

■ Öffentliche Finanzen ^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt

Finanzpolitischer Fokus weiterhin auf Coronakrise

Die deutsche Finanzpolitik ist weiterhin darauf ausgerichtet, die Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie zu bewältigen. Mit den Stabilisierungsmaßnahmen gehen hohe Defizite und steigende Schulden einher. Wenn die Krise abklingt und die Stützung nach und nach ausläuft, verbessern sich die Staatsfinanzen wieder. Der Ausblick bleibt dabei höchst unsicher. Dies gilt sowohl für den gesamtwirtschaftlichen Verlauf als auch hinsichtlich möglicher zusätzlicher Stabilisierungsmaßnahmen.

Hohes Defizit 2020 und steigende Schulden reflektieren fiskalische Wirtschaftsstützung

Nach einem Überschuss von 1½ % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2019 ist für das laufende Jahr eine Defizitquote von über 5 % zu erwarten. Die Entwicklung geht zum Teil auf den Wirtschaftseinbruch zurück (automatische Stabilisatoren): Dadurch sinken die Steuern sowie die Sozialbeiträge aus regulärer Beschäftigung. Gleichzeitig steigen die Ausgaben für Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld. Noch stärker dürften die aktiven finanzpolitischen Stützungsmaßnahmen zu Buche schlagen, die seit März 2020 ergriffen wurden.¹⁾ Zudem war der Haushaltskurs für 2020 bereits zuvor expansiv ausgerichtet.²⁾ Die Schuldenquote könnte zum Jahresende über 70 % steigen (2019: 60 %). Hier schlagen sich neue Kredite nieder, mit denen Defizite finanziert und auch Kassenreserven gebildet werden. Außerdem werden staatlich garantierte Kredite und schuldenfinanzierte Kapitaleinlagen für Unternehmen in den Schuldenstand eingerechnet, die das VGR-Defizit nicht erhöhen. Die Quote steigt zudem, weil das nominale BIP im Nenner sinkt.

2021 Defizitrückgang erwartet

Die Aussichten für das kommende Jahr hängen entscheidend von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der weiteren fiskalischen Stabilisierungspolitik ab. Aus heutiger Sicht sinkt das Defizit wieder, vor allem, weil Stabilisierungsmaßnahmen im Jahresverlauf auslaufen. Defiziterhöhend wirken hingegen verschiedene

andere Beschlüsse. Insbesondere entfällt der Solidaritätszuschlag teilweise, und Kindergeld und -freibetrag steigen deutlich. Außerdem wurde mit dem Konjunkturpaket vom Juni ein zusätzlicher staatlicher Zuschuss vereinbart, um zu verhindern, dass die EEG-Umlage beim Strompreis steigt (EEG: Erneuerbare-Energien-Gesetz). Zudem sind Mehrausgaben für Klimaschutzmaßnahmen geplant, die nur teilweise aus der neuen nationalen CO₂-Bepreisung finanziert werden. Auch die Nettoszahungen an den regulären EU-Haushalt belasten per saldo stärker als im laufenden Jahr. Dabei steigt der deutsche Netto-Finanzierungsbeitrag vor allem durch den Brexit. Die Einnahmen, die Deutschland aus dem EU-Extrahaushalt Next Generation EU (NGEU) erwartet, sind demgegenüber weit weniger gewichtig.

Weil die Krise über das laufende Jahr hinaus anhält, ist eine stabilisierende Finanzpolitik auch im kommenden Jahr wichtig. Die Ausnahmeklauseln der EU-Haushaltsregeln und der Schuldenbremse des Bundes sollen 2021 aktiv bleiben,³⁾ um dies zu ermöglichen. Dadurch kann die Finanzpolitik Unternehmen und private Haushalte unterstützen, die von der Krise besonders betroffen sind. Zudem können allgemeineren Konjunkturimpulse gesetzt werden. Insgesamt geht es darum, den Krisenfolgen effektiv zu begegnen. Eigentlich zukunftsfähige Unternehmen und Arbeitsplätze sollten nicht

Ausnahmeklauseln der Budgetregeln 2021 weiter aktiv

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

1 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2020a). Dort ist eine Schätzung von Juni 2020 dargestellt. Die Budgetlasten durch die Krise stellen sich für 2020 mittlerweile deutlich geringer dar.

2 Dem Beschluss des Stabilitätsrates im Dezember 2019 lag eine Schätzung zugrunde, wonach der strukturelle Überschuss in Relation zum BIP im Jahr 2020 um ¼ Prozentpunkte auf ½ % des BIP zurückgehen sollte.

3 Auch mehrere Länder planen, die Ausnahmeklauseln ihrer Schuldenbremsen aktiv zu halten.

Finanzpolitischer Fokus auf Stabilisierung in der Coronakrise richtig

rein coronabedingt aufgegeben werden müssen. Dies stützt auch mittelfristig Wirtschaftsgrundlagen und Beschäftigung.

Vor diesem Hintergrund erscheint die expansive Ausrichtung der deutschen Finanzpolitik in den Jahren 2020 und 2021 angemessen. Aufgrund der hohen Unsicherheit bleibt es zudem notwendig, bedarfsweise immer wieder auf unvorhergesehene Entwicklungen zu reagieren. Deutschland hatte vor der Krise solide Staatsfinanzen erreicht und besitzt Spielraum, die staatliche Stabilisierung bei Bedarf noch deutlich auszuweiten. Neue Maßnahmen sollten aber temporär ausgestaltet sein – wie es auch bisher überwiegend der Fall ist. Strukturelle Belastungen wären insofern kritisch, als mittelfristig ohnehin schon fiskalische Herausforderungen angelegt sind. Diese betreffen etwa die erwarteten mittelfristigen Steuerausfälle (vgl. S. 66 f.) und den demografischen Wandel. Wenn die Krise abklingt und die regulären Haushaltsregeln wieder greifen, gilt es, die öffentlichen Finanzen in einer überschaubaren Übergangszeit wieder solide aufzustellen. Letztlich ist dies die Voraussetzung dafür, das Vertrauen in die Staatsfinanzen zu erhalten. Dies gilt sowohl für Deutschland als auch für die anderen Mitgliedstaaten der Währungsunion.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Sinkende Steuereinnahmen im dritten Quartal: Stützungsmaßnahmen spielen erhebliche Rolle

Die Steuereinnahmen⁴⁾ sanken im dritten Quartal 2020 im Vorjahresvergleich deutlich (– 6 %, siehe Schaubild und Tabelle auf S. 65). Dabei schlugen sich nicht zuletzt Maßnahmen des Konjunkturpakets vom Juni nieder. Auch die Wirtschaftsschwäche führte zu weiteren Ausfällen, die sich gegenüber dem massiven Einbruch im zweiten Quartal aber deutlich abschwächten. Die Lohnsteuer ging um 11½ % zurück. Die Kurzarbeit dämpfte das Einkommen dabei deutlich.⁵⁾ Wichtig war zudem die erste Tranche des Kinderbonus, der wie das Kinder-

geld das Lohnsteueraufkommen mindert. Ohne den Kinderbonus wäre die Lohnsteuer nur um 4½ % zurückgegangen. Die gewinnabhängigen Steuern sanken um insgesamt 4½ %. Besonders betroffen war wiederum die Körperschaftsteuer. Ihre Einnahmen gingen aber weniger zurück als im zweiten Quartal. Dies gilt auch für die veranlagte Einkommensteuer. Die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag – im Wesentlichen die Kapitalertragsteuer auf Dividenden – nahmen dagegen deutlich zu. Hier dürfte eine Rolle gespielt haben, dass einige Hauptversammlungen später stattfanden. Dadurch verschoben sich Ausschüttungen in die zweite Jahreshälfte. Die Umsatzsteuer nahm um 2 % ab. Neben dem gesunkenen privaten Verbrauch schlugen sich Stützungsmaßnahmen nieder: So führte die temporäre Umsatzsteuersenkung, die Anfang Juli in Kraft trat, zu deutlichen Mindereinnahmen. Dabei schlug sich diese Maßnahme bisher erst zum Teil nieder, weil die Umsatzsteuer bis zu zwei Monate verzögert abgeführt wird. Der Umsatzsteuersenkung entgegen wirkte, dass Stundungen aus dem Vorquartal ausliefen: So wurden in diesem Zusammenhang nun mehr Zahlungen an den Staat geleistet als neue Stundungen gewährt.

Gemäß der aktuellen Projektion des Arbeitskreises Steuerschätzungen sinken die Steuereinnahmen im Gesamtjahr 2020 um 9 % im Vergleich zum Vorjahr. Hierfür ist zentral, dass wichtige makroökonomische Bezugsgrößen zurückgehen. Weil davon auch die Durchschnittslöhne betroffen sind, sinkt das Einkommen über die Steuerprogression zusätzlich. Für deutliche Mindereinnahmen sorgen zudem Stützungsmaßnahmen in der Coronavirus-Pandemie. Unter anderem ist die Umsatzsteuer im zweiten Halbjahr 2020 gesenkt, und Eltern erhalten einen Kinderbonus. Unternehmen werden mit Liqui-

Im Gesamtjahr 2020 Rückgang der Steuereinnahmen um 9 % erwartet

⁴ Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

⁵ Durch Kurzarbeit fallen die Löhne niedriger aus, und das Kurzarbeitergeld selbst ist nicht besteuert. Das Kurzarbeitergeld unterliegt allerdings bei der Einkommensteueranmeldung dem Progressionsvorbehalt, was zu moderaten Steuermehreinnahmen im Folgejahr führt.

Steueraufkommen									
Steuerart	1. bis 3. Vierteljahr				Schätzung für 2020 ¹⁾	3. Vierteljahr			
	2019	2020	Veränderung gegenüber Vorjahr			2019	2020	Veränderung gegenüber Vorjahr	
	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %	in %	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	539,6	496,0	- 43,6	- 8,1	- 8,5	179,0	168,3	- 10,7	- 6,0
darunter:									
Lohnsteuer	159,0	151,6	- 7,4	- 4,7	- 5,1	53,7	47,5	- 6,2	- 11,5
Gewinnabhängige Steuern	95,4	80,1	- 15,3	- 16,0	- 15,1	27,6	26,3	- 1,3	- 4,7
davon:									
Veranlagte Einkommensteuer ³⁾	47,1	42,8	- 4,3	- 9,1	- 8,9	13,6	13,5	- 0,1	- 0,9
Körperschaftsteuer	24,9	16,3	- 8,6	- 34,7	- 34,1	7,6	5,4	- 2,2	- 28,9
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	19,5	15,9	- 3,6	- 18,5	- 15,1	5,2	5,9	+ 0,7	+ 13,8
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	3,9	5,1	+ 1,3	+ 32,6	+ 25,3	1,2	1,5	+ 0,3	+ 25,3
Steuern vom Umsatz ⁴⁾	180,6	164,1	- 16,4	- 9,1	- 10,1	61,1	59,8	- 1,2	- 2,0
Übrige verbrauchsabhängige Steuern ⁵⁾	65,0	62,7	- 2,3	- 3,5	- 3,8	22,8	22,4	- 0,4	- 1,8

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

Deutsche Bundesbank

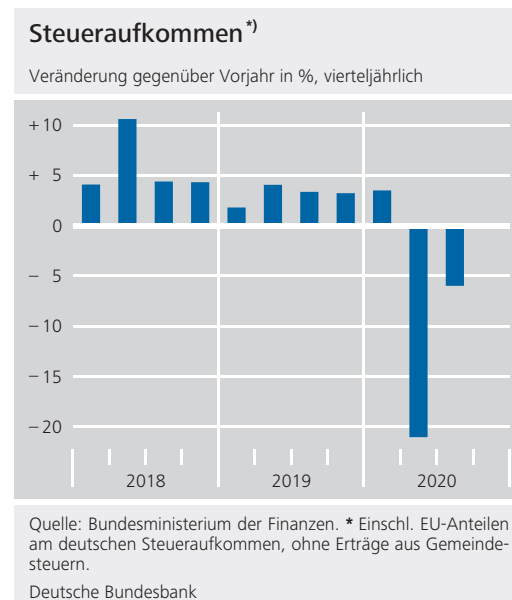
ditätshilfen unterstützt: Beispielsweise werden sie von zu hohen Steuervorauszahlungen schnell entlastet und können sich Steuern vorübergehend begünstigt stunden lassen.

Der Arbeitskreis berücksichtigt nur das jeweils geltende Steuerrecht. Daher ist insbesondere das vom Bundestag bereits beschlossene Zweite Familienentlastungsgesetz noch nicht einbezogen. Dieses sieht vor, Grundfreibeträge 2021 und 2022 zu erhöhen und die übrigen Tarifeck-

Weitere Senkungen der Einkommensteuer und Erhöhung des Kindergelds noch nicht einbezogen

2021 deutlicher Anstieg und danach etwas langsamere Steuerzuwächse

Für das Jahr 2021 wird erwartet, dass das Steueraufkommen deutlich wächst (+ 6 ½ %). Vor allem der unterstellte gesamtwirtschaftliche Aufholprozess treibt diese Entwicklung. Die Steuerprogression wirkt dann wieder wie gewöhnlich einnahmenerhöhend. Da manche Corona-Maßnahmen auslaufen, rechnet der Arbeitskreis zudem mit Nachzahlungen von Steuern. Die Steuereinnahmen werden aber belastet, weil die Ausfälle bei anderen Stützungsmaßnahmen zunehmen (z. B. durch die Einführung einer degressiven Abschreibungsmöglichkeit) und der Solidaritätszuschlag teilweise abgeschafft wird. In den Folgejahren 2022 bis 2025 steigen die Einnahmen zwischen 5 % und 3 ½ %. Dies reflektiert im Wesentlichen die Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Steuerprogression.



Ergebnisse der offiziellen Steuerschätzung und gesamtwirtschaftliche Projektionen der Bundesregierung

Position	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Steuereinnahmen ¹⁾						
in Mrd €	728,3	776,2	816,0	847,3	879,0	908,4
in % des BIP	22,0	22,1	22,3	22,5	22,8	23,0
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	- 8,9	6,6	5,1	3,8	3,7	3,3
Revision zur vorherigen Steuerschätzung in Mrd €	10,6	3,4	5,4	0,6	- 4,2	.
Wachstum des realen BIP in %						
Herbstprojektion Oktober 2020	- 5,5	4,4	2,5	1,0	1,0	1,0
Interimsprojektion September 2020	- 5,8	4,4	1,5	1,5	1,5	.
Herbstprojektion Oktober 2019	1,0	1,3	1,1	1,1	1,1	.
Wachstum des nominalen BIP in %						
Herbstprojektion Oktober 2020	- 3,8	6,0	4,3	2,6	2,6	2,6
Interimsprojektion September 2020	- 4,0	6,0	3,0	3,0	3,0	.
Herbstprojektion Oktober 2019	2,9	3,1	2,8	2,8	2,8	.

Quellen: Arbeitskreis Steuerschätzungen (November 2020) und Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. **1** Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, einschl. Zöllen, einschl. der Erträge aus Gemeindesteuern.

Deutsche Bundesbank

werte nach rechts zu verschieben. Zudem sollen das Kindergeld und der Kinderfreibetrag 2021 nochmals deutlich angehoben werden.

Aufgrund der sehr hohen Unsicherheit in der Coronakrise hatte der Arbeitskreis seine Schätzung zusätzlich im September aktualisiert – außerhalb des regulären Rhythmus. Mit der jüngsten Steuerschätzung ergeben sich gegenüber jenem Stand Mehreinnahmen im laufenden Jahr von 10 ½ Mrd € (vgl. auch oben stehende Tabelle). Zwar sind die neuen gesamtwirtschaftlichen Annahmen für wichtige Steuerbezugsgrößen für 2020 etwas ungünstiger. Die

Kassenergebnisse überraschten jedoch positiv, vor allem bei den gewinnabhängigen Steuern. Auch werden nun weniger Belastungen aus Gerichtsurteilen zur Grunderwerbsteuer erwartet.⁶⁾ Die Schätzungen für die Jahre 2021 und 2022 liegen um 3 ½ Mrd € und 5 ½ Mrd € höher. Dies resultiert vor allem aus günstigeren gesamtwirtschaftlichen Annahmen. Bei einigen Gewinnsteuern unterstellt der Arbeitskreis zudem nunmehr einen etwas langsameren Aufholprozess. Dadurch und durch Wegfall des stützenden Einmaleffekts aus der Revision des Gerichtsurteils reduziert sich der positive Basiseffekt aus dem Vorjahr. Ab 2023 fallen die gesamtwirtschaftlichen Zuwächse in der neuen Setzung aber ungünstiger aus. Dies ist der wesentliche Grund dafür, dass dann moderat niedrigere Steuereinnahmen erwartet werden als noch im September.

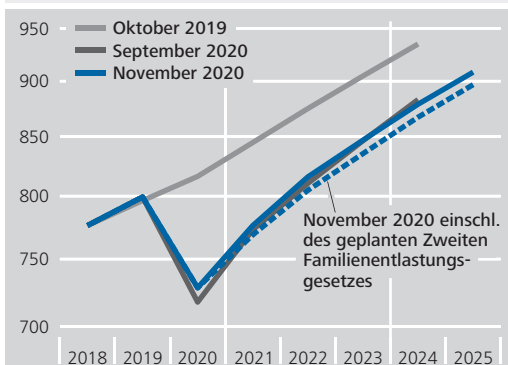
Verglichen mit der letzten Vor-Corona-Schätzung (Herbst 2019) liegen die erwarteten Steuereinnahmen im laufenden Jahr um 88 Mrd € niedriger (2 ½ % des BIP). Die jährlichen Mindereinnahmen gehen dann in den Folgejahren zurück. Am damaligen Projektionsende 2024 fehlen gegenüber Herbst 2019 aber im-

Gegenüber Vor-Corona-Projektion auch mittelfristig spürbar niedrigere Einnahmen erwartet

Gegenüber September-Schätzung Mehreinnahmen in den Jahren 2020 bis 2022 und Mindereinnahmen 2024

Steuerschätzungen: Revisionen im Zuge der Coronakrise^{*)}

Mrd €, log. Maßstab



Quellen: Arbeitskreis Steuerschätzungen, Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. * Gesamtstaatliches Steueraufkommen gemäß offiziellen Steuerschätzungen.

Deutsche Bundesbank

⁶ Umsetzung der BFH-Rechtsprechung zur Steuerbefreiung nach § 6a GrEStG, vgl. auch: Bundesministerium der Finanzen (2020).

mer noch über 50 Mrd €. Entscheidend dafür ist die Erwartung, dass die Wirtschaftstätigkeit nicht zu den gesamtwirtschaftlichen Projektionen aus der Vor-Corona-Zeit aufschließt. Zudem spielen Rechtsänderungen wie insbesondere die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags eine bedeutsame Rolle.

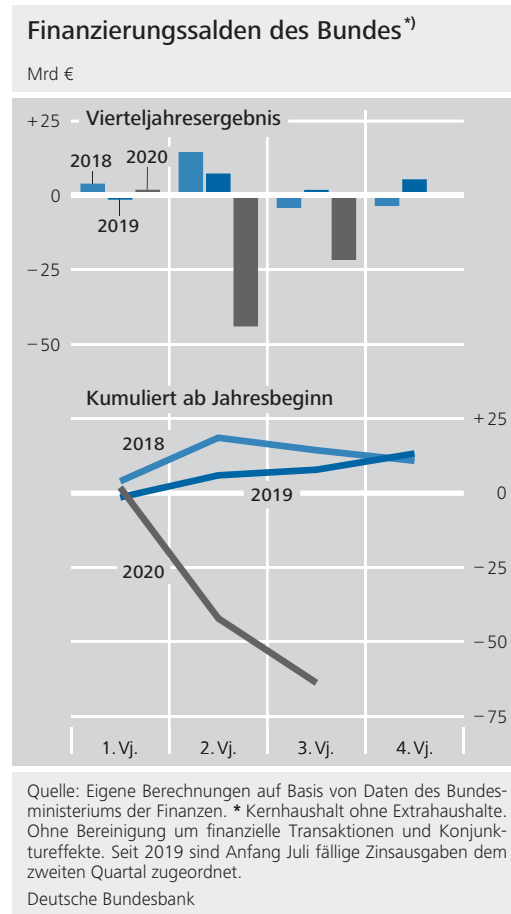
Bundshaushalt

Im dritten Quartal pandemiebedingt erneut hohes Defizit

Im dritten Quartal 2020 verzeichnete der Bundeshaushalt ein hohes Defizit von 21½ Mrd €, nach einem Überschuss von 2 Mrd € im Sommer 2019. Die Einnahmen sanken um 10 %. Ausschlaggebend war, dass die Steuererträge um 9½ Mrd € zurückgingen. Die Ausgaben stiegen kräftig um 15½ % (14 Mrd €). Die Zuweisungen an die Länder wuchsen um 5½ Mrd €. Zahlungen zum Ausgleich von Corona-Lasten im öffentlichen Personenverkehr und für freie Krankenhausbetten trugen dazu entscheidend bei. Noch stärker legten insbesondere die Zahlungen an die Sozialversicherungen zu (+ 6½ Mrd €). So erhielt allein der Gesundheitsfonds einmalig 3½ Mrd € zum Ausgleich pandemiebedingter Sonderlasten. Krisenhilfen für Unternehmen spielten nur eine untergeordnete Rolle. Die Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende legten weiter nur moderat um knapp ½ Mrd € zu. Bei den investiven Ausgaben stiegen die Darlehen an die Sozialversicherung um 4 Mrd €. Hier werden Zuführungen zum Defizitausgleich an die Bundesagentur für Arbeit (BA) erfasst. Die Zinsausgaben gingen dagegen weiter deutlich zurück (- 3 Mrd €). Hier schlugen sich vor allem nochmals höhere Agien nieder, die bei Verkäufen von Schuldtiteln des Bundes anfielen.

Rekorddefizit im laufenden Jahr, aber voraussichtlich erheblich niedriger als geplant

Nach drei Quartalen beläuft sich das Defizit im Bundeshaushalt auf 63½ Mrd €. Im zweiten Nachtragshaushalt ist für das Gesamtjahr ein Rekorddefizit von 218 Mrd € veranschlagt. Tatsächlich sind noch hohe Belastungen absehbar. Besonderes Gewicht haben geplante Zuweisungen an Sondervermögen in einer Größenordnung von 30 Mrd €. Die einmalige Erstattung



von Gewerbesteuerausfällen der Kommunen schlägt zudem mit 6 Mrd € zu Buche. Weitere Darlehen für die BA könnten ähnlich umfangreich ausfallen. Hinzu treten Kapitaleinlagen bei der Bahn (5 Mrd €) und der dauerhaft erhöhte Anteil an den Unterkunftskosten bei Arbeitslosengeld II-Bezug (3½ Mrd €). Zudem wurden die Überbrückungshilfen für pandemiegeschädigte Unternehmen verlängert und für die zuletzt angeordneten Einschränkungen massiv erweitert. Der hierfür zur Verfügung stehende Ausgabenrahmen von etwa 25 Mrd € scheint aber auch dann noch ausreichend. Alles in allem zeichnet sich bisher ab, dass die Nettokreditaufnahme deutlich unter dem veranschlagten Betrag bleibt. Ein Defizit in einer Größenordnung von 150 Mrd € scheint möglich. Mit der geringer als geplanten Nettokreditaufnahme wird auch der Betrag niedriger ausfallen, der gemäß der Schuldenbremse künftig zu tilgen ist. Bislang sind für 2023 bis 2042 jährlich 6 Mrd € vorgesehen. Dieser Betrag könnte sich etwa halbieren.

Unternehmenshilfen um ausgeweiteten steuerlichen Verlustrücktrag ergänzen

Bislang wurden die Überbrückungshilfen für Unternehmen nur wenig in Anspruch genommen, obwohl die Umsätze in einigen Branchen stark gesunken sind. Als zielgerichtete Ergänzung bietet sich die steuerliche Verlustverrechnung an. Sie könnte weiter in die Vergangenheit zurückreichen; zudem könnten die Betragsgrenzen weiter gelockert und zusätzlich die Gewerbesteuer einbezogen werden. Auf diese Weise ließen sich Unternehmen, die vor der Krise Gewinne erzielt hatten, zeitnah erreichen und wirksam stützen.

Haushaltsentwurf 2021 sieht vor, erneut die Ausnahmeklausel in Anspruch zu nehmen

Die Bundesregierung verabschiedete den Haushaltsentwurf für 2021 Ende September. Aufgrund hoher Unsicherheit wegen der Coronavirus-Pandemie war dies später als üblich. Vorgesehen ist, die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse erneut in Anspruch zu nehmen. Die Nettokreditaufnahme soll 96 Mrd € umfassen. Wie im zweiten Nachtragshaushalt 2020 ist nicht geplant, die Rücklage einzusetzen. Allein dadurch steigt der Finanzierungsbedarf um 19 ½ Mrd € gegenüber dem Eckwertebeschluss vom März. Dieser enthielt noch keine Corona-Folgen (und auch keine Nettokreditaufnahme). Die Steuereinnahmen sind demgegenüber – auch maßnahmenbedingt – 32 Mrd € niedriger veranschlagt. Zudem sind globale Mindereinnahmen von 4 Mrd € eingeplant. Diese sollen wohl zugesagte Steuerabtretungen an die Länder abdecken, um diese von Folgen der Umsatzsteuersenkung abzuschirmen. Überdies wurden die Ausgabenansätze kräftig angehoben. So erhalten die Sozialversicherungen im Zusammenhang mit der Pandemie 11 Mrd €. Vor allem soll damit der Gesamtbeitragsatz unter 40 % gehalten werden. Die Ansätze für Leistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit wie auch für Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen wurden zusammen ähnlich erhöht. Weitere Mittel sind vorgesehen, um die Überbrückungshilfen zu verlängern. Hinzu treten unter anderem höhere Zuschüsse für den Klimaschutz.

Der Bundestag berät bis in den Dezember über den Bundeshaushalt 2021. Nach dem Entwurf soll die Regelgrenze für die Nettokreditauf-

nahme um 86 Mrd € überschritten werden (vgl. Tabelle auf S. 69). Die Schuldenbremse erlaubt eine strukturelle Nettoneuverschuldung von 12 Mrd €. Zusätzlich erlaubt sind Schuldenaufnahmen für Konjunkturlasten und Finanzvermögenserverwerbe, die auf 14 Mrd € beziehungsweise 2 Mrd € taxiert wurden. Einzurechnen ist aber ein hohes geplantes Defizit der einbezogenen Extrahaushalte von 18 Mrd € (davon 14 Mrd € beim Energie- und Klimafonds). Die Tilgung der ausnahmebedingten Schulden soll im Jahr 2026 beginnen und 2042 beendet werden. Dies entspricht jährlich 5 Mrd €.

Nicht berücksichtigt ist hierbei die für Transfers geplante Kreditaufnahme der Europäischen Union (EU). Für diese wird der Bund gemäß dem deutschen Finanzierungsanteil am EU-Haushalt eintreten. So ist vorgesehen, dass ab der zweiten Hälfte des Jahrzehnts getilgt wird und entsprechend höhere Eigenmittel geleistet werden. Die Grundidee der Schuldenbremse würde nahelegen, diese EU-Schulden mit dem deutschen Finanzierungsanteil zu berücksichtigen. Hier sind – wie bei einer eigenen Kreditaufnahme – künftige Belastungen des Bundeshaushalts angelegt.

In der mittelfristigen Finanzplanung bestehen hohe Steuerausfälle gegenüber dem Eckwertebeschluss vom März fort. Die Steuereinnahmen holen zwar im Zeitverlauf etwas auf, die Lücke beträgt im Endjahr 2024 aber noch immer 20 Mrd €. Zudem sind die Mehrausgaben aus dem Konjunkturpaket vom Juni zum Teil längerfristig angelegt. Der höhere Bundesanteil an den Unterkunftskosten im Rahmen der Grundsicherung von etwa 3 ½ Mrd € belastet den Bundeshaushalt dauerhaft. Vor diesem Hintergrund bleibt die Finanzlage über das Jahr 2021 hinaus voraussichtlich angespannt. Die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse soll aber mit dem erwarteten Abklingen der Coronavirus-Pandemie nicht weiter in Anspruch genommen werden. Der Finanzplan des Bundes sieht also vor, die Regelgrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme ab 2022 wieder einzuhalten. Die in diesem Rahmen erlaubte Nettokreditaufnahme soll

Tilgungsplan für Ausnahmeklausel-Schulden impliziert jährliche Lasten von 5 Mrd € ab 2026

EU-Kreditaufnahmen für Transfers auf Schuldenbremse anrechnen

Finanzplan bis 2024 mit vollständigem Verzehr der Rücklage und hohem offenen Handlungsbedarf

Die Finanzplanung des Bundes bis 2024 und das Ergebnis für die Schuldenbremse^{a)}

in Mrd €

Position	Ist 2019	2. Nachtrag 2020	Entwurf 2021	Finanzplan		
				2022	2023	2024
1. Ausgaben ¹⁾	343,2	508,5	413,4	387,0	387,1	393,3
darunter:						
1.a Investitionen	38,1	71,3	55,2	48,0	48,0	48,0
1.b Globale Mehr-/Minderausgaben	–	– 2,3	– 3,3	– 9,8	– 14,6	– 15,6
2. Einnahmen ¹⁾²⁾	356,5	290,4	317,0	347,7	366,8	380,9
darunter:						
2.a Steuereinnahmen ¹⁾	329,0	264,4	292,0	308,4	325,2	338,5
2.b Globale Mehr-/Mindereinnahmen	–	–	– 4,0	10,1	12,5	12,8
3. Finanzierungssaldo (2.–1.)	13,3	– 218,1	– 96,5	– 39,3	– 20,3	– 12,4
4. Münzeinnahmen	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
5. Rücklagenzuführung (–)/-entnahme (+)	– 13,5	–	–	28,5	13,3	6,9
6. Nettokreditaufnahme (–)/-tilgung (+) (3.+4.+5.)	–	– 217,8	– 96,2	– 10,5	– 6,7	– 5,2
7. Konjunkturkomponente im Haushaltsverfahren	– 2,7	– 53,6	– 14,0	– 10,2	– 5,5	0,0
8. Saldo finanzieller Transaktionen	0,0	– 14,6	– 2,1	– 2,0	– 1,1	– 0,5
9. Saldo relevanter Extrahaushalte (ab 2022: geschätzt) ³⁾	0,7	19,1	– 18,1	– 13,3	– 6,2	– 2,1
davon:						
9.a Energie- und Klimafonds	1,8	20,4	– 14,1	– 10,2	– 4,3	– 1,5
9.b Aufbauhilfefonds (Flut 2013)	– 0,6	– 0,7	– 0,3	.	.	.
9.c Kommunalinvestitionsförderungsfonds	– 0,9	– 1,3	– 1,6	.	.	.
9.d Digitalisierungsfonds	0,3	– 1,0	– 1,8	.	.	.
9.e Grundschulkind-Betreuungsfonds	–	1,8	– 0,3	.	.	.
10. Strukturelle Nettokreditaufnahme (–)/ -tilgung (+) (6.–7.–8.+9.)	3,3	– 130,4	– 98,2	– 11,6	– 6,3	– 6,7
11. Überschreitung der Grenze ⁴⁾ (16.+13.–10.)	–	118,7	86,2	–	–	–
12. Ausstehende Tilgung Ausnahmeklausel	–	118,7	204,9	204,9	199,0	193,0
13. Zu leistende Tilgung	–	–	–	–	5,9	5,9
Nachrichtlich:						
14. Handlungsbedarf lt. Finanzbericht 2021	–	–	–	9,9	16,4	16,2
15. Entlastung aus globalen Minderausgaben und Mehreinnahmen sowie Rücklagen- auflösung (2.b–1.b+5.)	–	–	–	48,4	40,4	35,3
16. Reguläre Grenze: Strukturelle Nettokredit- aufnahme von 0,35 % des BIP ⁵⁾	– 11,5	– 11,7	– 12,1	– 11,6	– 12,3	– 12,6
17. Struktureller Finanzierungssaldo (3.–7.–8.+9.)	16,7	– 130,8	– 98,5	– 40,4	– 19,9	– 13,9
17.a Struktureller Finanzierungssaldo mit Potenzialschätzung lt. Finanzplan	1,8	– 149,0	– 98,5	– 40,4	– 19,9	– 13,9
18. Gutschrift auf dem Kontrollkonto	14,8	–	–	–	–	–
19. Stand des Kontrollkontos	52,0	52,0	52,0	52,0	52,0	52,0

* 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** Schätzbetrag schöpft verbliebenen Spielraum der Schuldenbremse aus. **4** Tilgungsplan für den Betrag aus a) 2020: je 1/20 in den Jahren 2023 bis 2042, b) 2021: je 1/17 in den Jahren 2026 bis 2042. **5** Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt im Jahr vor der Haushaltsaufstellung.

offenbar vollständig ausgeschöpft werden. Zum Schließen von Finanzierungslücken ist vorgesehen, die Rücklage von 48 Mrd € einzusetzen – davon noch 7 Mrd € im Endjahr 2024. Darüber hinaus wird ein Handlungsbedarf genannt, der von 10 Mrd € im Jahr 2022 auf gut 16 Mrd € in den beiden Folgejahren steigt. Neben globalen Minderausgaben in nahezu dieser Höhe sind globale Mehreinnahmen veranschlagt, die im weiteren Verlauf mit Maßnahmen zu unterlegen sind. Der an diesen Globaltiteln gemessene ausgaben- und einnahmenseitige Handlungsbedarf zusammen liegt höher als der zuvor genannte Wert und wächst von 20 Mrd € im Jahr 2022 bis auf 28 Mrd € im Endjahr.

Handlungsbedarf künftig transparent ausweisen, Beschluss von Konsolidierungsmaßnahmen noch nicht erforderlich

Der tatsächliche Handlungsbedarf ist derzeit gleichwohl noch schwer absehbar: Er hängt nicht zuletzt vom Fortgang der Coronakrise und der wirtschaftlichen Erholung ab. Trotzdem sollte der aus heutiger Sicht prognostizierte Umfang transparent und vollständig ausgewiesen werden, um die erwarteten Herausforderungen zu veranschaulichen. Angesichts der sehr hohen Unsicherheit erscheint es aber angemessen, noch nicht über konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zu beraten. Im Vordergrund sollte vielmehr die Bewältigung der Coronakrise einschließlich des Förderns der wirtschaftlichen Erholung stehen. Etwaige zusätzliche Maßnahmen sollten aber zeitlich begrenzt werden, um die Staatsfinanzen nach der Krise nicht noch zusätzlich zu belasten.

Extrahaushalte des Bundes im dritten Quartal mit sehr hohen Corona-Lasten, ...

Die Extrahaushalte des Bundes verbuchten im dritten Quartal ein Defizit von 29 Mrd €, nach einem Überschuss von 2 Mrd € im Sommer 2019.⁷⁾ Entscheidend waren Corona-Hilfen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF). Dessen Defizit von 29 Mrd € beruhte vor allem auf der Ausfinanzierung von Hilfsdarlehen der KfW. Beteiligungserwerbe – insbesondere an der Luftansa – steuerten 1½ Mrd € bei.

Im Schlussquartal könnten weitere Unternehmenshilfen den WSF belasten. Die Kreditermächtigung von 200 Mrd € dürfte aber bei Weitem nicht ausgeschöpft werden. Über-

schüsse ergeben sich dort, wo der Bund künftige Ausgaben vorfinanziert. Dies gilt etwa für den neuen Fonds zur Finanzierung zusätzlicher Hortplätze für Grundschulkinder (knapp 2 Mrd €). Für den Energie- und Klimafonds wird durch die geplanten Bundeszahlungen sogar ein Überschuss von 20½ Mrd € erwartet.

Im nächsten Jahr dürften die Extrahaushalte des Bundes ein hohes Defizit aufweisen. Inwieweit Hilfen des WSF gezahlt werden, hängt nicht zuletzt vom weiteren Pandemieverlauf ab und lässt sich daher kaum belastbar abschätzen. Sicher erscheinen hohe Abflüsse aus dem Energie- und Klimafonds. Hier schlägt vor allem die mit 11 Mrd € veranschlagte Stabilisierung der EEG-Umlage zu Buche. Klimaschutzauwendungen sollen dagegen zum großen Teil aus der neuen Bepreisung von CO₂-Emissionen durch Verkehr und Gebäudeheizung finanziert werden.

Länderhaushalte⁸⁾

Die Coronakrise belastete die Kernhaushalte der Länder auch im Sommer. Nach einem Überschuss von 5½ Mrd € im Vorjahresquartal wiesen sie ein leichtes Defizit von ½ Mrd € auf. Allerdings lässt sich die Gesamtlage hieran nur eingeschränkt ablesen. Denn viele Länder gründeten Extrahaushalte, welche die finanziellen Folgen der Pandemie abbilden. Die Finanzbeziehungen zu den jeweiligen Kernhaushalten sind am aktuellen Rand kaum zu überblicken.⁹⁾ Da-

... bis zum Jahresende gewichtiger Gegeneffekt durch Vorfinanzierung des Energie- und Klimafonds

Im kommenden Jahr hohes Defizit nicht zuletzt beim Energie- und Klimafonds

Kernhaushalte mit leichtem Defizit im dritten Quartal

⁷ Gemäß Angaben des Bundesfinanzministeriums, also ohne Bad Banks und sonstige Einheiten mit kaufmännischem Rechnungswesen. Der SoFFin ist ebenfalls ausgeblendet. Er leitet Mittel zur Refinanzierung an die Bad Bank FMSW. Im Gegenzug entfallen ebenfalls dem Bund zuzurechnende unmittelbare Schulden der FMSW.

⁸ Angaben zu den Kernhaushalten der Länder basieren auf der monatlichen Kassenstatistik. Ergebnisse zu den Extrahaushalten liegen für das Berichtsquartal noch nicht vor.

⁹ Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank (2020b), S. 93 f. Für das zweite Quartal liegen nun Ergebnisse einschl. der Extrahaushalte vor. Dem Defizit der Kernhaushalte von 26 Mrd € stand ein Überschuss der Extrahaushalte von 6½ Mrd € (Vorjahresquartal: 2 Mrd €) gegenüber. Das Defizit der Kernhaushalte überzeichnete die Gesamtbelastung also deutlich. Im Berichtsquartal könnte sich das Bild durch mögliche Defizite der Extrahaushalte mit eigenen Kreditermächtigungen drehen.

bei blähen die Verflechtungen die Einnahmen und Ausgaben der Kernhaushalte grundsätzlich auf. Konkrete Angaben dazu liegen derzeit noch nicht vor.

Corona-Hilfszahlungen erhöhten Einnahmen und Ausgaben deutlich

Die Einnahmen wuchsen im dritten Quartal kräftig um 9 1/2 % (+ 9 1/2 Mrd €). Das Steueraufkommen zeigte sich dabei vergleichsweise stabil (+ 1/2 %), nach einem erheblichen Minus im Vorquartal. Sehr stark stiegen die Einnahmen von öffentlichen Verwaltungen (um 29 % oder 6 Mrd €), nicht zuletzt vom Bund. Die Ausgaben nahmen mit insgesamt 16 1/2 % (+ 15 1/2 Mrd €) noch deutlich schneller zu als die Einnahmen. Dabei wuchsen insbesondere die Zahlungen an öffentliche Verwaltungen kräftig um 19 % (+ 5 1/2 Mrd €). Die Zuweisungen an Gemeinden spielten hierfür nur eine untergeordnete Rolle.

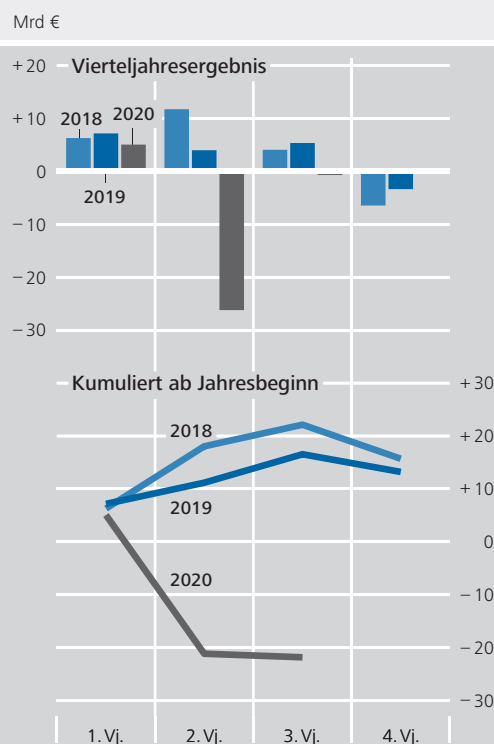
Sehr hohes Defizit im Gesamtjahr absehbar

Im vergangenen Jahr erzielten die Kernhaushalte in der Schlussabrechnung einen Überschuss von 10 Mrd € und die Extrahaushalte ein Plus von 6 1/2 Mrd €: Einige Extrahaushalte wurden befüllt, bevor die Länderschuldenbremsen 2020 vollumfänglich in Kraft traten.¹⁰⁾ Nach der aktuellen Projektion des Bundesministeriums der Finanzen für den Stabilitätsrat könnten die Länder in ihren Kernhaushalten das laufende Jahr mit einem Defizit von 40 Mrd € abschließen. Nach drei Quartalen beläuft sich das Defizit in den Kernhaushalten nun auf knapp 22 Mrd €. Im Schlussquartal steht insbesondere noch die Kompensation der Kommunen für Gewerbesteuer ausfälle im Jahr 2020 aus. Die Länder tragen hiervon 5 Mrd €. Im Gesamtjahr dürfte die Coronakrise die Länder stark belasten.

Pandemie belastet Länder auch 2021

Die Coronakrise wird die Länderhaushalte auch im nächsten Jahr stark belasten. Ein erneuter Rückgriff auf die Ausnahmeklauseln der Schuldenbremsen scheint somit naheliegend. Die Steuereinnahmen fallen nach der jüngsten Schätzung 20 Mrd € niedriger aus als vor dem Corona-Ausbruch erwartet. Das Zweite Familienentlastungsgesetz reduziert die Steuereinnahmen wohl um weitere 3 Mrd €. Zudem sind

Finanzierungssalden der Länder*)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von monatlichen Daten des Bundesministeriums der Finanzen. * Kernhaushalte der Länder ohne Extrahaushalte.
 Deutsche Bundesbank

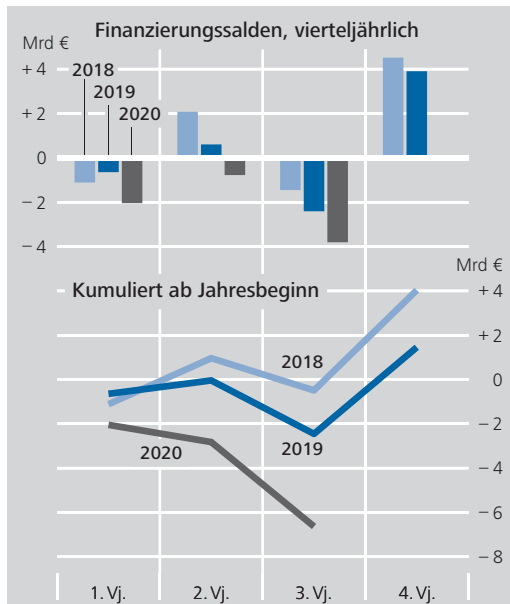
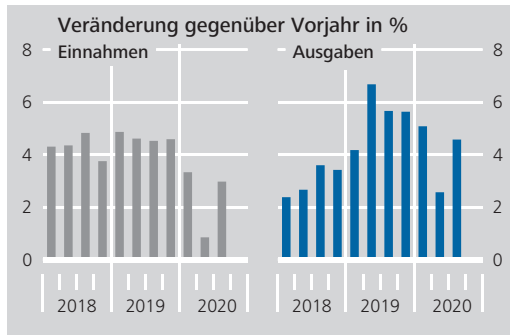
die kommunalen Haushalte weiter auf Unterstützung angewiesen, und der Bund beteiligt sich nur im laufenden Jahr an Gewerbesteuer ausfällen. Es wäre empfehlenswert, weitere Krisenhilfen an die Kommunen mit einer Reform der Gemeindefinanzierung zu kombinieren.¹¹⁾

Angesichts der hohen Unsicherheit scheint es vertretbar, vorerst keine Konsolidierungsmaßnahmen für die mittlere Frist zu beschließen. Solche Entscheidungen stehen an, wenn ein Haushaltsentwurf ohne Ausnahmeklausel aufzustellen ist. Die damit verbundene Herausforderung dürfte für die einzelnen Länder recht unterschiedlich ausfallen. Dabei spielen die strukturellen Haushaltslagen vor der Coronakrise ebenso eine Rolle wie das Ausmaß vorhandener Reserven und die Möglichkeit konjunktureller Verschuldung.¹²⁾

Künftige Herausforderungen absehbar recht unterschiedlich

¹⁰ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2020c).
¹¹ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2020d).
¹² Vgl. eingehender: Deutsche Bundesbank (2020e).

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

Kumuliert über die ersten drei Quartale verzeichnete die Rentenversicherung damit ein Defizit von 6½ Mrd €. Obwohl die Coronapandemie weiter belastet, dürfte im Schlussquartal ein Überschuss entstehen. Die Beitragseingänge fallen dann saisonüblich relativ hoch aus. Im Gesamtjahr ist dennoch ein spürbares Defizit zu erwarten. Gegenüber dem Vorjahresüberschuss von 2 Mrd € bedeutet dies eine erhebliche finanzielle Verschlechterung. Das Defizit wird aus der Nachhaltigkeitsrücklage finanziert. Zum Jahresende 2020 könnte sie auf gut 1,5 Monatsausgaben sinken. Ihr Abstand zum Mindestwert von 0,2 Monatsausgaben läge damit immer noch bei etwa 32 Mrd €.

Auch im Gesamtjahr spürbares Minus

Im kommenden Jahr dürfte sich die Finanzlage weiter verschlechtern und das Defizit höher ausfallen. Auf der Einnahmenseite dürfte die Coronavirus-Pandemie die Beitragseinnahmen fortgesetzt belasten. Die Bundesmittel folgen dagegen größtenteils noch der guten Lohn- und Arbeitsmarktentwicklung im Jahr 2019.

Steigendes Defizit im nächsten Jahr zu erwarten

Die Ausgabenentwicklung wird gebremst, weil für Mitte des kommenden Jahres keine allgemeine Rentenerhöhung zu erwarten ist.¹³⁾ Die Anpassungen orientieren sich nicht zuletzt an der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter im Vorjahr. Diese Bezugsgröße dürfte sinken. Eine Rentenkürzung ist indes gesetzlich ausgeschlossen.¹⁴⁾ Ausgabenerhöhend wirkt (neben dem jahresdurchschnittlichen Rentenwachstum), dass die Anzahl der Renten zunimmt. Zudem dürften die von der Rentenversicherung mitfinanzierten Zusatzbeitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung etwas steigen.

Renten werden 2021 wohl nicht allgemein angepasst

Der aktuelle Wirtschaftseinbruch beeinflusst auch noch in den darauffolgenden Jahren die

Sozialversicherungen

Rentenversicherung

Deutliches Defizit im dritten Quartal

Die gesetzliche Rentenversicherung verbuchte im dritten Quartal ein Defizit, das mit 4 Mrd € um 1½ Mrd € höher ausfiel als im Vorjahresquartal. Die Beitragseinnahmen stiegen um 2½ %, gestützt von Beiträgen auf Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld. Zudem flossen Sozialbeiträge nachträglich zu, die in der Anfangsphase der Pandemie gestundet worden waren. Die Ausgaben wuchsen kräftig um 4½ %, wobei die Renten durchschnittlich um gut 3½ % zulegten.

¹³ Etwas erhöhend wirkt, dass das Ost- dem Westniveau stufenweise angeglichen wird. Dadurch steigen die Renten zur Jahresmitte im Bundesdurchschnitt um 0,2 %.

¹⁴ Anders als nach der Finanz- und Wirtschaftskrise vor gut einem Jahrzehnt wird eine unterlassene Rentenkürzung in den Folgejahren nicht nachgeholt: Der entsprechende Nachholfaktor wurde mit dem Rentenpaket von 2018 bis einschl. 2025 ausgesetzt.

Rentenanpassungsformel reformbedürftig

Für die Anpassung der Renten sind drei Faktoren maßgeblich: die Entwicklung der durchschnittlichen beitragspflichtigen Entgelte der Versicherten, deren Be- oder Entlastung durch Veränderungen des Beitragssatzes zur Rentenversicherung und Veränderungen des Rentnerquotienten über den Nachhaltigkeitsfaktor. Der Rentnerquotient ist dabei vereinfacht das Verhältnis der Zahl der Rentenbeziehenden zu der Zahl der Beitragszahlenden.

Die relevanten Daten zu den beitragspflichtigen Entgelten liegen allerdings noch nicht vor, wenn die Rentenanpassung beschlossen wird. Deshalb werden die Renten zur Jahresmitte zunächst auf Basis der bereits vorliegenden Ergebnisse für die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter (vereinfacht: Löhne) des Vorjahres angepasst. Im Folgejahr wird bedarfsweise korrigiert: Wenn die beitragspflichtigen Entgelte sich im Ergebnis anders entwickelt hatten als die Löhne, wird dies mit der dann anstehenden Rentenanpassung nachträglich korrigiert. Im Ergebnis ist damit gewährleistet, dass die Renten letztlich den beitragspflichtigen Entgelten folgen.

Im Jahr 2021 orientiert sich die Anpassung also zunächst an den voraussichtlich gesunkenen Löhnen im Krisenjahr 2020. Hinzu kommt die nachlaufende Korrektur, welche die Veränderung der durchschnittlichen beitragspflichtigen Entgelte im Jahr 2019 berücksichtigt. Hier kommt es 2021 zu einer Besonderheit: Eine Revision in der Rentenstatistik führt dazu, dass die beitragspflichtigen Entgelte im Jahr 2019 niedriger ausfallen. Im Vergleich zu den nicht revidierten Werten für 2018 ergibt sich daraus ein gedämpfter Anstieg. Die beitragspflichtigen Entgelte dürften deshalb merklich schwächer gestiegen sein als die Löhne. Für sich genommen würde dies die bereits durch die fallenden Löhne 2020 angelegte Rentenabsenkung noch verstärken.¹⁾ Weil aber eine Schutzklausel eine Rentenabsenkung ausschließt, erfolgt eine Nullanpassung.

Die Anpassung Mitte 2022 dürfte dann dagegen außergewöhnlich hoch ausfallen. Erstens könnten die zunächst relevanten Löhne im Jahr 2021 im Vergleich zum vorangegangenen Krisenjahr wieder recht kräftig steigen. Zweitens dürfte die nachlaufende Korrektur, die Abweichungen zwischen den beitragspflichtigen Entgelten und den Löhnen des Jahres 2020 erfasst, positiv auf die Rentenanpassung 2022 wirken: Die beitragspflichtigen Entgelte im Jahr 2020 sollten sich deutlich stabiler entwickelt haben als die Löhne.²⁾ Zu bedenken ist dabei, dass die kräftige Anpassung 2022 auf Renten aufsetzt, die wegen der Schutzklausel 2021 nicht gesenkt worden waren. Eigentlich wären in den Jahren nach Greifen der Schutzklausel die unterlassenen Rentenkürzungen nachzuholen, was die Rentenerhöhungen mindern würde. Dieser als Nachholfaktor bezeichnete Mechanismus wurde jedoch bis einschließlich 2025 ausgesetzt.

Mit der Anpassung Mitte 2023 gleicht der nachlaufende Korrekturfaktor wiederum aus, dass die Löhne 2021 (voraussichtlich) stärker steigen als die beitragspflichtigen Entgelte.³⁾ Dies dämpft die Rentenanpassung dann wieder.

Ein zusätzliches Auf und Ab bei den Rentenanpassungen ergibt sich über den Nachhaltigkeitsfaktor. Dieser dämpft (erhöht) die Rentenanpassung, wenn die Anzahl der Standardrenten⁴⁾ schneller (langsamer) wächst als

¹ Vgl.: Deutsche Rentenversicherung Bund (2020).

² Dies liegt insbesondere daran, dass Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld hier unterschiedlich erfasst werden. Beide sind nicht Bestandteil der Löhne. Die Löhne gehen im laufenden Jahr aufgrund von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit stark zurück. Die Zahlungen bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit fließen aber in die beitragspflichtigen Entgelte ein: So werden auf 80 % des durch die Transfers ersetzten Entgelts Rentenversicherungsbeiträge entrichtet.

³ Die Einflussfaktoren Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit kehren sich dann im Vergleich zum Vorjahr um.

⁴ Die Standardrente entspricht der Rente mit 45 Entgeltjahren, die etwa nach 45 Beitragsjahren mit durchgängig durchschnittlichem Verdienst erzielt werden.

die Anzahl der Durchschnitt-Beitragszahlenden. Es wird damit der Einfluss auf die Rentenfinanzen gedämpft, wenn die Entwicklung der Beitragsbasis schwächer verläuft als die Entwicklung der daraus zu finanzierenden Ausgaben. Auch in der Krise wächst die Anzahl der Standardrenten relativ stetig. Allerdings schwankt die Anzahl der Durchschnitt-Beitragszahlenden. Deren Schwankungen fallen im Nachhaltigkeitsfaktor aber noch stärker aus, weil wiederum wegen verzögert vorliegender Daten zunächst auf vorläufige Werte zurückgegriffen wird. Dadurch verursachte Fehler werden dann im jeweiligen Folgejahr anhand der tatsächlichen Entwicklung korrigiert. Im Ergebnis fiel die Rentenanpassung durch den Nachhaltigkeitsfaktor 2020 zu hoch aus. Dies müsste dann eigentlich 2021 korrigiert werden, was aber wiederum durch die Schutzklausel verhindert wird. Da der Nachholfaktor ausgesetzt ist, wird die unterlassene Dämpfung auch für diesen Effekt nicht nachgeholt.

Insgesamt sind in den kommenden Jahren recht erratische Rentenanpassungen zu erwarten. Die Gründe hierfür sind kompliziert und kaum nachvollziehbar. Das Zusammenspiel der verschiedenen statistischen Einflussfaktoren mit dem ausgesetzten Nachholfaktor für unterbliebene Rentenkürzungen führt aufgrund der krisenbedingt starken Ausschläge der Wirtschaftsentwicklung dazu, dass das Versorgungsniveau unter dem Strich deutlich höher ausfällt als grundsätzlich mit der Rentenformel angelegt. Dies erfordert entsprechend höhere Beitrags- und Steuermittel.

Es wäre vor diesem Hintergrund naheliegend, die Rentenanpassungsformel grundlegend zu reformieren. Dabei wäre darauf zu achten, ausgeprägte Schwankungen zu vermeiden, die nicht zuletzt durch absehbar verzerrte Hilfsgrößen entstehen. Rentenanpassungen und die Entwicklung des Versorgungsniveaus sollten nicht das Ergebnis mehr oder weniger zufälliger Einflüsse sein.

Wirtschaftseinbruch beeinflusst Rentenanpassungen in den nächsten Jahren erratisch

Rentenanpassungen. Korrekturen infolge verzögert vorliegender Daten machen die Anpassungen erratisch. Dabei wirken die Korrekturfaktoren voraussichtlich 2022 stark erhöhend und im weiteren Verlauf wieder dämpfend. Insgesamt erscheint es ratsam, die Rentenanpassungsformel so zu überarbeiten, dass die Anpassungen verstetigt werden, weniger erratisch ausfallen und insgesamt weniger komplex sind (siehe die Ausführungen auf S. 73 f.). Wegen des Aussetzens des Nachholfaktors im Zuge der Rentengarantie bis 2025 verstärkt sich der ausgabenseitige Finanzierungsdruck. Damit dürfte der Beitragssatz früher steigen als vor der Pandemie angenommen. Dann müsste auch der Bund entsprechend mehr Mittel bereitstellen.

Mrd € nach einem Überschuss von 1 Mrd € im Vorjahr. Die Einnahmen gingen um 3 ½ % zurück. Dies ist vor allem auf die Beitragssatzsenkung von 2,5 % auf 2,4 % zu Jahresbeginn zurückzuführen. Ohne Satzsenkung hätten die Einnahmen stagniert. Die BA ist damit der Sozialversicherungszweig, der auf der Einnahmenseite am stärksten von der Krise betroffen ist. Im Gegensatz zu den anderen Sozialversicherungen werden die einnahmeseitigen Belastungen durch die Krise für die BA nicht durch Beiträge auf Kurzarbeit und Arbeitslosengeld gedämpft. Auf die Ausgaben wirkt sich der Wirtschaftseinbruch noch weitaus stärker aus. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahresquartal um 11 Mrd € (+ 140 %). Die Aufwendungen für

Bundesagentur für Arbeit

Die BA war auch im dritten Quartal erheblich von der Coronakrise betroffen: Im operativen Bereich¹⁵⁾ verbuchte sie ein Defizit von fast 10 ½

¹⁵⁾ Ohne Versorgungsfonds. Zuführungen an den Fonds stellen somit hier eine Ausgabe dar, die den operativen Finanzierungssaldo senkt. Seit dem zweiten Quartal sind wegen der Coronakrise bis Ende 2021 die Zuführungen nun ausgesetzt. Im Haushaltsplan der BA waren für das Gesamtjahr 2020 Zuführungen von gut ½ Mrd € vorgesehen. Das Entfallen der Zuführungen belastet das Ergebnis des Versorgungsfonds, der zum Staatssektor der VGR zählt.

Auch im dritten Quartal sehr hohes Defizit

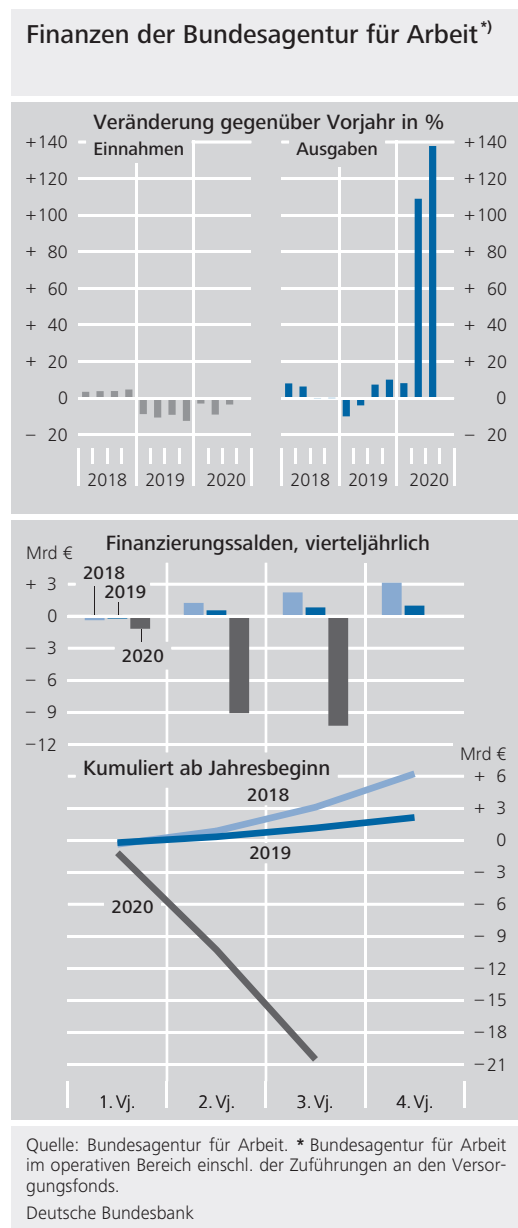
Arbeitslosengeld wuchsen um mehr als 50 %. Der weit überwiegende Teil des Anstiegs ist mit 8 ½ Mrd € dem Kurzarbeitergeld zuzuordnen. Davon entfiel fast die Hälfte auf Sozialbeiträge, von denen die BA in der Krise ausnahmsweise die Unternehmen entlastet. Der Höhepunkt der Kurzarbeit wurde zwar schon im April erreicht. Im dritten Quartal lagen die Ausgaben aber noch etwas höher als im Frühjahr, da die BA die Zahlungen der Unternehmen nachträglich erstattet.

Bund stützt BA mit umfangreichem Darlehen

Im Gesamtjahr könnte das BA-Defizit eine Größenordnung von 30 Mrd € erreichen. Die BA trägt auf diese Weise ganz wesentlich zur wirtschaftlichen Stabilisierung bei. Um Defizite zu finanzieren, verfügt sie über eine Rücklage. Diese lag Ende 2019 bei 25 ½ Mrd €, laut Presseberichten können aber nur etwa 19 Mrd € im laufenden Jahr liquide gemacht werden. Zum Schließen der verbleibenden Finanzierungslücke gewährt der Bund ein überjähriges Darlehen.

Nächstes Jahr stabilisieren Bundesmittel den Beitragssatz

Im kommenden Jahr dürften sich die BA-Finanzen im Zuge des allgemein erwarteten allmählichen Abklingens der Krise wieder verbessern. Dennoch ist ohne Beitragssatzerhöhung und Bundeshilfen immer noch ein hohes Defizit zu erwarten. Im Entwurf für den Bundeshaushalt 2021 sind keine Rückflüsse von der BA aus dem überjährigen Darlehen vorgesehen. Vielmehr sind ein weiterer Zuschuss an die BA von 3 Mrd € und Liquiditätskredite von bis zu 18 Mrd € eingeplant. Zum Jahresende 2021 sollen



offenbar alle dann ausstehenden Kredite, die der BA gewährt wurden, erlassen werden.

■ Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (2020), Pressemitteilung Nr. 19/2020 vom 10. September 2020.

Deutsche Bundesbank (2020a), Exkurs: Wie die Corona-Pandemie die Staatsfinanzen in Deutschland beeinflusst: automatische Stabilisatoren und Maßnahmen, Monatsbericht, August 2020, S. 97–103.

Deutsche Bundesbank (2020b), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2020, S. 82–103.

Deutsche Bundesbank (2020c), Länderhaushalte: Ergebnisse des Jahres 2019, Monatsbericht, Oktober 2020, S. 89–110.

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

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

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

Deutsche Rentenversicherung Bund (2020), Stellungnahme zum Antrag „Corona-Krise generationengerecht überwinden – Nachholfaktor in der Rentenformel wiedereinführen“, Bundestags-Drucksache 19/20195.