

Öffentliche Finanzen^{*)}

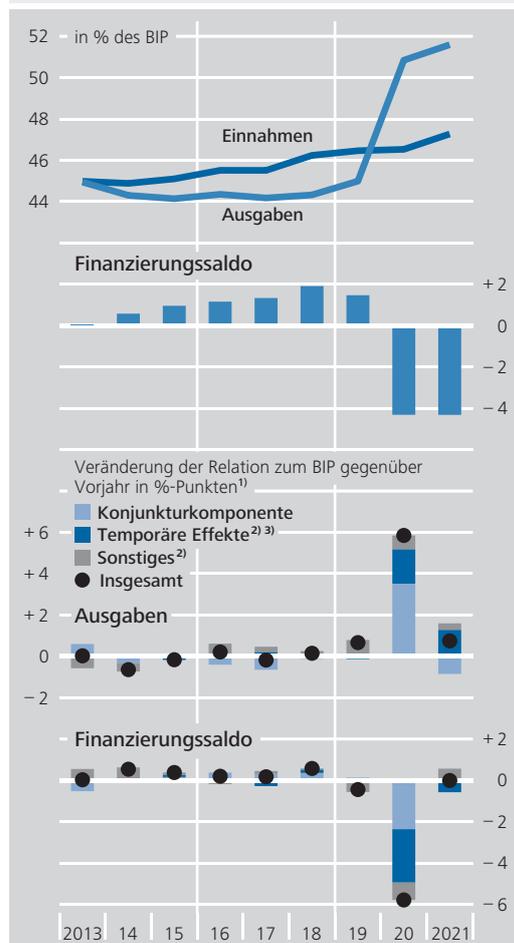
Staatlicher Gesamthaushalt

Staatsfinanzen stützen Wirtschaft auch 2021 stark, Defizit erneut hoch

Die Staatsfinanzen leisteten im vergangenen Jahr weiterhin einen erheblichen Beitrag dazu, die Wirtschaft in der Coronakrise zu stützen. Dies schlug sich vor allem in hohen Ausgaben nieder. Besonders umfangreich waren die Transfers an Unternehmen bei Umsatzausfällen, gefolgt von den Lohnersatzleistungen (v. a. Kurzarbeitergeld). Zudem flossen Mittel für den Gesundheitsschutz, insbesondere für Corona-Tests und -Impfungen. Für die staatlichen Einnahmen

spielten vor allem noch Maßnahmen bei der Umsatzsteuer eine Rolle. Insgesamt erholten sich die Einnahmen aber stark. Die Steuern übertrafen sogar das Niveau, das vor der Krise für das Jahr 2021 erwartet worden war, wenn zwischenzeitliche Rechtsänderungen herausgerechnet werden. Das Defizit lag nach ersten Angaben bei 4,3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP); gegenüber dem Vorjahr änderte es sich demnach nicht (vgl. ausführlicher S. 65 ff.). Neuere Daten etwa zu Steuereinnahmen lassen erwarten, dass das Defizit im Jahr 2021 letztlich merklich niedriger ausgefallen sein dürfte.

Kennziffern des Staatshaushalts und wichtige Elemente der Entwicklung¹⁾



^{*)} Staatlicher Gesamthaushalt in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. **1** Vgl. zur Aufteilung S. 65 ff. **2** Veränderung der Relation zum Trend-BIP. **3** Entspricht im Jahr 2020 im Wesentlichen den finanzpolitischen Stützungsmaßnahmen in der Coronakrise.

Im laufenden Jahr dürfte das Defizit deutlich zurückgehen. Denn ohne erneute negative Überraschungen sollte sich die Wirtschaft nach einem Rücksetzer im Winterhalbjahr weiter erholen. Die staatlichen Corona-Hilfen und die automatischen Stabilisatoren sollten den Haushalt daher im Vergleich zum Jahr 2021 erheblich weniger belasten. Noch unklar ist, inwieweit sich 2022 bereits neue Regierungsmaßnahmen niederschlagen. Aus derzeitiger Sicht sind aber nur begrenzte Zusatzlasten zu erwarten.

2022 sinkt Defizit durch Konjunkturerholung und Auslaufen der Corona-Maßnahmen

Insgesamt übersteht der Staatshaushalt die Coronakrise nach aktueller Einschätzung gut. Zwar waren die Defizite zwischenzeitlich hoch. Dies reflektierte aber vor allem die automatischen Budgeteffekte des Konjunkturerinbruchs und temporäre Corona-Maßnahmen. Ohne diese vorübergehenden Einflüsse, also strukturell betrachtet, zeichnet sich für das laufende Jahr nur ein moderates Defizit ab. Im Vergleich zum Vorjahresjahr 2019 bedeutet dies eine Verschlechterung: Damals wurde noch ein moderater

Staatshaushalt übersteht die Krise voraussichtlich gut

^{*)} 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.

Deutscher Staatshaushalt auch 2021 maßgeblich von Corona-Pandemie geprägt*)

Der deutsche Staatshaushalt schloss auch im Jahr 2021 mit einem hohen Defizit ab. Dieses lag nach erster Meldung bei 4,3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) – wie bereits 2020. Im Folgenden werden temporäre Einflüsse (weitestgehend durch die Corona-Krise) und strukturelle Entwicklungen voneinander getrennt. Die Daten sind noch zu einem guten Teil geschätzt und wegen erhöhter Unsicherheit in der Coronakrise revisionsanfällig.¹⁾ Das Bild dürfte sich dadurch aber nicht grundlegend ändern.

Hohes Defizit durch temporäre Lasten in der Coronakrise

Zum einen schlugen sich im staatlichen Defizit die Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionsfaktoren nieder. So gab es weiterhin coronabedingte inländische Einschränkungen sowie Lieferengpässe bei Vorprodukten und Rohstoffen. Über die automatischen Stabilisatoren resultierte daraus eine geschätzte Konjunkturlast von 1¼ % des BIP. Sie blieb damit gegenüber dem Vorjahr unverändert.

* Zu dem hier verwendeten Analyseansatz vgl.: Deutsche Bundesbank (2006). Die Analyse bezieht sich auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR).

¹ Revisionen der ersten VGR-Angaben zeichnen sich etwa für die Steuern ab: Die kassenmäßigen Steuereinnahmen für 2021 übertreffen die offizielle Steuerschätzung vom November 2021 beträchtlich. Die November-Schätzung liegt üblicherweise den ersten VGR-Zahlen zugrunde. Außerdem ist es für die Schätzung der strukturellen Werte nötig, Annahmen zur weiteren Wirtschaftsentwicklung zu treffen. Dies erschwert die Coronakrise erheblich. Zudem lassen sich nicht alle temporären Corona-Maßnahmen und -Effekte genau identifizieren.

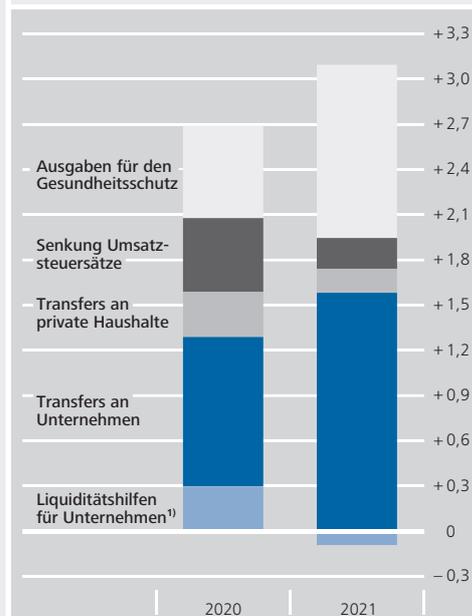
² Die Ausgaben für das Kurzarbeitergeld werden weitestgehend den konjunkturellen Einflüssen zugerechnet (analog zum Arbeitslosengeld I). Die Entlastungen der Unternehmen von Sozialbeiträgen bei Kurzarbeit werden hingegen bei den speziellen temporären Corona-Maßnahmen erfasst.

Zum anderen schlugen temporäre Corona-Maßnahmen und andere Sondereffekte zu Buche. Gegenüber dem Vorjahr nahmen die damit verbundenen Lasten merklich zu und lagen bei 3¼ % des BIP.

Unter den temporären Corona-Maßnahmen fielen Stützungsmaßnahmen für Unternehmen quantitativ am stärksten ins Gewicht. Die mit Abstand größte Rolle spielten dabei Überbrückungshilfen. Diese konnten auch etwas größere Unternehmen mit starken Umsatzrückgängen beantragen. Daneben entlastete die Bundesagentur für Arbeit (BA) die Unternehmen, indem sie weiterhin die Sozialbeiträge bei Kurzarbeit übernahm.²⁾ Außerdem glich der Staat Verluste in öffentlichen Personenverkehrsunternehmen teilweise aus. Des Weiteren blieb der Umsatz-

Temporäre Corona-Maßnahmen¹⁾

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.

Strukturelle Entwicklung des Staatshaushalts^{*)}

Veränderung der Relation zum Trend-BIP gegenüber Vorjahr in Prozentpunkten

Position	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Vor-Corona: 2019 ge- genüber 2013	Corona: 2021 ge- genüber 2019
1 Unbereinigter Finanzierungssaldo ¹⁾	0,5	0,4	0,2	0,2	0,6	-0,4	-5,8	0,0	1,4	-5,8
2 Konjunkturkomponente ¹⁾	0,0	0,2	0,4	0,3	0,4	-0,1	-2,2	0,0	1,2	-2,2
3 Spezielle temporäre Effekte ¹⁾	-0,1	0,1	0,0	-0,3	0,2	0,1	-2,7	-0,7	0,0	-3,4
4 Finanzierungssaldo	0,6	0,1	-0,2	0,1	0,1	-0,5	-0,8	0,6	0,2	-0,2
5 Zinsen	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	0,0	-1,0	-0,2
6 Primärsaldo	0,4	-0,1	-0,4	0,0	-0,1	-0,7	-1,0	0,6	-0,8	-0,4
7 Einnahmen	0,2	0,1	0,4	0,4	0,3	0,1	-0,2	0,8	1,5	0,6
davon:										
8 Steuern und Sozialbeiträge	0,0	0,3	0,4	0,5	0,1	0,2	0,0	0,7	1,5	0,8
9 Fiscal drag ²⁾	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,6	0,2
10 Abkopplung der Makro- bezugsgrößen vom BIP	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0
11 Rechtsänderungen	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5
12 Residuum	-0,1	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2	0,9	1,1	1,1
13 Sonstige Einnahmen ³⁾	0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,2	0,0	-0,2	0,1	0,0	-0,2
14 Primärausgaben	-0,2	0,2	0,7	0,4	0,4	0,8	0,9	0,2	2,3	1,1
davon:										
15 Sozialausgaben	0,0	0,3	0,4	0,3	-0,1	0,3	0,1	-0,1	1,4	0,1
16 Subventionen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,0	0,5
17 Arbeitnehmerentgelte	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	-0,1	0,2	0,0
18 Vorleistungen	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	-0,1	0,4	0,1
19 Bruttoanlageinvestitionen	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	-0,1	0,3	0,0
20 Sonstige Ausgaben ⁴⁾	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,0	0,5

* Die strukturellen Werte ergeben sich durch Abzug von konjunkturellen Einflüssen und speziellen temporären Effekten. **1** Veränderung der Relation zum BIP im Vergleich zum Vorjahr. **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

steuersatz auf Speisen in der Gastronomie reduziert. Die Gesundheitsausgaben zum Schutz gegen das Coronavirus erhöhten sich deutlich, vor allem für Corona-Impfungen und -Tests. Zudem fielen weiter Ausgaben für Schutzausrüstungen und Medikamente an. Der Bund zahlte erneut einen Ausgleich an Krankenhäuser, die freie Kapazitäten vorhielten. Diese Zahlungen gingen allerdings gegenüber dem Vorjahr etwas zurück. Private Haushalte wurden pandemiebezogen in erster Linie bei coronabedingten Verdienstaufschlägen abseits von Erkrankungen unterstützt sowie durch einen Kinderbonus, Einmalzahlungen im Rahmen der Grundversicherung und aufgestockte Leistungen der BA.

Unabhängig von der Coronakrise belasteten den Staatshaushalt weitere temporäre Ef-

fekte. Darunter fielen Entschädigungen an Energiekonzerne im Zusammenhang mit dem Atomausstieg (knapp 0,1% des BIP). Zudem erklärte das Bundesverfassungsgericht die hohe Verzinsung von Staatsschulden nach 2018 für verfassungswidrig. Zu viel geleistete Zahlungen sind vom Staat zu erstatten.³⁾

Struktureller Saldo verbesserte sich moderat

Der strukturelle Saldo ergibt sich, indem die beschriebenen konjunkturellen und temporären Einflüsse vom unbereinigten Saldo ab-

³ Solche Zahlungen aufgrund von Gerichtsentscheidungen werden in den VGR als staatliche Vermögensstransfers verbucht. Sie erhöhen das Defizit sobald die Entscheidung Rechtskraft erlangt und die Ausgleichszahlungen abschätzbar sind.

gezogen werden. Im Ergebnis verbesserte sich die strukturelle Lage der Staatsfinanzen gegenüber dem Vorjahr moderat um $\frac{1}{2}$ % des BIP (siehe Tabelle auf S. 66, Position 4).⁴⁾

Diese Verbesserung ging vor allem auf eine kräftig wachsende Steuerquote zurück. Insbesondere die Gewinnsteuern sowie die Umsatzsteuer legten stark zu. Deren Zuwachs übertraf dabei deutlich den Trendzuwachs der makroökonomischen Bezugsgrößen (siehe Position 12). Gegenläufige Steuersenkungen, wie die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags, wurden hierdurch mehr als ausgeglichen. Zudem stiegen die Zusatzbeitragssätze der Krankenkassen, was die Quote der Sozialbeiträge leicht erhöhte. Zusätzliche Einnahmen ergaben sich aus der nationalen CO₂-Bepreisung. Diese werden in den VGR als Steuern erfasst. Zuweisungen aus dem EU-Programm Next Generation EU steigerten die Quote der sonstigen Einnahmen (siehe Position 13).

Auf der Ausgabenseite standen den strukturell gestiegenen Einnahmen vor allem höhere Ausgaben für den Klimaschutz gegenüber. Dadurch stiegen insbesondere die Quoten der Subventionen (siehe Position 16) sowie der sonstigen Ausgaben (siehe Position 20). Leicht rückläufig war hingegen die Investitionsquote (siehe Position 19). Hierbei dürften Angebots- und Umsetzungsengpässe eine Rolle gespielt haben. Auch könnten Kommunen aufgrund unsicherer Haushaltsperspektiven Investitionen zurückgehalten haben. Insgesamt blieb die strukturelle Ausgabenquote gegenüber dem Vorjahr annähernd konstant.

Staatshaushalt strukturell in etwa ausgeglichen

Nach aktueller Einschätzung schloss der Staatshaushalt 2021 in etwa strukturell ausgeglichen ab. Das unbereinigte Defizit er-

klärt sich im Wesentlichen durch die unterausgelasteten gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten und die temporären Corona-Maßnahmen. Im Vergleich zum Vorkrisenjahr 2019 änderte sich die strukturelle Saldoquote kaum. Dabei legten sowohl die strukturelle Einnahmenquote also auch die strukturelle Ausgabenquote kräftig zu.

Zum Anstieg der strukturellen Einnahmenquote trug insbesondere die Steuerquote bei. Diese übertraf trotz gewichtiger Steuersenkungen bereits wieder ihr Vorkrisenniveau von 2019. Dabei legte sie stärker zu, als es sich anhand von Rechtsänderungen, Progressionseffekten und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erklären lässt. Inwiefern diese Mehreinnahmen gegenüber den aufgeführten Einflussfaktoren dauerhaft sind, ist schwer abschätzbar – auch wenn die Steuern in den VGR aufgrund der günstigen Entwicklung zum Jahresende noch höher ausfallen dürften. Somit besteht ein gewisses Risiko, die strukturelle Lage der Staatsfinanzen aktuell zu günstig zu bewerten.

⁴ Beim Vergleich mit Angaben der Bundesregierung oder der Europäischen Kommission ist zu beachten, dass dort die temporären Corona-Maßnahmen Teil des strukturellen Finanzierungssaldos sind. Die Niveaus und Veränderungen können deshalb stark abweichen.

struktureller Überschuss erzielt. Gegenüber 2019 steigen unter anderem die Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege wie auch Transfers für den Klimaschutz deutlich. Einnahmenseitig belasten Rechtsänderungen den Staatshaushalt. Beispielsweise entfiel der Solidaritätszuschlag im Jahr 2021 teilweise. Die allgemeine Unsicherheit durch die Krise erstreckt sich allerdings auch auf die strukturelle Lage der Staatsfinanzen. Insbesondere ist es im Umfeld von Krisen schwierig, die trendmäßige Steuerentwicklung zu projizieren. Diese hängt nicht zuletzt davon ab, inwieweit die Pandemie das Produktionspotenzial nachhaltig beeinträchtigt. Nach derzeitiger Einschätzung sind die Schäden am Potenzial bislang aber allenfalls moderat.¹⁾

*Schuldenquote
zwischenzeitlich
deutlich
gestiegen*

Die Pandemie prägt auch die Entwicklung der Schuldenquote maßgeblich: Im Jahr 2019 belief sich die Quote auf 59 %, zum Jahresende 2021 dürfte sie bei einer Größenordnung von 70 % gelegen haben. Ab dem laufenden Jahr dürfte die Quote aber wieder zügig sinken: Dafür sorgen die wieder niedrigeren Defizite und das nominale BIP-Wachstum im Nenner. Außerdem dürften die Corona-Schuldeneffekte, die sich nicht im Defizit widerspiegeln hatten, wohl wieder zurückgehen. So ist zu erwarten, dass schuldenfinanzierte Hilfskredite, Eigenkapitalzuführungen sowie höhere Kassenreserven zurückgezahlt oder abgebaut werden.

*Schuldenbremse
nicht durch
übermäßige
Flexibilität
aushöhlen*

Die weitere fiskalische Entwicklung hängt natürlich auch davon ab, wie die neue Regierungskoalition im Bund ihre Vorhaben umsetzt. Von Bedeutung für die gesamtstaatliche Finanzentwicklung wird dabei unter anderem sein, wie sie die Schuldenbremse anwendet. Um solide Staatsfinanzen abzusichern, sollen Fiskalregeln staatliche Defizite verlässlich begrenzen. Dafür müssen Ausgaben priorisiert oder bedarfsweise Einnahmen erhöht werden. Die jüngsten Beschlüsse zum Bundeshaushalt schieben diese Entscheidungen auf und zielen letztlich auf eine umfangreichere Kreditfinanzierung ab. So sollen nicht benötigte Ausnahmekredite der Jahre 2020 und 2021 künftige Regierungsvorhaben nach Ende der Notlage finanzieren. Insgesamt

scheint der Umgang mit der Schuldenbremse nicht zu deren Intention zu passen (vgl. hierzu ausführlicher S. 72 ff.). Die Bindungswirkung könnte beschädigt werden. Es mag Argumente geben, die Ausgestaltung der Schuldenbremse zu modifizieren. So gefährden moderate Defizite die Solidität der Staatsfinanzen sicherlich nicht. Auch sind die Vorgaben der Schuldenbremse mitunter strikter als die Vorgaben der EU-Haushaltsregeln. Wollte man dem Rechnung tragen, wäre eine transparente und stabilitätsorientierte Reform der Schuldenbremse der geeigneteren Weg.

Auch im Interesse einer stabilen Währungsunion kommt es darauf an, solide Staatsfinanzen sicherzustellen. Das heißt, auch auf europäischer Ebene sind effektive Fiskalregeln wichtig. Sie müssen darauf hinwirken, dass hohe Schuldenquoten verlässlich sinken. Die europäischen Regeln ziehen zwar grundsätzlich geeignete Grenzen für die Fiskalpolitik. Jedoch erfüllen sie ihre Aufgabe häufig nicht, da sie übermäßig flexibel angewendet und Vorgaben offenbar regelmäßig eher politisch ausgehandelt werden. Hier besteht also durchaus Verbesserungspotenzial. Vor allem sollten die quantitativen Vorgaben zum mittelfristigen Haushaltsziel eindeutiger und verbindlicher werden. Auch dann wäre eine stärker stabilisierende und zukunftsorientierte Fiskalpolitik möglich. Verbesserungen in diesem Sinne wären zum Beispiel: Nationale Schlechtwetter-Fonds, die in guten Zeiten gebildet werden, und eine gekappte goldene Regel, die öffentliche Investitionsausgaben in einem stabilitätskonformen Ausmaß schützt.²⁾

*Reform-
diskussion zu
europäischen
Fiskalregeln*

¹ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2021a).

² Vgl.: Deutsche Bundesbank (2021b).

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Steuereinnahmen erholten sich 2021 weitgehend von pandemiebedingtem Einbruch

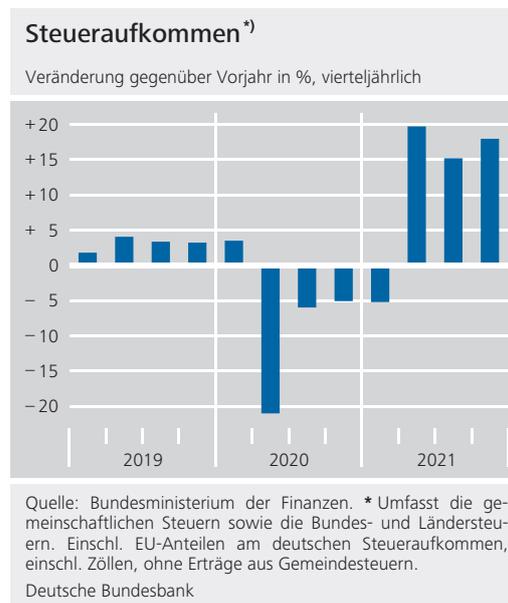
Die Steuereinnahmen³⁾ stiegen im Jahr 2021 gegenüber dem Vorjahr stark um 11½ % (siehe nebenstehendes Schaubild und Tabelle auf S. 70). Damit übertrafen sie das Vorkrisenniveau aus dem Jahr 2019 bereits wieder um 3½ %. Die letzte Vor-Corona-Schätzung für das Jahr 2021 erreichten die Steuereinnahmen zwar noch nicht (– 2 % oder – 16 Mrd €). Grund sind aber zwischenzeitliche Rechtsänderungen, die zu geringeren Steuereinnahmen führten. Diese waren zum Teil Corona-Stützungsmaßnahmen. Wichtig waren aber auch Maßnahmen, die nicht mit der Coronakrise zusammenhingen (z. B. Senkung von Solidaritätszuschlag und Einkommensteuer). Bereinigt um alle zwischenzeitlichen Rechtsänderungen lagen die Steuereinnahmen um 3 % höher als vor der Coronakrise für 2021 geschätzt.

Steuerschätzung vom November deutlich übertraffen – Gewinnsteuern überraschten positiv

Verglichen mit der offiziellen Steuerschätzung vom November 2021 fiel das Aufkommen deutlich höher aus (+ 16 Mrd € oder eine um 2½ Prozentpunkte höhere Veränderungsrate). Positiv überraschten vor allem die gewinnabhängigen Steuern. Zumindest teilweise dürfte das günstigere Niveau auch in die Folgejahre ausstrahlen. Die Unsicherheit ist gerade im Krisenumfeld aber besonders hoch.

Erholung der Einnahmen vor allem getragen von gewinnabhängigen Steuern und ...

Die gewinnabhängigen Steuern wuchsen im Vorjahresvergleich kräftig (+ 36 %). Damit trugen sie die Hälfte zum Anstieg des Gesamtaufkommens bei, obwohl ihr Aufkommensanteil nur bei etwa einem Fünftel liegt. Im Jahr 2020 waren die Gewinnsteuern allerdings auch überdurchschnittlich zurückgegangen. Für das kräftige Wachstum dürften mehrere Faktoren verantwortlich gewesen sein. Zum ersten sind die Unternehmensgewinne wieder kräftig angesprungen.⁴⁾ Zum zweiten könnte eine Rolle gespielt haben, dass die Unternehmen erwartete Verluste aus 2020 bis zu einer Obergrenze sofort mit Gewinnen aus 2019 verrechnen



konnten. Dementsprechend fielen die Verlustvorträge geringer aus, die sich 2021 hätten niederschlagen können. Zum dritten gab es nachträgliche Zahlungen und weniger Erstattungen für 2020: So scheint die Gewinnentwicklung letztlich günstiger ausgefallen zu sein als zunächst erwartet.

Auch die Umsatzsteuer trug erheblich zu dem Aufkommensanstieg bei. So wuchsen die nominalen makroökonomischen Bezugsgrößen privater Verbrauch, Wohnungsbau und Staatskonsum dynamisch. Zudem dürften gestundete Steuerzahlungen aus dem Jahr 2020 nun großteils geleistet worden sein. Rechtsänderungen führten weiter zu hohen Ausfällen, die etwa den Umfang des Vorjahres erreicht haben dürften.⁵⁾

... Umsatzsteuer

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

⁴ Auf starke Unternehmensgewinne deutet unter anderem hin, dass sich die Umsatzrendite nichtfinanzieller Konzerne 2021 gemäß ersten Ergebnissen kräftig erholte. Vgl.: Deutsche Bundesbank (2021c), S. 57 f.

⁵ Die Finanzwirkungen der temporären Umsatzsteuersenkung aus dem zweiten Halbjahr 2020 betrafen auch noch Januar und Februar 2021. Denn die Unternehmen führen die Umsatzsteuer mit einer Verzögerung von zumeist zwei Monaten ab. Ferner wurde im Januar 2021 der Einzug der Einfuhrumsatzsteuer um sechs Wochen verschoben. Zudem gilt die Umsatzsteuersenkung weiterhin für Speisen in der Gastronomie.

Steueraufkommen

Steuerart	Gesamtjahr				Schätzung für 2021 ¹⁾	4. 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⁾	682,4	761,0	+ 78,6	+ 11,5	+ 9,1	186,3	219,8	+ 33,5	+ 18,0
darunter:									
Lohnsteuer ³⁾	209,3	218,4	+ 9,1	+ 4,4	+ 4,1	57,7	62,9	+ 5,2	+ 9,1
Gewinnabhängige Steuern	111,5	151,9	+ 40,4	+ 36,2	+ 27,0	31,4	45,9	+ 14,5	+ 46,0
davon:									
Veranlagte Einkommensteuer ⁴⁾	59,0	72,3	+ 13,4	+ 22,7	+ 17,5	16,1	22,2	+ 6,1	+ 37,5
Körperschaftsteuer ⁵⁾	24,3	42,1	+ 17,9	+ 73,6	+ 60,3	8,0	13,2	+ 5,2	+ 64,8
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	21,5	27,4	+ 5,9	+ 27,4	+ 11,4	5,6	7,9	+ 2,3	+ 40,4
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	6,8	10,0	+ 3,3	+ 48,3	+ 40,5	1,6	2,6	+ 0,9	+ 56,6
Steuern vom Umsatz ⁶⁾	219,5	250,8	+ 31,3	+ 14,3	+ 12,3	55,3	68,8	+ 13,5	+ 24,4
Übrige verbrauchsabhängige Steuern ⁷⁾	90,1	90,6	+ 0,5	+ 0,6	+ 0,1	27,3	27,8	+ 0,4	+ 1,5

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

Lohnsteuer trug moderat zum Zuwachs bei, kalte Progression seit 2014 in Summe kompensiert

Die Lohnsteuer stieg um 4½ %. Die Einnahmen senkte, dass die Freibeträge angehoben und der Steuertarif nach rechts verschoben wurde. Seit 2014 verschiebt der Gesetzgeber den Tarif regelmäßig. Dies soll verhindern, dass die Inflation über den progressiven Einkommensteuertarif zu höheren Belastungen führt. Unterblieben solche Tarifanpassungen, würde die Besteuerung des realen Einkommens kontinuierlich mit der Inflation zunehmen. Indem sich der Tarifverlauf sukzessive nach rechts verschiebt, gelten die einzelnen Steuersätze erst ab immer höheren (nominalen) Einkommensklassen. Die Tarifverschiebungen basierten auf geschätzten Inflationsraten. Zwar fiel die Inflation 2021 unerwartet hoch aus, und die kalte Progression 2021 wird deshalb nur zum kleineren Teil kompensiert. In den Vorjahren war dies aber zu meist umgekehrt. Insbesondere in den Jahren 2018, 2019 und 2020 stiegen die Preise spürbar weniger als für die Kompensationen veranschlagt. In der Summe waren die Tarifver-

schiebungen seit 2014 hoch genug, um kalte Progression zu verhindern.

Die letzte offizielle Steuerschätzung vom November 2021 geht für das laufende Jahr und die kommenden Jahre von günstigen Aufkommensperspektiven aus.⁶⁾ Angesichts des sehr günstigen Ergebnisses im vergangenen Jahr dürfte das Aufkommen nun noch höher einzuschätzen sein: Zumindest ein Teil des Mehraufkommens dürfte sich als Basiseffekt fortzuschreiben lassen. Allerdings zeichnen sich einnahmensenkende Rechtsänderungen ab, die noch nicht in der Steuerschätzung berücksichtigt wurden. So stellte die Bundesregierung in Aussicht, inflationsbedingte Mehrbelastungen aus der Einkommensteuerprogression weiter auszugleichen. Zudem soll der Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung angepasst

2022 und Folgejahre: Steuerperspektiven insgesamt günstig, Entlastungsmaßnahmen dürften Zuwachs aber etwas verringern

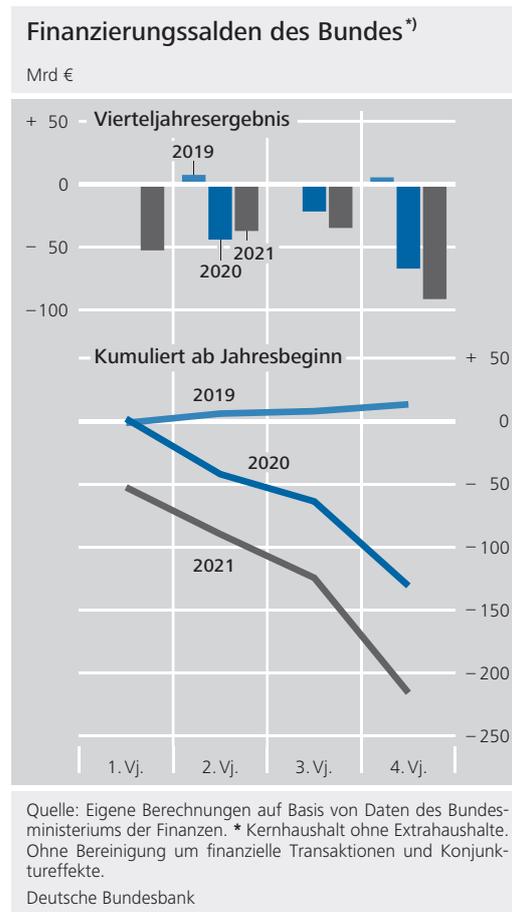
⁶ Vgl. zur offiziellen Steuerschätzung ausführlicher: Deutsche Bundesbank (2021d), S. 66 ff. Hier ist auch ein Vergleich mit der Schätzung vom November 2019 enthalten.

werden. Dies ist infolge eines Urteils des Bundesfinanzhofes erforderlich. Geplant ist offenbar, dass Beiträge zur Rentenversicherung bereits ab dem nächsten Jahr vollständig als Sonderausgaben abzugsfähig sind (statt erst ab 2025). Ab 2023 soll der steuerpflichtige Anteil der Renten bei Rentenantritt zudem langsamer steigen als derzeit vorgesehen.⁷⁾ Im Zeitraum der Steuerschätzung dürften die jährlichen Steuerausfälle aus diesem Paket vor allem 2023 spürbar sein und danach wieder abnehmen. Verschiedene Corona-Stützungsmaßnahmen sollen zudem verlängert werden. Für Ausfälle sorgt hier insbesondere, dass die beschleunigten Abschreibungen länger anwendbar sein sollen. Diese werden dann auch für den Anschaffungsjahrgang 2022 möglich. Der Koalitionsvertrag sieht außerdem vor, Abschreibungen von Investitionen in Klima- und Informationstechnologie zu beschleunigen. Die Mindereinnahmen hängen davon ab, wie die Regelung konkret ausgestaltet wird. Risiken bestehen beim Solidaritätszuschlag: Fraglich ist, ob er noch hinreichend begründet ist, da die Sonderförderung für die neuen Länder mittlerweile ausgelaufen ist.

Bundeshaushalt

Haushaltsergebnis 2021: noch gestiegenes und sehr hohes Defizit wegen Corona-Pandemie und Vorfinanzierung von Extrahaushalten

Der Bundeshaushalt verzeichnete im zweiten Pandemiejahr 2021 ein sehr hohes Defizit. Gemäß ersten Angaben des Bundesministeriums der Finanzen belief es sich auf 216 Mrd € (2020: 131 Mrd €). Dabei wuchsen die Einnahmen dank höherer Steuereinnahmen wieder kräftig um 8½% (+ 29 Mrd €). Die Ausgaben stiegen allerdings noch viel stärker um 24% (+ 114 Mrd €). Allein die Zuführungen an die Extrahaushalte des Bundes nahmen um 48 Mrd € zu. Hier befüllte der Bund den neuen Fluthilfefonds (16 Mrd €) und den Energie- und Klimafonds (EKf; 62 Mrd € und damit 35 Mrd € mehr als 2020). Die Zuschüsse des Bundes an die Sozialversicherungen stiegen um 38 Mrd €. So erstattete der Bund erheblich mehr für pandemiebezogene Gesundheitsausgaben. Noch etwas stärker schlugen sich Transfers an die Bundes-



agentur für Arbeit (BA) nieder (+ 17 Mrd €, siehe dazu die Ausführungen auf S. 75 f.). Die Corona-Transfers an Unternehmen legten um 30 Mrd € zu und erreichten 49 Mrd €. Da die Antrags- und Bewilligungsprozesse eine gewisse Zeit benötigen, schlugen sich darin auch noch umfangreiche Hilfen bei Umsatzausfällen im Vorjahr nieder. Soweit die eingebundenen Länder Ende 2021 schon absehbare Auszahlungen abrechneten, spiegeln sich zugleich Belastungen aus dem laufenden Jahr wider.⁸⁾ Die Zins-

⁷ Im Zuge des Wechsels zur nachgelagerten Besteuerung steigt der Besteuerungsanteil der Renten seit 2005 von anfänglich 50 % sukzessive an und soll bislang im Jahr 2040 den Endwert von 100 % erreichen. Der bei Rentenantritt im Regelfall einmalig ermittelte steuerfreie Rentenbetrag gilt für die gesamte Laufzeit des Rentenbezuges. Regelmäßige Rentenanpassungen unterliegen so vollständig der Besteuerung, vgl. auch: Bundesministerium der Finanzen (2020).

⁸ Die Ausgaben des Bundes lagen etwa 4 Mrd € höher als die Auszahlungen gemäß der Antragsstatistik. Für das laufende Jahr setzen die Regeln der vorläufigen Haushaltsführung eine enge Grenze für solche Unternehmenshilfen des Bundes: Grundsätzlich stehen 45 % des Haushaltsansatzes aus dem Entwurf vom letzten Sommer zur Verfügung, mit hin nur gut 3 Mrd €.

Zweiter Nachtragshaushalt 2021 berücksichtigt nicht bereits vorliegende günstigere Daten des Haushaltsabschlusses

ausgaben sanken noch einmal um 2½ Mrd €. Es wurden wiederum umfangreiche Agien vereinnahmt, die von den Zinsausgaben abgezogen werden. Mit 11 Mrd € lagen diese Agien aber um 1 Mrd € niedriger als 2020.

Noch vor Verabschiedung des zweiten Nachtragshaushalts für 2021 im Bundestag lag eine erste Meldung zum vorläufigen Abschluss 2021 vor.⁹⁾ Diese Zahlen wurden allerdings nicht im zweiten Nachtragshaushalt berücksichtigt. Vielmehr wurde das geplante Ergebnis aus dem ersten Nachtragshaushalt unverändert übernommen. Dieser Planwert lag um 25 Mrd € ungünstiger als das vorläufige Ergebnis. Die Einnahmenansätze waren um 9 Mrd € geringer als der Haushaltsabschluss, vor allem bei den Steuereinnahmen. Ausgabenseitig waren im zweiten Nachtragshaushalt die Zuführungen an den Fluthilfefonds von 16 Mrd € nicht berücksichtigt. Zudem war der Zuschuss an die BA um fast 14 Mrd € zu niedrig angesetzt. Insoweit schlugen nicht eingeplante Ausgaben von 30 Mrd € zu Buche. Darüber hinaus war per saldo noch eine globale Minderausgabe von 7½ Mrd € veranschlagt.¹⁰⁾ Dennoch lag das geplante Ausgabenvolumen um 16 Mrd € über dem Ergebnis. Ausschlaggebend dafür war insbesondere, dass die Ansätze für Unternehmenshilfen und andere coronabedingte Ausgaben zu hoch waren. Darüber hinaus fielen die Zinsausgaben niedriger aus. Hier blieben die Ansätze für Agien deutlich unter dem vorläufigen Ist.

Ausnahmekredite sollen später Vorhaben finanzieren – Antrag auf verfassungsgerichtliche Prüfung angekündigt

Für das Haushaltsjahr 2021 hatte der Bundestag im Herbst 2020 die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse aktiviert. Die Kreditermächtigungen waren beim Beschluss sowohl des Haushalts als auch des ersten Nachtragshaushalts im Frühjahr 2021 jeweils sehr reichlich angesetzt. Angesichts der hohen Unsicherheit in der Krise waren große Vorsichtspuffer aus ökonomischer Sicht nachvollziehbar. Der Bundeshaushalt entwickelte sich dann aber wesentlich günstiger, und ein großer Teil der Kreditermächtigungen wurde im vergangenen Jahr nicht benötigt. 60 Mrd € wurden zuletzt trotzdem in Anspruch genommen, um Regierungsvorhaben zum Klima-

schutz in künftigen Jahren vorzufinanzieren. Dazu erhielt der EKF Zuweisungen aus dem zweiten Nachtragshaushalt 2021. Gleichzeitig wurde beschlossen, Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung nicht mehr der Schuldenbremse zu unterwerfen. Dies wurde rückwirkend in Kraft gesetzt. Damit lassen sich nunmehr sämtliche Rücklagen dieser Sondervermögen einsetzen, ohne dass die entsprechenden Auszahlungen durch die Schuldenbremse begrenzt werden (vgl. die Erläuterungen auf S. 73). Verfassungsrechtliche Bedenken wurden unter anderem in einer Anhörung des Haushaltsausschusses des Bundestages vorgebracht. Sie zielten insbesondere darauf, dass Notlagenkredite zurückgelegt und umgewidmet werden.¹¹⁾ Dabei wurde auch auf das Urteil des hessischen Staatsgerichtshofes vom 27. Oktober 2021 verwiesen.¹²⁾ Die Opposition kündigte einen Antrag auf verfassungsgerichtliche Prüfung an.

Durch diese Neuregelungen innerhalb der Schuldenbremse ergeben sich in den kommenden Jahren zunächst erhebliche Haushaltsspielräume. Diese belaufen sich ausweislich der Rücklagen der Sondervermögen auf 112 Mrd € und zielen vorrangig auf die laufende Legislaturperiode.

– Davon kommen 69 Mrd € aus dem Jahr 2021. In dieser Höhe führten kreditfinanzierte Zuführungen aus dem Kernhaushalt zu Überschüssen in Extrahaushalten. Neben dem EKF war davon insbesondere der neue Fluthilfefonds betroffen. Entsprechend stärker überschreitet die Nettokreditaufnahme die Regelgrenze der Schuldenbremse im Jahr 2021 (vgl. die Ausführungen auf den S. 73 und 75 f.). Das heißt, die Ausnahmeklausel

Zusätzliche Spielräume ...

... von 69 Mrd € aus 2021 ...

⁹ Vgl.: Bundesministerium der Finanzen (2022a). Als Planungsinstrument wird der Haushaltsplan eigentlich vor dem Abschluss erstellt. Informationen, die bereits vorliegen, fließen zudem üblicherweise ein.

¹⁰ Eine globale Minderausgabe in den Planungen ist im Haushaltsvollzug noch durch Einsparungen bei den einzelnen Haushaltstiteln zu erwirtschaften, um die insgesamt geplante Ausgabensumme einzuhalten.

¹¹ Vgl.: Deutscher Bundestag (2022).

¹² Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank (2021d), S. 73.

Sondervermögen des Bundes nunmehr außerhalb der Schuldenbremse

Der Bundestag beschloss am 27. Januar 2022, dass Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung künftig in der Schuldenbremse anders behandelt werden. Dies gilt für alle Sondervermögen, die keine eigene Kreditermächtigung besitzen und nach 2010 gegründet wurden.

Bislang waren diese Sondervermögen in der Schuldenbremse mitberücksichtigt: Ihre Salden (Überschüsse oder Defizite) wurden von der Kreditaufnahme des Kernhaushalts abgezogen. Im Ergebnis war es somit für die Schuldenbremse bedeutungslos, wenn eine Zahlung vom Bundeshaushalt in ein solches Sondervermögen floss: Im Kernhaushalt entstand ein Defizit und im Sondervermögen ein ausgleichender Überschuss.¹⁾ Vielmehr war für die Schuldenbremse ausschlaggebend, welchen Betrag das Sondervermögen an Dritte auszahlte: Dann entstand in konsolidierter Betrachtung von Kernhaushalt und Sondervermögen ein Defizit.²⁾ Die Vorfinanzierung des Energie- und Klimafonds aus Kreditermächtigungen im Jahr 2020 blieb insoweit ohne Effekt im Rahmen der Schuldenbremse.

Mit der Umstellung unterliegt nur noch der Kernhaushalt der jährlichen Kreditbegrenzung durch die Schuldenbremse (die Sondervermögen nicht mehr). Dadurch wird eine Zuführung des Kernhaushalts an ein Sondervermögen umgehend als höhere Nettokreditaufnahme schuldenbremsenwirksam. So lassen sich ausnahmsweise eingeräumte Kreditermächtigungen zur Bekämpfung von Notlagen zurücklegen für nachfolgende Jahre. Der spätere tatsächliche Mittelabfluss aus dem Sondervermögen spielt für die Schuldenbremse keine Rolle mehr.

Die neue Abrechnung von Sondervermögen gilt nicht erst ab dem Haushaltsjahr 2021. Sie gilt auch für die Reserven aus früheren Jahren. Die Schuldenbremse wurde somit rückwirkend neu abgerechnet. Frühere Zuführungen an die relevanten Sondervermögen belasten also frühere Abrechnungen der Schuldenbremse. Deshalb musste das Guthaben auf dem Kontrollkonto ebenfalls neu ermittelt werden: Dieses stammt aus Gutschriften für die Haushaltsjahre vor 2020. Diese fallen nunmehr geringer aus, weil die Zuführungen an die Sondervermögen jetzt belastend gebucht werden. Faktisch wurden insoweit bereits geschlossene Haushaltsbücher wieder geöffnet. Der gesetzlichen Vorgabe folgend wurden die Haushalte bislang zum 1. September des Folgejahres letztmals abgerechnet.

Die europäischen Haushaltsregeln beziehen die Sondervermögen ein: Das mittelfristige Haushaltsziel gilt für das gesamtstaatliche strukturelle Defizit. Damit obliegt es dem Bund weiterhin, die Defizite seiner Sondervermögen so zu begrenzen, dass die gesamtstaatlichen Vorgaben gewahrt werden. Ergänzend ist der Stabilitätsrat gefordert, darauf hinzuwirken, dass die europäischen Haushaltsgrenzen nicht verletzt werden.

¹ Nur bei Buchungen zwischen der Rücklage des Kernhaushalts (ohne Anrechnung auf die schuldenbremsenrelevante Kreditaufnahme) und einem Sondervermögen wäre das Ergebnis im Rahmen der Schuldenbremse betroffen gewesen. Solche Buchungen gab es aber nicht.

² Wenn ein Sondervermögen Einnahmen von Dritten erzielte, erhöhten sich entsprechend die Spielräume in der Schuldenbremse.

wurde entsprechend umfangreicher in Anspruch genommen.

... und 43 Mrd € aus Vorjahren

– Weitere 43 Mrd € sind Rücklagen der Sondervermögen, die durch Zuführungen in vorangegangenen Jahren gebildet wurden. Hierin fallen Vorfinanzierungen vorrangig des EKF im Jahr 2020, die ebenfalls bei gezogener Ausnahmeklausel erfolgt waren (28 Mrd €). Der restliche Betrag entfällt auf weiter zurückliegende Jahre, in denen die Ausnahmeklausel nicht gezogen war. Für die Jahre zurück bis 2016 wurden mit der Umstellung die zuvor einbezogenen Überschüsse von Sondervermögen herausgerechnet. Dadurch verringerte sich das Guthaben auf dem Kontrollkonto, das die kumulierten Unterschreitungen der regulären Kreditgrenze der Schuldenbremse anzeigt, um 4½ Mrd €. ¹³⁾

Höhere Tilgungspflichten gemäß Schuldenbremse, aber auch Tilgungsaufschub angekündigt

Der größte Teil dieser künftigen Haushaltsspielräume (97 Mrd € oder 2½ % des BIP) wurde damit über höhere Ausnahmekredite in den Jahren 2020 und 2021 gebildet. Dies verringert die Verschuldungsspielräume in den Tilgungsjahren. Bislang ist vorgegeben, die Ausnahmekredite aus dem Jahr 2020 von 2023 bis 2042 zu tilgen. Die Ausnahmekredite aus dem Jahr 2021 sollen von 2026 bis 2042 getilgt werden. Mit der neuen Verbuchung der Sondervermögen ergeben sich ab 2023 jährliche Tilgungslasten von 3½ Mrd €, die ab 2026 auf 15 Mrd € steigen. Die Bundesregierung kündigte aber an, die Tilgungspläne mit dem Haushalt 2022 zu revidieren. Sie sollen gemäß dem Koalitionsvertrag an die Tilgungsfristen des EU-Krisenfonds NGEU angepasst werden. Sämtliche Tilgungen würden dann erst 2028 beginnen und über 30 Jahre gestreckt werden (statt bisher über 20 Jahre). Der jährliche Tilgungsbetrag läge für alle bislang aufgelaufenen Ausnahmeschulden bei 8½ Mrd €. Von diesen Jahresbeträgen gründeten gut 3½ Mrd € auf der Umstellung bei den Sondervermögen. Zusätzliche Zinszahlungen würden die Belastungen vergrößern.

Insgesamt scheint der Umgang mit der Schuldenbremse nicht zu deren Intention zu passen.

Dies gilt insbesondere für die Nutzung der Ausnahmeklausel. Die Ausnahmeklausel ist an eine besondere Krisensituation gebunden. Diese muss die Finanzlage des Staates erheblich beeinträchtigen und sich staatlicher Kontrolle entziehen. Für die Jahre 2020 und 2021 waren diese Voraussetzungen sicherlich erfüllt. Die nun geparkten Ausnahme-Kreditermächtigungen für künftige Ausgaben stehen aber nicht in enger Beziehung zur Corona-Pandemie. Sie entbinden vielmehr künftige Maßnahmen der Klimapolitik von den jährlichen Grenzen der Schuldenbremse. Auch einen Nachfrageimpuls durch Abschaffen der EEG-Umlage soll die Ausnahmeklausel auf diese Weise finanzieren.

Vorgehensweise scheint nicht zur Intention der Schuldenbremse zu passen

Allerdings gehen die meisten vorliegenden Projektionen bereits ab 2022 praktisch wieder von einer gesamtwirtschaftlichen Normallage oder sogar von einer noch günstigeren Konjunkturlage aus. Die Erwerbstätigkeit liegt etwa gemäß der Regierungsprojektion vom Herbst des letzten Jahres ab 2023 höher und die Arbeitslosigkeit niedriger, als es vor Krisenbeginn erwartet wurde. Dass es eines zusätzlichen gesamtwirtschaftlichen Nachfrageimpulses bedarf, ist insoweit nicht zu erkennen. In der Haushaltsvorlage ist angeführt, dass private Investitionen in den Krisenjahren ausgefallen seien und deshalb eine Förderung erforderlich sei. Der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock in den kommenden Jahren wird aber nur etwas niedriger erwartet als noch vor der Krise, und ein Aufholprozess scheint ohnehin im Gange. Aus ökonomischer Sicht wird nicht begründet, dass eine moderate Unterschreitung früherer diesbezüglicher Erwartungen eine echte Notlage darstellt, die sich nur mit Ausnahmekrediten überwinden lässt. Allein der Umstand, dass bestimmte Maßnahmen dringend geboten erscheinen, rechtfertigt noch nicht ihre Finanzierung über vorratsweise aufgenommene Ausnahmekredite. Die Schuldenbremse zielt vielmehr darauf ab, dass Prioritäten gesetzt werden – auf der Einnahmen- oder der Ausgabenseite.

Akute Krisenphase aus heutiger Sicht überwunden

¹³ Für die Jahre vor 2016 (vor Inkrafttreten der Regelkreditgrenze von 0,35 % des BIP) war das Guthaben auf dem Kontrollkonto gestrichen worden. Der Restbetrag wurde nicht verrechnet.

Vorläufiges Abrechnungsergebnis der Schuldenbremse des Bundes für das Jahr 2021

In der ersten Abrechnung für das letzte Jahr¹⁾ berücksichtigte das Bundesfinanzministerium die neue Regel für Sondervermögen. Auch die Ergebnisse der Vorjahre wurden entsprechend angepasst.

Im Jahr 2021 wurde die Regelgrenze insgesamt um 193 Mrd € überschritten. Diese

belief sich auf 12 Mrd € (0,35 % des Bruttoinlandsprodukts 2019). Die Nettokreditaufnahme betrug 215 Mrd €. Um auf den maßgeblichen strukturellen Wert zu kommen, wurde davon die errechnete Konjunkturbelastung von 14 Mrd € abgesetzt. Hinzu-

¹ Vgl.: Bundesministerium der Finanzen (2022b).

Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes im Zusammenhang mit der Schuldenbremse¹⁾

Mrd €

Position	Ist 2020	2. Nachtrag 2021	vorläufiges Ist 2021
1. Ausgaben ¹⁾	441,8	572,7	556,6
darunter:			
1.a Investitionen	50,3	59,3	45,8
1.b Globale Mehr-/Minderausgaben	–	– 7,7	–
2. Einnahmen ¹⁾²⁾	311,1	332,3	341,0
darunter:			
2.a Steuereinnahmen ¹⁾	283,3	284,0	313,5
2.b Globale Mehr-/Mindereinnahmen	–	22,0	–
3. Finanzierungssaldo (2.–1.)	– 130,7	– 240,4	– 215,6
4. Münzeinnahmen	0,2	0,2	0,2
5. Rücklagenzuführung (-)/-entnahme (+)	–	–	–
6. Nettokreditaufnahme (-)/-tilgung (+) (3.+4.+5.)	– 130,5	– 240,2	– 215,4
7. Konjunkturkomponente im Haushaltsverfahren	– 42,6	– 13,9	– 13,9
8. Saldo finanzieller Transaktionen	– 6,6	– 5,4	3,0
9. Strukturelle Nettokreditaufnahme (-)/-tilgung (+) (6.–7.–8.)	– 81,3	– 220,9	– 204,5
10. Überschreitung der Grenze (12.–9.)	69,6	208,9	192,5
11. nachrichtlich: Überschreitung der Grenze einschl. Sondervermögen (10.–14.)	41,9	150,5	123,5
12. Reguläre Obergrenze: Strukturelle Nettokreditaufnahme (0,35 % des BIP) ³⁾	– 11,7	– 12,1	– 12,1
13. Struktureller Finanzierungssaldo (3.–7.–8.)	– 81,5	– 221,2	– 204,7
13.a wie zuvor, mit Potenzialschätzung lt. Jahreswirtschaftsbericht 2022	– 93,1	– 213,5	– 197,1
14. nachrichtlich: Saldo bislang relevanter Extrahaushalte ⁴⁾	27,7	58,4	69,0
davon:			
14.a Energie- und Klimafonds	25,3	46,2	53,9
14.b Aufbauhilfefonds (Flut 2013)	– 0,4	– 0,5	– 0,2
14.c Kommunalinvestitionsförderungsfonds	– 1,0	– 1,5	– 1,0
14.d Digitalisierungsfonds	1,3	– 1,8	0,2
14.e Grundschulkindergarten-Betreuungsfonds	2,5	0,0	0,5
14.f Fluthilfefonds (Flut 2021)	–	16,0	15,6
15. Rücklagen der Sondervermögen zu 14.	43,2	101,6	112,2
16. Bestand der allgemeinen Rücklage	48,2	48,2	48,2
17. Stand des Kontrollkontos	47,7	47,7	47,7
18. Ausstehender Tilgungsbetrag insgesamt (aus 10.)	69,6	278,4	262,0

* Quelle: BMF 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. ⁴ Planwert zum 2. Nachtrag 2021: 14.a bzw. 14.f ergänzt um neu geplante bzw. erfolgte Bundeszuweisungen.

Deutsche Bundesbank

addiert wurde der Saldo aus finanziellen Transaktionen von + 3 Mrd €. Mit der Berechnung der finanziellen Transaktionen für die Abrechnung 2021 wurde die Intention der Schuldenbremse konsequent umgesetzt: Die nur unterjährig als Darlehen gewährten Zahlungen zum Defizitenausgleich an die Bundesagentur für Arbeit (BA) wurden noch vor dem Schließen der Bücher in Zuschüsse umklassifiziert. Somit sind unterjährig als finanzielle Transaktionen ausgewiesene Darlehensvergaben von 17 Mrd € hier nicht eingeflossen. Der Überschuss aus finanziellen Transaktionen, der das strukturelle Ergebnis belastet, beruht auf dem Anrechnen eines Darlehenslasses des Bundes von 7 Mrd € zugunsten der BA. Diese hatte das Darlehen im Jahr 2020 zum Defizitenausgleich erhalten. Das Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes sah bislang vor, finanzielle Transaktionen gemäß der Haushaltsverbuchung anzurechnen.²⁾ Der Darlehenslass belastet

die Bundesfinanzen aber ohne Zahlungsvorgang. Somit entspricht das Anrechnen des Darlehenslasses der Intention der Schuldenbremse.

2 Vgl.: Bundesministerium der Finanzen (2021), S. 18. Vgl. zu insoweit möglichen Verbuchungen von Bundestransaktionen zum Ausgleich von Defiziten der BA: Deutsche Bundesbank (2021d), S. 70.

Nachträgliche Anpassung bereits beschlossener Tilgungspläne zu hinterfragen

Die Schuldenbremse bindet die Inanspruchnahme von Notlagenkrediten zudem daran, dass ein Tilgungsplan beschlossen wird. Dies soll verhindern, dass über die Ausnahmeklausel dauerhaft zusätzliche Schulden aufgebaut werden. Der Tilgungsplan soll sie also verlässlich zurückführen. Schnelle Tilgungen sind zwar aus ökonomischer Sicht eigentlich nicht notwendig. Denn eine sinkende Schuldenquote ist angelegt, und die Zinslasten sind niedrig. Die Tilgung nachträglich aus der anstehenden Mittelfristplanung zu verschieben, um abseits von Notlagen Spielräume für neue Vorhaben zu schaffen, droht aber die Bindungswirkung der Schuldenbremse zu schwächen. Die Bindungswirkung ist entscheidend dafür, dass die Schuldenbremse solide Staatsfinanzen verlässlich absichert. Zudem ist zu bedenken, dass spätere Bundeshaushalte durch die Folgen des demografischen Wandels ohnehin bereits stark belastet sein werden. Lasten werden also nicht in Jahre verschoben, die sich fiskalisch entspannt darstellen. Hinzu treten im Übrigen die Tilgungslasten

für die europäischen Schulden aus dem Programm Next Generation EU ab 2028.

Für das laufende Jahr will die neue Bundesregierung am 9. März einen überarbeiteten Haushaltsentwurf vorlegen. Der ursprüngliche Ansatz einer Nettokreditaufnahme von 100 Mrd € gilt ihr dafür wohl als Obergrenze. Einerseits lässt die grundlegend günstigere Haushaltsentwicklung auch für 2022 Entlastungen gegenüber den bisherigen Planungen erwarten. Andererseits dürften Mehrkosten aus den Koalitionsvereinbarungen berücksichtigt werden.

Um die reguläre Obergrenze für die Nettokreditaufnahme zu überschreiten, muss die Regierung ein weiteres Mal auf die Ausnahmeklausel zurückgreifen. Dazu ist zu begründen, dass die Krisenlage anhält und dies die Staatsfinanzen noch erheblich belastet. Die verfügbaren Projektionen deuten derzeit allerdings trotz fortgesetzten Infektionsgeschehens keine gesamtwirtschaftliche Krisenlage mehr an. Einige Co-

Bundeshaushalt 2022: deutlich günstigere Grundtendenz, aber Mehrkosten aus neuen Vorhaben

Erneuter Rückgriff auf Ausnahmeklausel eingehend zu begründen

rona-Hilfsmaßnahmen werden zwar noch fortgeführt. Allerdings verfügt der Bund über eine allgemeine Rücklage von 48 Mrd €. Diese wurde vor der Krise aus den Überschüssen der Haushaltsjahre 2015 bis 2019 aufgefüllt. Aus der Rücklage lassen sich coronabedingte Haushaltslasten ohne Rückgriff auf die Ausnahmeklausel finanzieren. Es wäre vor diesem Hintergrund eingehend zu begründen, warum und für welche konkreten Maßnahmen weitere Notlagenkredite benötigt werden.

Strompreise sollten den Zuschussbedarf für förderberechtigte Stromerzeugung weiterhin deutlich begrenzen. Weit höhere Abflüsse als im Vorjahr sind beim neuen Fluthilfefonds zu erwarten, und eine weitere Mittelzuführung steht derzeit nicht an. Beim WSF dagegen läuft die Antragsfrist für neue Hilfen zur Jahresmitte ab, und der Kreditrahmen für Kapitalhilfen wurde stark verringert. Da eine günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung erwartet wird, könnten die neuen Inanspruchnahmen relativ eng begrenzt ausfallen. Angesichts noch immer vorteilhafter Finanzierungsbedingungen für Unternehmen könnten die Rückflüsse deutlich überwiegen. Insgesamt könnten die Extrahaushalte des Bundes dann sogar noch einmal einen Überschuss verzeichnen.

Extrahaushalte des Bundes im Jahr 2021 mit sehr hohem Überschuss dank Vorfinanzierung

Die Extrahaushalte des Bundes schlossen das Jahr 2021 mit einem sehr hohen Überschuss ab (Extrahaushalte hier ohne SoFFin sowie Bad Banks und sonstige Einheiten mit kaufmännischem Rechnungswesen).¹⁴⁾ Ausschlaggebend waren hohe Zuführungen aus dem Kernhaushalt. Der Überschuss erreichte dadurch 76 Mrd €, nach einem Defizit von 6 Mrd € ein Jahr zuvor. Den größten Beitrag zum Jahresergebnis leistete der EKF mit einem Plus von 54 Mrd €. Dabei waren die Mittelabflüsse aus dem EKF immer noch erheblich niedriger als geplant, wenn auch nicht mehr so deutlich wie im Vorjahr. Beim neuen Fluthilfefonds standen Ausgaben von lediglich knapp ½ Mrd € zu Buche. Damit verzeichnete er einen Überschuss von fast 16 Mrd €. Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) erzielte ungeachtet neuer Zahlungen für Corona-Hilfskredite von 6½ Mrd € einen Überschuss von knapp 2 Mrd €. Ausschlaggebend waren Rückzahlungen von Darlehen und Kapitalhilfen, die Unternehmen wie etwa die Luft Hansa erhalten hatten. Der Überschuss folgte auf das Vorjahresdefizit von 40 Mrd €, das weitestgehend aus der Refinanzierung von Corona-Hilfskrediten der KfW entstanden war.

Im laufenden Jahr Überschuss durch Rückzahlungen an WSF möglich

Im laufenden Jahr könnte der EKF in etwa ausgeglichen abschließen. Zwar strebt die Bundesregierung an, den Fonds noch stärker einzusetzen. Eine derzeit diskutierte Abschaffung der EEG-Umlage auf den Strompreis schon vor 2023 könnte den EKF aber nur wenig belasten. So ist das Guthaben auf dem EEG-Konto in den vier Monaten seit Berechnung der EEG-Umlage für 2022 um 8 Mrd € gestiegen, und hohe

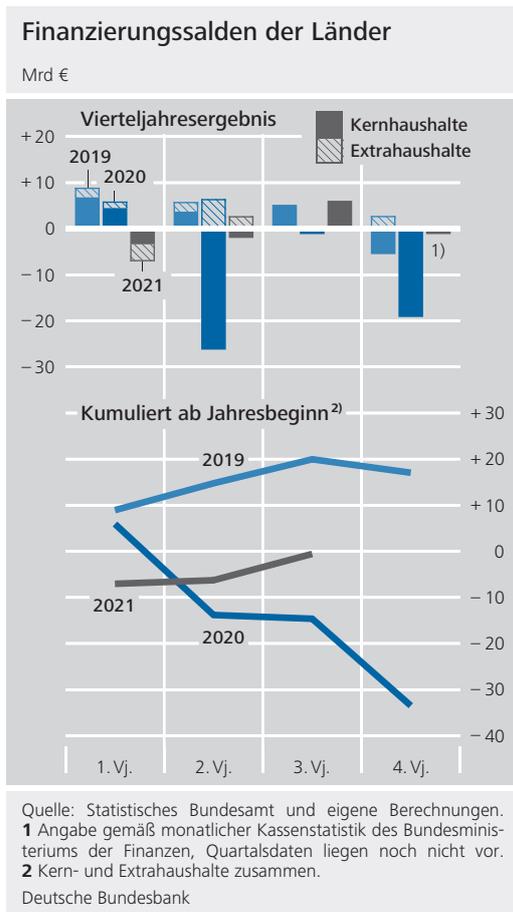
Länderhaushalte¹⁵⁾

Die Kernhaushalte der Länder erzielten im Jahr 2021 einen leichten Überschuss von 1 Mrd €. Im Jahr davor hatten sie noch ein sehr hohes Defizit von 39 Mrd € verzeichnet. Angaben zu den Extrahaushalten der Länder stehen noch aus. In diesen zeichnen sich nach drei Quartalen leichte Defizite ab.¹⁶⁾ Einschließlich ihrer Extrahaushalte dürften die Länder das vergangene

Kernhaushalte der Länder mit leichtem Überschuss 2021

¹⁴ 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 zusätzlich ausgeklammert. Seit 2019 nimmt der SoFFin Kredite auf und leitet diese 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.

¹⁵ Die Angaben zu den Jahresergebnissen der Kernhaushalte basieren auf der monatlichen Kassenstatistik des BMF. ¹⁶ Gemäß den vierteljährlichen Angaben stand nach drei Quartalen ein konsolidiertes Defizit von ½ Mrd € zu Buche (bei periodengerechter Verbuchung vorschüssig gezahlter Personalausgaben). Einem Überschuss der Kernhaushalte stand dabei ein Defizit der Extrahaushalte gegenüber. Ausweislich der Monatsstatistik lassen die Kernhaushalte im Schlussquartal keine auffälligen Zahlungsströme zwischen Kern- und Extrahaushalten erkennen. Insoweit könnten die Salden der Extrahaushalte etwa stabil geblieben sein. Allerdings ist den Daten bspw. noch nicht die Vorfinanzierung des Corona-Sondervermögens von Sachsen-Anhalt über 2 Mrd € zu entnehmen, das Ende 2021 geschaffen wurde. Umfassendere Angaben sind voraussichtlich zum Ende des laufenden Quartals verfügbar.



Jahr in etwa ausgeglichen abgeschlossen haben.

Starker Zuwachs beim Steueraufkommen und moderates Ausgabenplus

Die Einnahmen der Kernhaushalte stiegen im Gesamtjahr um 10 %. Ausschlaggebend war das starke Steueraufkommen (+ 13 %). Es lag sogar um 3 % über dem Einnahmenniveau, das die offizielle Steuerschätzung vor der Corona-Krise für 2021 prognostiziert hatte. Die Krise belastete hier folglich nicht mehr. Die gewichtigen Einnahmen von öffentlichen Verwaltungen nahmen weiter zu (+ 4 %), obwohl die Basis im Vorjahr erheblich erhöht war. Die Gesamtausgaben wuchsen nur leicht (+ 1½ %). Zwar fielen spürbare zusätzliche Ausgaben für den Betrieb von Impfzentren und Corona-Tests an Schulen an. Dämpfend wirkte aber offenbar, dass Corona-Sondervermögen der Länder geringer dotiert wurden.

Nach der starken Verbesserung im letzten Jahr dürfte sich die Finanzlage der Länder im laufenden Jahr wenig ändern. Bei den Steuern ist

nach dem kräftigen Aufholprozess 2021 ein nur moderates Wachstum zu erwarten. Die Zuweisungen vom Bund dürften deutlich zurückgehen, weil bundesfinanzierte Corona-Maßnahmen auslaufen. Dies belastet die Länder per saldo grundsätzlich nicht: Es stehen auch weniger diesbezügliche Ausgaben zu Buche. Allerdings scheinen die Zuflüsse vom Bund Ende 2021 die entsprechenden Abflüsse bei den Ländern übertroffen zu haben. Soweit Bundesmittel aus 2021 verzögert abgeflossen sind, belastet dies das Ergebnis im laufenden Jahr. Im Übrigen dürften die Personalausgaben merklich zulegen. Die besonderen Corona-Hilfen der Länder für ihre Gemeinden dürften weitgehend entfallen. Dafür könnten allerdings die regulären Zahlungen im kommunalen Finanzausgleich höher ausfallen. Der pandemiebezogene Sachaufwand (v. a. Corona-Tests an Schulen) dürfte zwar zunächst noch deutlich zunehmen. Mit abnehmender Dynamik der Pandemie sollten aber auch die Aufwendungen sinken.

Im laufenden Jahr Seitwärtsbewegung der Länderhaushalte zu erwarten

Insgesamt sind nur noch überschaubare Corona-Lasten zu erwarten. Daher scheint es für die Länder nicht naheliegend, im laufenden Jahr noch einmal auf die Ausnahmeklauseln ihrer Schuldenbremsen oder auf Reserven aus zuvor aufgenommenen Notlagenkrediten zurückzugreifen. So hält etwa Rheinland-Pfalz bereits seit dem Vorjahr wieder die reguläre Schuldenbegrenzung ein. Auch weitere Länder haben schon erklärt, 2022 zu den normalen Regeln zurückzukehren und mit Tilgungen zu beginnen. So will etwa Niedersachsen Schulden aus konjunkturell bedingten Krediten tilgen. Und beispielsweise Thüringen beginnt im laufenden Jahr damit, Notlagenkredite zurückzuführen. Manche Länder nahmen wohl haushaltsrechtlich mehr Notlagenkredite auf, als sie dazu benötigen, die Pandemie zu bewältigen. In diesem Fall scheint die zeitnahe Tilgung der Kredite angezeigt, die als Reserve aufgenommen wurden. Ein Einsatz für andere Aufgaben entspricht nicht der Intention der Schuldenbremse.¹⁷⁾

Rückgriff auf Ausnahmeklausel im Jahr 2022 für Länder nicht mehr naheliegend

17 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2021e), S. 37 f.

■ Sozialversicherungen

Rentenversicherung

Überschuss im Jahr 2021 wegen Bundesmitteln für noch nicht ausgezahlte Grundrentenleistungen

Die gesetzliche Rentenversicherung verbuchte im Jahr 2021 nach vorläufigen Angaben einen Überschuss von fast 1 Mrd €. Damit verbesserte sich das Ergebnis im Vergleich zum Jahr 2020 kräftig: Damals war noch ein Defizit von fast 4½ Mrd € angefallen. Der Überschuss entspricht letztlich einem Sondereffekt bei der Grundrente: Der Bund zahlte im vergangenen Jahr bereits den vollen Zuschuss von 1½ Mrd €. Dieser soll die jährlichen Zusatzleistungen anfangs in etwa ausgleichen. Die 2021 erwachsenen Ansprüche wurden aber erst zu einem kleinen Teil ausgezahlt.¹⁸⁾ Mit dem Überschuss stieg die Nachhaltigkeitsrücklage zum Jahresende 2021 auf 39 Mrd € (gut 1,6 Monatsausgaben). Sie liegt damit etwa 34 Mrd € über dem gesetzlichen Minimum von 0,2 Monatsausgaben.

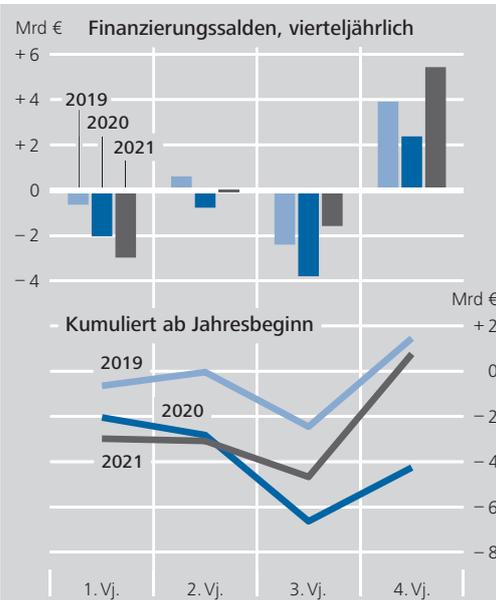
Einnahmen legten deutlich zu, Ausgabendynamik gebremst

Einnahmeseitig stiegen die Beitragseingänge um 4%. Die Bundesmittel nahmen mit 4½% noch etwas stärker zu, wobei 1½ Prozentpunkte auf die zusätzlichen Bundesmittel für die Grundrente zurückgingen. Die Ausgaben wuchsen demgegenüber mit 2½% deutlich schwächer. Ursächlich ist vor allem, dass die Renten zur Jahresmitte in Westdeutschland nicht angehoben wurden (im Osten: +0,7%). Insgesamt stiegen die Renten jahresdurchschnittlich um 2%. Die Rentenzahl nahm erneut nur moderat zu.

2022 deutliches Defizit angelegt

Im laufenden Jahr werden die Ausgaben zügiger steigen als die Einnahmen: Es ist mit einem deutlichen Defizit zu rechnen. Die Bundesmittel wachsen regelgebunden nur verhalten, da sie an die schwache Entgeltentwicklung im Jahr 2020 anknüpfen. Ausgabenseitig dämpft in der ersten Jahreshälfte zwar noch, dass die Renten 2021 kaum angepasst wurden. Zur Jahresmitte 2022 dürfte die Anpassung aber sehr hoch ausfallen. Hinzu kommen neben den laufenden Grundrentenzuschlägen noch die Nachzahlungen für 2021. Das Jahresergebnis dürfte sich allein deshalb um etwa 2½ Mrd € verschlech-

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

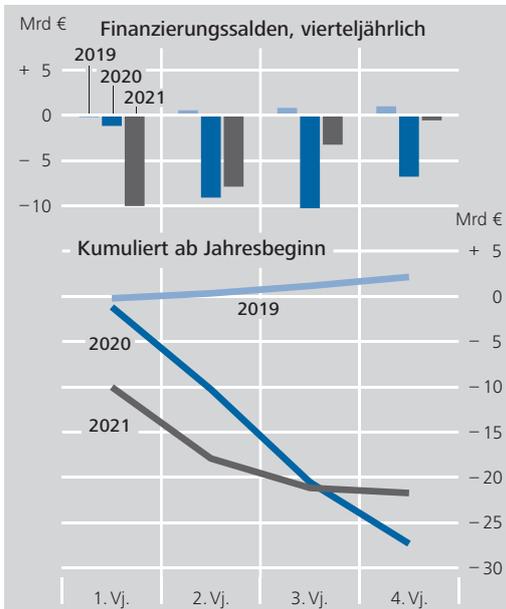
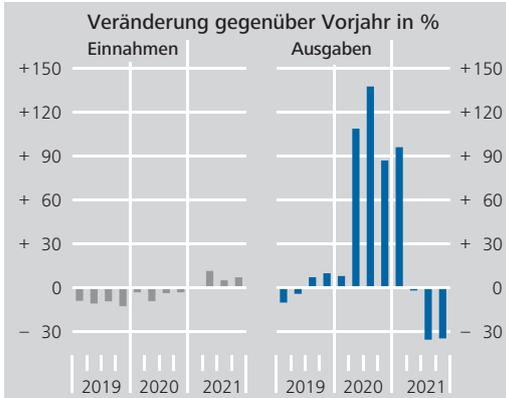
tern, weil Leistungen für 2021 verzögert ausgezahlt werden.

Wie hoch die Rentenanpassung zur Jahresmitte ausfällt, berechnet das Arbeitsministerium im Frühjahr. Im Rentenversicherungsbericht vom Herbst 2021 ging das Ministerium noch von einer Anpassung um durchschnittlich 5½%

Geplante Reaktivierung des Nachholfaktors dämpft Rentenanpassung nur leicht

¹⁸ Die Rentenversicherung erwartet, dass die letzten Grundrenten aus 2021 erst bis Ende 2022 ausgezahlt werden.

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit*)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit. * Einschl. der Zuführungen an den Versorgungsfonds und vor Zahlung von Bundeszuschüssen. Deutsche Bundesbank

nicht. Das niedrigere Versorgungsniveau beeinflusst aber die Rentenanpassung: Da es 48 % nicht unterschreiten darf, ist die Wirkung des Nachholfaktors nur gering. Zur Jahresmitte dürften die Renten damit immer noch kräftig zulegen.

Der letztjährige Rentenversicherungsbericht verdeutlicht den perspektivischen Finanzdruck – den die beschriebenen Änderungen nicht wesentlich mildern. Gemäß Bericht springt der Beitragssatz im Jahr 2024 von derzeit 18,6 % auf 19,5 % und steigt 2025 weiter auf 19,7 %. Das Versorgungsniveau beträgt 2025 nahezu unverändert 49,2 % (48 % nach Neudefinition und reaktiviertem Nachholfaktor). Auch nach 2025 macht sich der zunehmende Finanzdruck bemerkbar: Bis 2035 steigt der Beitragssatz kontinuierlich auf fast 22½ %. Das Versorgungsniveau sinkt auf knapp 46 % (45 % nach neuer Definition). Die neue Bundesregierung beabsichtigt nun, ein Versorgungsniveau von 48% auch nach 2025 zu sichern. Dies würde den Finanzdruck in der Rentenversicherung zusätzlich erhöhen. Es wären also noch stärker steigende Beitragssätze zu erwarten. Da der Großteil der Bundesmittel mit dem Beitragssatz wächst, würde zudem der Bundeshaushalt stärker belastet. Diese Belastung nimmt noch weiter zu, wenn der Bund mit zusätzlichen Zuschüssen den Anstieg des Beitragssatzes begrenzt.

Stabilisierung des Versorgungsniveaus würde ohnehin angelegten Finanzdruck erhöhen

aus.¹⁹⁾ Die neue Bundesregierung plant aber, den Nachholfaktor in der Rentenanpassung zu reaktivieren. Dieser ist derzeit noch bis einschließlich 2025 ausgesetzt. Wenn der Faktor wieder greift, wird die Rentenkürzung nachgeholt, die 2021 infolge der Schutzklausel unterblieb. Dazu wird die unterlassene Kürzung mit den jährlichen Rentenzuwächsen verrechnet: Die Renten sinken nicht, sie wachsen lediglich etwas langsamer. Allerdings ist gemäß Koalitionsvertrag vorgesehen, zugleich das Versorgungsniveau neu zu definieren. Dieses liegt aktuell bei 49,4 %; mit der geplanten Änderung soll es rechnerisch nur noch 48,3 % betragen.²⁰⁾ Die Neudefinition ändert die Renten zunächst

Bundesagentur für Arbeit

Auch im Jahr 2021 leistete die BA einen erheblichen Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschaft:

19 Die Rentenanpassung für Westdeutschland wird mit gut 5 % und diejenige für Ostdeutschland mit 6 % angegeben. Ursächlich für diese starke Anpassung ist vor allem das Lohnwachstum des Jahres 2021. Dieses wurde durch den Rückgang der Kurzarbeit gestärkt. Hinzu kommt eine nachträgliche Aufwärtskorrektur für Entwicklungen im Jahr 2020: Die relevanten beitragspflichtigen Entgelte dürften damals deutlich stärker gewachsen sein als die Löhne, an denen sich die Rentenanpassung 2021 orientierte. Vgl. ausführlicher: Deutsche Bundesbank (2020).

20 Ein statistischer Sondereffekt bei den beitragspflichtigen Entgelten erhöhte 2021 das gesetzliche Versorgungsniveau um etwa 1 Prozentpunkt. Mit der geplanten Änderung wird dieser Effekt wieder herausgerechnet.

*Krisenbedingt
erneut sehr
hohes Defizit*

Krisenbedingt verbuchte sie vor Zahlung der Bundeszuschüsse ein Defizit von 22 Mrd € (nach 27 Mrd € im Jahr 2020).²¹⁾ Ohne die Überschüsse aus der Insolvenzgeld- und Winterbeschäftigungsumlage betrug es 23 Mrd €. Den Fehlbetrag deckte die BA zum Teil aus ihrer Rücklage von 6 Mrd €.²²⁾ Zudem leistete der Bund unterjährige Darlehen von 17 Mrd €. Zum Jahresende wandelte er diese in einen Zuschuss um.

*Kräftiges Ein-
nahmenplus aus
höheren Bei-
tragseingängen
und höherer
Umlage für
Insolvenzgeld*

Die Einnahmen der BA (ohne Bundeszuschuss zum Defizitausgleich) stiegen kräftig um 6 1/2 %. Die Beitragseinnahmen legten um gut 4 1/2 % zu. Dies hing nicht zuletzt mit der wieder höheren Beschäftigung zusammen. Im Vorjahr war die Beitragsbemessungsgrundlage krisenbedingt noch um 1 1/2 % zurückgegangen. Die Einnahmen aus der Insolvenzgeldumlage wuchsen äußerst stark, weil der Umlagesatz auf 0,12 % verdoppelt wurde.²³⁾

*Ausgaben
sanken wegen
rückläufiger
Kurzarbeit und
verbesserter
Arbeitsmarkt-
lage*

Die Ausgaben sanken um 5 1/2 %. Sie lagen aber immer noch 75 % über dem Vorkrisenniveau 2019. Mit der verbesserten Lage am Arbeitsmarkt gingen die Ausgaben für Arbeitslosengeld zurück (– 5 1/2 %). Für Kurzarbeit wendete die BA 7 1/2 % weniger auf als im Vorjahr. Die Ausgaben für Kurzarbeit beliefen sich damit aber immer noch auf 21 Mrd €. Davon entfielen Ausgaben von 8 Mrd € auf Sozialbeiträge, von denen die BA in der Pandemie die Unternehmen entlastet. Ausgehend von seinem erhöhten Vorjahreswert sank das Insolvenzgeld um 60 %. Obwohl Ausnahmen bezüglich der

Insolvenz-Antragspflicht Ende April 2021 ausgelaufen waren, erreichte es den niedrigsten Wert seit mehr als 20 Jahren.

Im laufenden Jahr sollte sich die Finanzlage erheblich verbessern. Der Haushaltsplan der BA wurde im Dezember genehmigt. Dort ist ein Defizit von 1 1/2 Mrd € im operativen Bereich veranschlagt. Es soll durch einen Bundeszuschuss gedeckt werden. Einnahmenseitig sollen die Beitragseingänge mit 4 % deutlich steigen. Für das Insolvenzgeld wurde der Umlagesatz auf 0,09 % gesenkt. Auf der Ausgabenseite sollen die Ausgaben für das Arbeitslosengeld und das Kurzarbeitergeld stark zurückgehen. Seit Aufstellung des Haushaltsplanes erhöhte sich die Infektionsdynamik allerdings wieder. Die pandemiebedingten Lasten dürften damit weniger schnell ausklingen. Inzwischen verlängerte die Bundesregierung teilweise die Corona-Sonderregelungen bis Ende Juni 2022. Insgesamt ist mit einer etwas ungünstiger als geplanten Entwicklung zu rechnen.

*Für 2022 kleines
Defizit geplant –
Ausgleich über
Bundeszuschuss*

21 Im operativen Bereich, d. h. ohne Versorgungsfonds. Zuführungen an den Fonds stellen Ausgaben dar, die den operativen Finanzierungssaldo belasten. Wegen der Corona-Krise wurden die Zuführungen im Jahr 2021 ausgesetzt (wie bereits 2020). Dadurch verbuchte der Fonds ein Defizit von 1/2 Mrd €. Seine Rücklage sank zum Jahresende auf 8 1/2 Mrd €.

22 Damit stehen der BA keine Rücklagen in der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung mehr zur Verfügung. Die über spezifische Umlagen finanzierten Insolvenzgeld- und Winterbeschäftigungsrücklagen beliefen sich Ende 2021 auf zusammen gut 2 1/2 Mrd € (+ 1 Mrd € gegenüber dem Vorjahr).

23 Damit entsprach der Umlagesatz dem Durchschnittswert von 2010 bis 2020.

■ Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (2022a), Lindner: „Dank Widerstandskraft der Wirtschaft: 24,8 Mrd. Euro weniger Schulden als geplant“, Vorläufiger Haushaltsabschluss 2021, Pressemitteilung, 14. Januar 2022.

Bundesministerium der Finanzen (2022b), Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2021, BMF-Monatsbericht, Januar 2022, S. 23–47.

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

Bundesministerium der Finanzen (2020), Besteuerung von Alterseinkünften, Ausgabe 2020, S. 7–10.

Deutsche Bundesbank (2021a), Pandemiebedingte Schäden am deutschen Produktionspotenzial bislang moderat, Monatsbericht, Dezember 2021, S. 30–32.

Deutsche Bundesbank (2021b), Public debate on the review of the EU economic governance: Stellungnahme der Bundesbank vom 22. Dezember 2021, www.bundesbank.de/content/884870.

Deutsche Bundesbank (2021c), Ertragslage und Finanzierungsverhältnisse der deutschen börsennotierten Konzerne im Jahr 2020 mit einem Ausblick auf das Jahr 2021, Monatsbericht, Dezember 2021, S. 55–58.

Deutsche Bundesbank (2021d), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, November 2021, S. 64–75.

Deutsche Bundesbank (2021e), Länderfinanzen 2020: Defizit aufgrund temporärer Pandemieeffekte, Ausnahmeklauseln auch für Reservebildung genutzt, Monatsbericht, Oktober 2021, S. 15–39.

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

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.

Deutscher Bundestag (2022), Öffentliche Anhörungen, Zweites Nachtragshaushaltsgesetz, 10. Januar 2022.