

Öffentliche Finanzen

Öffentliche Finanzen in Deutschland¹⁾

Staatlicher Gesamthaushalt

*Staatsfinanzen
auch 2021 stark
wirtschafts-
stützend, und ...*

Auch im laufenden Jahr stützen die Staatsfinanzen die Wirtschaft erheblich. Die speziellen Corona-Hilfsmaßnahmen und die regulären Sozialsysteme mildern die wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise weiterhin. Um die Pandemie zu bekämpfen, fließen umfangreiche Mittel für gesundheitsbezogene Ausgaben, etwa für Impfungen und Tests. Über die Corona-Maßnahmen hinaus entlasten verschiedene strukturelle Maßnahmen insbesondere die privaten Haushalte: So wurden etwa der Solidaritätszuschlag teilweise abgeschafft und das Kindergeld deutlich angehoben.

*... Defizit dürfte
weiter steigen*

Im Ergebnis dürfte das Staatsdefizit 2021 weiter steigen (2020 lag es bei 4,2 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)). Das deutsche Stabilitätsprogramm vom April weist einen sehr hohen Planwert von 9 % des BIP aus (vgl. Tabelle auf S. 64). Darin sind die im Bundeshaushalt enthaltenen Puffer vollständig eingerechnet. Aus heutiger Sicht ist zu erwarten, dass sie bei Weitem nicht ausgeschöpft werden. Auch im vergangenen Jahr lag das Defizit im Ergebnis deutlich unter der Regierungsplanung. Insgesamt könnte sich die Defizitquote im laufenden Jahr auf eine Größenordnung von 6 % zubewegen. Auch die Schuldenquote könnte niedriger ausfallen als die im Stabilitätsprogramm veranschlagten 74½ % (Ende 2020: knapp 70 %). Die Unsicherheit ist aber weiterhin sehr hoch.

*Finanzpolitik
bleibt in der
Krise gefordert,
fiskalische
Spielräume für
Stabilisierung
vorhanden*

Die Finanzpolitik reagierte bisher flexibel und im Großen und Ganzen zielgerichtet auf die schwierige Krisenlage. Mitunter überzeugt zwar nicht, wie einzelne Maßnahmen ausgestaltet sind und umgesetzt werden.²⁾ Allerdings ist in Rechnung zu stellen, dass teils recht kurzfristig agiert und unter anderem dem Pandemieverlauf folgend nachgesteuert werden musste. Solange

die Einschränkungen anhalten, sind gezielte fiskalische Hilfen weiter wichtig. Mit abnehmenden Einschränkungen sollten sie aber zurückgeführt werden. Bedarfsweise besteht weiterhin die Möglichkeit, bei der fiskalischen Stabilisierung nachzusteuern. Insbesondere wegen der günstigen Lage, in der sich die deutschen Staatsfinanzen vor der Krise befanden, sind hierfür fiskalische Spielräume vorhanden.

Wenn die pandemiebedingten Einschränkungen im weiteren Jahresverlauf zunehmend aufgehoben werden, dürfte das Defizit im Jahr 2022 deutlich sinken. Die Staatsfinanzen werden dann dadurch entlastet, dass sich die deutsche Wirtschaft weiter erholt sowie zahlreiche Stützungsmaßnahmen nicht mehr benötigt werden und auslaufen; die Finanzpolitik ist insoweit nicht restriktiv.

*2022 deutlicher
Rückgang des
Defizits zu
erwarten*

Mit Blick auf die Fiskalregeln zeichnet sich bereits ab, dass die Ausnahmeklauseln im kommenden Jahr aktiv bleiben sollen. Dies gilt für die EU-Regeln und die Schuldenbremse. Es spricht allerdings viel dafür, erst später im Jahr darüber zu entscheiden. Dann wird sich wesentlich besser bewerten lassen, ob ein erhöhtes Defizit überhaupt noch nötig ist, um die Krisenlage zu überwinden – nicht zuletzt weil mehr Informationen zur weiteren Entwicklung von Pandemie und Gesamtwirtschaft vorliegen. Zudem werden die nationalen Budgets üblicherweise ohnehin erst zum Jahresende beschlossen – in Deutschland aufgrund der Bundestagswahl voraussichtlich sogar erst im Jahr 2022. Die Fis-

*Über Notwen-
digkeit der Aus-
nahmeklausel
besser erst
später im Jahr
entscheiden*

¹ 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 ersten Quartal 2021 vor. Sie werden in Kurzberichten folgender Monatsberichte kommentiert.

² Bspw. wurde teils lange benötigt, um Unternehmenshilfen auszuzahlen. Auch hätte etwa der steuerliche Verlustrücktrag als besonders zielgerichtetes Instrument stärker ausgeweitet werden können.

Eckwerte der Stabilitätsprogramme der Bundesregierung³⁾

Position	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Wachstum des realen BIP (in %)							
April 2021	0,6	-4,9	3,0	2,6	1,2	1,2	1,2
April 2020	0,6	-6,0	.	.	.	.	.
April 2019	1,0	1,6	1,1	1,1	1,1	.	.
Staatlicher Finanzierungssaldo (in % des BIP)							
April 2021	1,5	-4,2	-9	-3	-1½	-½	0
April 2020	1,4	-7¼	.	.	.	.	.
April 2019	¾	¾	½	½	½	.	.
Struktureller Finanzierungssaldo (in % des BIP)							
April 2021	0,9	-2,0	-7¾	-2¾	-1¼	-½	0
April 2020	1,3	.	.	.	.	.	.
April 2019	¾	½	½	¼	½	.	.
Schuldenstand (in % des BIP)							
April 2021	59,7	69,8	74½	74	73¼	72	69¼
April 2020	59,8	75¼	.	.	.	.	.
April 2019	58¾	56½	54¾	53	51¼	.	.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. * Die Stabilitätsprogramme basieren auf der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung von Januar des gleichen Jahres.

Deutsche Bundesbank

kalregeln bieten im Übrigen auch ohne die Ausnahme Klausel Möglichkeiten, Defizite konjunkturgerecht abzubauen. So können bei der Schuldenbremse vorhandene Rücklagen oder andere Reserven eingesetzt werden, um die Grenzen einzuhalten. Die EU-Vorgaben erfordern im Regelfall eine strukturelle Konsolidierung von 0,5 % des BIP pro Jahr. Dies dürfte ohne Weiteres erreichbar sein, weil etliche Hilfsmaßnahmen auslaufen dürften und dies als Konsolidierung gewertet wird (vgl. S. 77 ff.).

Mitunter wird die Schuldenbremse dafür kritisiert, dass sie die staatlichen Aktivitäten in den vergangenen Jahren übermäßig eingeschränkt hätte. Allerdings nahmen die Primärausgaben (die Gesamtausgaben ohne Zinsausgaben) auch unter dem Regime der Schuldenbremse deutlich zu. Nach der Krise könnte die strukturelle Quote der Primärausgaben zum BIP auf einem neuen Höchstwert liegen. Ihren bisherigen Höchstwert seit der Wiedervereinigung erreichte sie mit etwa 46 % zu Beginn der 1990er

Jahre; vor der Krise im Jahr 2019 lag sie bei rund 45 %.³⁾ Die Fiskalregeln haben nicht das Ziel, die staatlichen Ausgaben zu begrenzen. Vielmehr sollen die Regeln das staatliche Budget in einem vereinbarten Gleichgewicht halten oder es dahin zurückführen. Dies bedeutet, Einnahmen und Ausgaben aufeinander abzustimmen. Angesichts des dynamischen Ausgabenwachstums können die Fiskalregeln auch nicht dafür verantwortlich gemacht werden, dass nicht mehr Mittel für wichtige Zukunftsaufgaben eingesetzt wurden. Eine wesentliche Rolle scheinen hier vielmehr auch Engpässe bei Planungs- und Genehmigungsprozessen oder eine andere Prioritätensetzung gespielt zu haben. Um Mittel bei ausgeschöpften Haushaltsgrenzen zu verstärken, stehen verschiedene Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung. Soll die Abgabenbelastung etwa wegen negativer Wachstumswirkun-

³ Bei der strukturellen Quote bleiben spezielle temporäre Effekte (wie z. B. die temporären Corona-Maßnahmen) und Konjunkturreffekte ausgeklammert (Angaben gemäß Bundesbank-Schätzansatz).

Fiskalregeln stehen Mehrausgaben für Zukunftsaufgaben nicht im Wege

gen nicht erhöht werden, wären die politischen Prioritäten oder beschlossene Ausgabenprogramme nachzujustieren.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Rechtsänderungen und Wirtschaftsschwäche senken Einnahmen im ersten Quartal

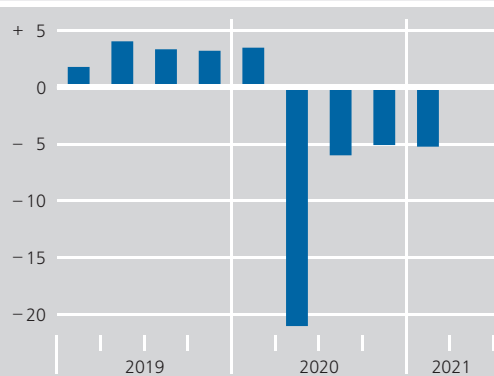
Die Steuereinnahmen⁴⁾ sanken in den ersten drei Monaten 2021 im Vorjahresvergleich weiter deutlich (– 5 %, siehe nebenstehend Schaubild und Tabelle). Ein Grund war, dass das Steueraufkommen im ersten Quartal des Vorjahres nur wenig von der erst einsetzenden Coronakrise betroffen war. Sehr gewichtig waren steuerliche Maßnahmen – insbesondere bei der Umsatzsteuer: Weil die Umsatzsteuerzahlungen um bis zu zwei Monate verzögert eingehen, wirkten sich die 2020 temporär niedrigeren Umsatzsteuersätze noch spürbar aus. Zudem wurde die Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer um eineinhalb Monate verschoben. Aber auch andere gewichtige Rechtsänderungen schlugen sich aufkommensmindernd nieder: So entfällt seit Jahresbeginn für die meisten Steuerpflichtigen der Solidaritätszuschlag. Zudem wurden Freibeträge und Tarif der Einkommensteuer wie üblich an die Entwicklung des Existenzminimums beziehungsweise die zuvor erwartete Inflation des Vorjahres angepasst.⁵⁾ Das Kindergeld wurde – wie im Koalitionsvertrag vereinbart – deutlich angehoben. Da es vom Lohnsteueraufkommen abgezogen wird, senkt die Erhöhung das Aufkommen zusätzlich.

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

⁵ Die Eckwerte des Einkommensteuertarifs wurden um 1,52 % nach rechts verschoben. Damit sollte sichergestellt werden, dass Einkommenszuwächse im Umfang der Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte 2020 nicht mit höheren Steuersätzen besteuert werden. Die realisierte Preisentwicklung lag mit 0,7 % im Ergebnis deutlich unter dem damaligen Schätzwert. Dieser Schätzfehler dürfte aber durch einen entgegengesetzten Schätzfehler im laufenden Jahr mit der bereits festgelegten Tarifierhöhung zu Beginn des Jahres 2022 etwa ausgeglichen werden.

Steueraufkommen^{*)}

Veränderung gegenüber Vorjahr in %, vierteljährlich



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

Deutsche Bundesbank

Steueraufkommen

Steuerart	1. Vierteljahr		Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Schätzung für 2021 ¹⁾ Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	2020	2021		
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	181,4	171,9	- 5,2	+ 4,3
darunter:				
Lohnsteuer	53,4	50,9	- 4,7	+ 1,0
Gewinnabhängige Steuern	34,6	35,5	+ 2,6	+ 6,0
davon:				
Veranlagte Einkommensteuer ³⁾	18,7	17,8	- 4,7	+ 3,7
Körperschaftsteuer	8,5	10,2	+ 20,1	+ 16,0
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	4,9	4,3	- 13,8	- 0,5
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	2,5	3,2	+ 31,0	+ 10,9
Steuern vom Umsatz ⁴⁾	60,1	54,8	- 8,8	+ 11,8
Übrige verbrauchsabhängige Steuern ⁵⁾	20,5	19,5	- 5,0	+ 2,0

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

Deutsche Bundesbank

Ergebnisse der offiziellen Steuerschätzung und gesamtwirtschaftliche Projektionen der Bundesregierung

Position	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Steuereinnahmen ¹⁾						
in Mrd €	739,7	773,5	812,1	848,4	885,4	917,5
in % des BIP	22,2	22,1	22,0	22,4	22,8	23,0
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	- 7,5	4,6	5,0	4,5	4,4	3,6
Revision zur vorherigen Steuerschätzung in Mrd €	11,4	- 2,7	- 3,9	1,1	6,4	9,1
Wachstum des realen BIP in %						
Frühjahrsprojektion April 2021	- 4,9	3,5	3,6	1,1	1,1	1,1
Herbstprojektion Oktober 2020	- 5,5	4,4	2,5	1,0	1,0	1,0
Wachstum des nominalen BIP in %						
Frühjahrsprojektion April 2021	- 3,4	5,3	5,2	2,6	2,6	2,6
Herbstprojektion Oktober 2020	- 3,8	6,0	4,3	2,6	2,6	2,6

Quellen: Arbeitskreis Steuerschätzungen und Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 1 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steuerertrag, einschl. Zöllen, einschl. der Erträge aus Gemeindesteuern.

Deutsche Bundesbank

Umsatzsteuer und Lohnsteuer stark gedrückt

Unter anderem aufgrund der genannten Rechtsänderungen ging die Lohnsteuer um 4 ½ % zurück. Zudem dämpfte die Kurzarbeit das Aufkommen weiter deutlich.⁶⁾ Die gewinnabhängigen Steuern stiegen dagegen um insgesamt 2 ½ %. Die Körperschaftsteuer wuchs dabei aufgrund weitaus höherer Nettozahlungen für vergangene Jahre kräftig um 20 %. Die gewichtigen Vorauszahlungen für das laufende Jahr sanken dagegen. Die veranlagte Einkommensteuer ging um 4 ½ % zurück. Dabei waren die Vorauszahlungen für das laufende Jahr nahezu unverändert. Die Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge wuchs kräftig. Hierfür dürften Veräußerungserträge maßgeblich gewesen sein – wohl auch im Zusammenhang mit gestiegenen Kursen an den Aktienmärkten. Die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag gingen deutlich zurück. Dies ist im Wesentlichen die Kapitalertragsteuer auf Dividenden, die durch deutlich gesunkene Gewinne belastet wird. Die Umsatzsteuer nahm um 9 % ab – was in erster Linie mit den genannten steuerlichen Maßnahmen zusammenhängen dürfte.

Für Gesamtjahr deutlich steigende Steuereinnahmen erwartet

Gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung steigen die Steuereinnahmen im laufenden Jahr um 4 ½ % gegenüber dem Vorjahr. Ausschlaggebend ist die anziehende gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Steuerliche Maßnahmen senken die Zuwachsrate per saldo deutlich. Neue

Steuerentlastungen (Ausfälle) überwiegen gegenüber auslaufenden Krisenmaßnahmen (Mehreinnahmen). Zu Ausfällen führen in erster Linie die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags sowie die genannten Anpassungen des Einkommensteuertarifs. Auch dürfen Abschreibungen beschleunigt vorgenommen werden – was die Einnahmen bei den Gewinnsteuern senkt. Zudem ist die Anhebung des Kindergelds noch etwas gewichtiger als die faktische Halbierung des Kinderbonus. Die entsprechenden Abzüge von der Lohnsteuer steigen folglich per saldo leicht. Die (überwiegend temporären) Mindereinnahmen bei der Umsatzsteuer bleiben annähernd auf dem hohen Vorjahresniveau. Einnahmenerhöhend ist unterstellt, dass gestundete Steuerzahlungen aus dem Vorjahr nun größtenteils nachgeholt werden.

Für 2022 wird erwartet, dass die Einnahmen noch etwas stärker um 5 % steigen. Entscheidend ist wieder das Wachstum der makroökonomischen Bezugsgrößen. Die Steuerprogression stützt den Zuwachs wieder etwas stärker. Die verschiedenen steuerlichen Maßnahmen bremsen den Aufkommensanstieg weiter deut-

Auch in nächsten Jahren dynamisches Wachstum prognostiziert

⁶⁾ Durch Kurzarbeit fallen die Löhne niedriger aus, und das Kurzarbeitergeld selbst ist nicht besteuert, es unterliegt allerdings bei der Einkommensteueranlagung dem Progressionsvorbehalt. Das führt bei der veranlagten Einkommensteuer zu moderaten Mehreinnahmen im Folgejahr.

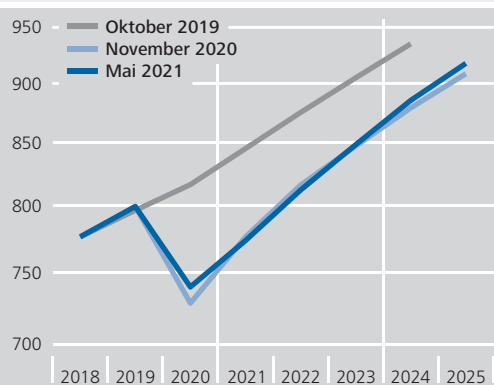
lich: Bei Lohn- und Gewinnsteuern führen Steuerentlastungen erneut zu Ausfällen (v. a. weitere Abschreibungsbeschleunigungen sowie der weitere Anpassungsschritt beim Einkommensteuertarif). Zudem entfallen im Vorjahresvergleich weitestgehend die Nachzahlungen aus gestundeten Steuern. Mehreinnahmen schlagen dagegen bei der Umsatzsteuer zu Buche, weil die Stützungsmaßnahmen weitestgehend auslaufen. In den Folgejahren bis 2025 steigen die Einnahmen um durchschnittlich 4 %. Die Steuerschätzung basiert auf geltendem Recht, und Rechtsänderungen spielen per saldo kaum eine Rolle. Daher ergibt sich die Prognose weitgehend aus den Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Steuerprogression.

Abwärtskorrektur für laufendes und nächstes Jahr, Aufwärtskorrekturen für die mittlere Frist

Im Vergleich zur vorangegangenen Schätzung vom November 2020 betragen die Ausfälle 2 1/2 Mrd € im laufenden Jahr. Damals noch nicht berücksichtigte steuerliche Maßnahmen senken das Aufkommen deutlich. In erster Linie sind dies die Entlastungen beim Einkommensteuertarif, das höhere Kindergeld sowie das Dritte Corona-Steuerhilfegesetz (u. a. Kinderbonus 2021). Stützend wirkt dagegen, dass die positive Überraschung bei den Einnahmen für den Abschluss 2020 zum Teil ins laufende Jahr fortgeschrieben wird. Zudem sind die makroökonomischen Annahmen etwas einnahmenergibiger – obwohl das BIP-Wachstum abwärtskorrigiert wurde. Den Ansatz für 2022 senkt der Arbeitskreis mit 4 Mrd € noch etwas deutlicher, weil Ausfälle durch neue Rechtsänderungen noch gewichtiger sind. Dies sind vor allem schnellere steuerliche Abschreibungen für Informationstechnologie und der weitere Entlastungsschritt bei der Einkommensteuer. Gemäß dem Dritten Corona-Steuerhilfegesetz werden Speisen in der Gastronomie auch 2022 nur ermäßigt besteuert. Revidierte gesamtwirtschaftliche Annahmen schieben die Einnahmen dagegen deutlich nach oben – auch in den Folgejahren. Die Ansätze der Folgejahre hebt der Arbeitskreis vor allem deshalb an (immerhin 9 Mrd € im Jahr 2025). Zwischenzeitliche Rechtsänderungen senken die Einnahmen zwar auch

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

Mrd €, log. Maßstab



Quelle: Arbeitskreis Steuerschätzungen. * Gesamtstaatliches Steueraufkommen gemäß offiziellen Steuerschätzungen.
 Deutsche Bundesbank

mittelfristig. Ihre Wirkung geht allerdings im Zeitverlauf zurück. Dies liegt in erster Linie daran, dass Ausfälle durch beschleunigte Abschreibungen ausklingen.

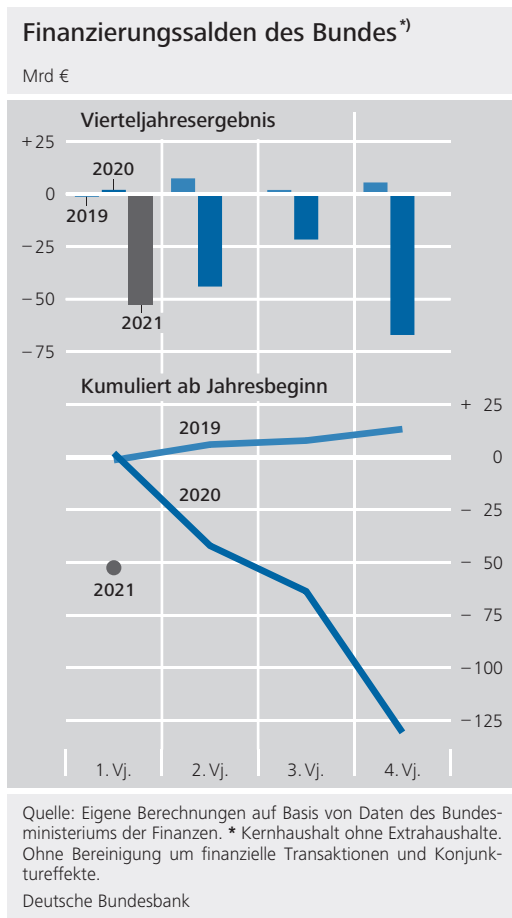
Gegenüber der Vorkrisen-Schätzung vom Herbst 2019 ergeben sich weiterhin erhebliche Mindereinnahmen (vgl. oben stehendes Schaubild): Die Abwärtsrevision beträgt für das laufende Jahr gut 70 Mrd € (2 % des BIP). In der Folgezeit fällt sie deutlich, liegt aber auch 2024 noch bei knapp 50 Mrd € (1 1/2 % des BIP). Zu den Mindereinnahmen im Jahr 2024 tragen Rechtsänderungen und Revisionen der gesamtwirtschaftlichen Annahmen jeweils grob zur Hälfte bei. Die meisten Rechtsänderungen stehen nicht in einem Zusammenhang mit der Coronavirus-Pandemie. Dies sind insbesondere die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags, die Entlastungen bei der Lohn- und Einkommensteuer sowie die Erhöhung des Kindergelds.

Im Vergleich zu den Perspektiven vor Corona: gesamtwirtschaftliche Verluste und Steuersenkungen drücken Einnahmen deutlich

Bundeshaushalt

Der Bundeshaushalt verzeichnete im ersten Quartal 2021 ein Defizit von fast 53 Mrd €, nach einem Überschuss von 2 Mrd € ein Jahr zuvor. Dabei gingen die Einnahmen um 17 Mrd € (19 %) zurück. Der Großteil hiervon ist auf die deutlich gesunkenen Steuererträge zu-

Sehr hohes Defizit im ersten Quartal 2021



rückzuführen (-11 Mrd €). Diese Ausfälle sind zum einen von den Corona-Maßnahmen vor allem bei der Umsatzsteuer getrieben. Zum anderen schlugen sich hierin auch die vom Steuerertrag abgezogenen Abführungen an den EU-Haushalt mit 4 Mrd € nieder (davon etwa die Hälfte bedingt durch den Brexit). Darüber hinaus entfiel die Gewinnausschüttung der Bundesbank, die vor Jahresfrist noch 6 Mrd € betragen hatte. Die Ausgaben stiegen sprunghaft um 37 Mrd € (41%). Die laufenden Zuschüsse steuerten dazu 23 Mrd € bei. Hiervon flossen allein 11 Mrd € zusätzlich an die Sozialversicherungen. Darin enthalten sind nicht zuletzt coronabedingte Sonderzuschüsse für die Bundesagentur für Arbeit und den Gesundheitsfonds. Überbrückungshilfen und Entschädigungen für Umsatzausfälle von zusammen 11 Mrd € ließen auch die Zuschüsse an Unternehmen kräftig steigen. Bei den übrigen Ausgaben wuchsen die Zuweisungen an Gebietskörperschaften um gut 6 Mrd €: Mehrausgaben von 4 Mrd € an die Länder waren größtenteils zur Kom-

pensation für leerstehende Krankenhausbetten bestimmt. Der Energie- und Klimafonds erhielt zudem frühzeitig seinen Jahreszuschuss von 2 ½ Mrd €. Die Investitionen verzeichneten ein Plus von 9 Mrd €, das vollständig auf ein Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit zurückzuführen ist. Die Zinsausgaben gingen dagegen nochmals zurück (-1 ½ Mrd €), maßgeblich getrieben von höheren Agien bei der Wertpapieremission.

Der im letzten Dezember verabschiedete Bundeshaushalt 2021 sah ein Defizit von 180 Mrd € vor. Er enthielt eine globale (noch unspezifizierte) Mehrausgabe von 35 Mrd € sowie 40 Mrd € für Unternehmenshilfen (im letzten Jahr flossen Hilfen von insgesamt 18 Mrd € ab). Damit eröffnete der Haushalt beträchtlichen Handlungsspielraum. Die Pandemie schränkte die Wirtschaftstätigkeit zu Jahresbeginn aber stärker ein als erwartet und führte auch zu deutlichen Zusatzbedarfen im Gesundheitssystem. Vor diesem Hintergrund beschloss die Regierung im Februar weitere Hilfen für private Haushalte und Unternehmen. Nicht zuletzt die erwarteten damit verbundenen Budgetbelastungen bildete die Regierung in einem Nachtragshaushalt ab. Vor allem die Überbrückungshilfen für Unternehmen stockte sie beträchtlich auf (+ 26 Mrd €). Insgesamt ist nun für das Jahr 2021 eine außerordentlich hohe Nettokreditaufnahme von 240 Mrd € geplant.

Nachtragshaushalt 2021: Kreditermächtigung auf 240 Mrd € ausgeweitet

Für die Schuldenbremse ist die strukturelle Haushaltsposition relevant (vgl. ausführlich Tabelle auf S. 69). Dabei werden der Konjunkturreinfluss und die finanziellen Transaktionen herausgerechnet und der Saldo verschiedener Extrahaushalte einbezogen. Unter Berücksichtigung des Nachtragshaushalts übersteigt die Kreditaufnahme die Regelgrenze um 216 Mrd €. Dies ist zwar durch die aktivierte Ausnahmeklausel gedeckt. Allerdings muss im weiteren Verlauf für eine entsprechende Tilgung gesorgt werden. So beschloss der Bundestag für die geplanten Ausnahme-Kredite aus 2021 eine Tilgungszeit von 2026 bis 2042 mit einem jährlichen Tilgungsbetrag von fast 13 Mrd €. Hinzu

Überschreitung der Regelgrenze der Schuldenbremse um 216 Mrd € geplant

Haushaltsangaben sowie Eckwerte zur Finanzplanung des Bundes bis 2025^{*)} und das Ergebnis für die Schuldenbremse

in Mrd €

Position	Ist 2020	Nach- trag 2021	Eck- werte 2022	Finanzplan-Eckwerte		
				2023	2024	2025
Angaben zum Kernhaushalt						
1. Ausgaben ¹⁾	441,8	547,7	419,8	397,5	402,7	403,4
Veränderung gegenüber Vorjahr (in %)	28,7	24,0	-23,4	-5,3	1,3	0,2
darunter:						
1.a Investitionen	50,3	59,3	50,0	50,0	50,0	50,0
1.b Globale Mehr-/Minderausgaben, saldiert (ab 2022: abzüglich 1,5 % der Ausgaben)	-	27,3	s) 5	s) - 6	s) - 6	s) - 6
2. Einnahmen ¹⁾²⁾	311,1	307,3	338,1	356,8	375,0	393,2
darunter:						
2.a Steuereinnahmen ¹⁾	283,3	284,0	308,2	322,8	335,0	347,4
2.b Globale Mindereinnahme; ab 2024: Handlungsbedarf ³⁾	-	-3,0	.	.	4,9	15,2
3. Finanzierungssaldo (2.-1.)	-130,7	-240,4	-81,7	-40,7	-27,7	-10,2
4. Münzeinnahmen	0,2	0,2	s) 0,2	s) 0,2	s) 0,2	s) 0,2
5. Rücklagenzuführung (-)/-entnahme (+)	-	-	-	32,2	16,0	-
6. Nettokreditaufnahme (-)/-tilgung (+) (3.+4.+5.)	-130,5	-240,2	-81,5	-8,3	-11,5	-10,0
Ergänzende Angaben für die Schuldenbremse						
7. Konjunkturkomponente im Haushaltsverfahren	-44,6	-24,0	-6,1	-4,7	-2,7	0,0
8. Saldo finanzieller Transaktionen	-6,6	-5,4	.	.	.	.
9. Saldo relevanter Extrahaushalte davon:	27,7	-17,6	.	.	.	.
9.a Energie- und Klimafonds (ab 2022 lt. Finanzplan vom Herbst 2020)	25,3	-13,8	-10,2	-4,3	-1,5	.
9.b Aufbauhilfefonds (Flut 2013)	-0,4	-0,5	.	.	.	.
9.c Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-1,0	-1,5	.	.	.	.
9.d Digitalisierungsfonds	1,3	-1,8	.	.	.	.
9.e Grundschulkindergarten-Betreuungsfonds	2,5	-	.	.	.	.
10. Strukturelle Nettokreditaufnahme (-)/-tilgung (+) (6.-7.-8.+9.)	-51,5	-228,4	.	.	.	.
11. Überschreitung der Grenze (14.-13.-10.)	39,8	216,4	4) 71	-	-	-
12. Ausstehende Tilgung Ausnahmeklausel	39,8	256,2	327	325	323	321
13. Zu leistende Tilgung ⁵⁾	-	-	-	2,0	2,0	2,0
14. Reguläre Obergrenze: strukturelle Nettokreditaufnahme (0,35 % des BIP ⁶⁾)	-11,7	-12,1	-11,7	-12,2	-12,7	-13,0
Nachrichtlich:						
Entlastung aus Globalpositionen, Rücklagenauflösung, Handlungsbedarf (2.b-1.b+5.)	.	.	.	38,2	26,9	21,2

* Methodische Erläuterungen finden sich in: Deutsche Bundesbank (2016). **1** Nach Abzug der Bundesergänzungszuweisungen, der Anteile am Energiesteueraufkommen, des Ausgleichs im Rahmen der Kraftfahrzeugsteuer-Reform 2009 und der Konsolidierungs-/Sanierungshilfen an Länder, ohne Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen. **2** Ohne Münzeinnahmen (ab 2022 geschätzt). **3** Hier einnahmenseitig dargestellt. Möglicherweise teils ausgabenmindernd eingerechnet. **4** Abgeleitet aus Angabe zu jährlicher Tilgungsanforderung ab 2026 von 18,9 Mrd €. **5** Tilgungsplan für den Betrag zu 11. aus a) 2020: je 1/20 in den Jahren 2023 bis 2042, b) 2021 und 2022: je 1/17 in den Jahren 2026 bis 2042. **6** Bezogen auf das BIP im Jahr vor der Haushaltsaufstellung (BIP gemäß Jahreswirtschaftsbericht 2021).

Deutsche Bundesbank

kommen Tilgungsverpflichtungen aus der Kreditaufnahme des Vorjahres in Höhe von 2 Mrd € jährlich von 2023 bis 2042.

Aus heutiger Sicht scheint der Nachtragshaushalt äußerst umfangreich bemessen. Dabei sind die meisten absehbaren Corona-Lasten bei den einschlägigen Haushaltstiteln mit einem konkreten Betrag veranschlagt. Das heißt, sie sind nicht mehr in der hohen allgemeinen Vorsorge enthalten (globale Mehrausgabe). Diese wurde dennoch gegenüber dem ursprünglichen Haushalt leicht auf 36 Mrd € ausgeweitet. Zudem könnten die verschiedenen veranschlagten Unternehmenshilfen einen weiteren Puffer in

der Größenordnung der allgemeinen Vorsorge aufweisen. Nach der jüngsten Steuerschätzung sind zudem Mehreinnahmen von 8 1/2 Mrd € zu erwarten. Darüber hinaus könnten auch die Gewährleistungen (einschl. der staatlichen Kreditgarantien) und der Schuldendienst den Haushalt schwächer belasten als geplant. Es erscheint daher nicht ausgeschlossen, dass der zusätzliche Kreditspielraum des Nachtragshaushalts wie der des zweiten Nachtrags vom Vorjahr gar nicht in Anspruch genommen werden muss. Damit würden auch die ab 2026 anstehenden Tilgungsbelastungen erheblich geringer ausfallen.

Haushaltsansätze erscheinen sehr vorsichtig kalkuliert, Ergebnis könnte erneut wesentlich günstiger ausfallen

Eckwertebeschluss bis 2025: Rückgriff auf Ausnahme-klausel 2022 und Rücklagen schaffen Spielraum

Ende März beschloss die Bundesregierung die Eckwerte für den Haushalt 2022 und für den mittelfristigen Finanzplan bis 2025. Anders als im letzten Herbst geplant, soll die Ausnahme-klausel der Schuldenbremse für das Jahr 2022 nochmals genutzt werden. Vorgesehen ist für 2022 eine Nettokreditaufnahme von 81½ Mrd €, und damit 70 Mrd € mehr als im alten Finanzplan. 28 Mrd € davon entfallen darauf, dass nun doch keine Mittel aus der Rücklage mobilisiert werden sollen. Insoweit ist hier keine echte Mehrbelastung geplant, sondern nur ein späterer Einsatz der aus den Überschüssen seit 2015 gebildeten Reserve. Mit zusätzlichen 10 Mrd € wird pauschal für inlandsbezogene pandemiebedingte Ausgaben vorgesorgt. Weitere 10 Mrd € kompensieren dafür, dass nun auf zuvor eingestellte (noch nicht konkretisierte) Konsolidierungsmaßnahmen verzichtet wird. Außerdem ist beabsichtigt, durch nochmalige zusätzliche Bundeszuschüsse zu verhindern, dass die Sozialbeitragsätze über insgesamt 40 % steigen. Für die Folgejahre ab 2023 gibt es nach derzeitigem Stand keine solche Zusicherung mehr. Der Ausgabenrahmen soll ab 2024 kaum noch zulegen. Die Rücklage (48 Mrd €) soll in den Jahren 2023 und 2024 vollständig aufgezehrt werden. Dadurch lassen sich die Vorgaben der Schuldenbremse zunächst weitgehend ohne Konsolidierung einhalten. Für 2024 bleibt der ausgewiesene Handlungsbedarf mit 5 Mrd € noch begrenzt. Im Endjahr 2025 des Eckwertebeschlusses erreicht er dann 15 Mrd €.

Im weiteren Verlauf erhebliche haushaltspolitische Herausforderungen

Die Jahre nach der mittelfristigen Finanzplanung werden dann haushaltspolitisch besonders anspruchsvoll. So setzen ab dem Jahr 2026 die Tilgungsverpflichtungen aus den Jahren 2021 und 2022 ein. Diese dürften deutlich spürbar sein, auch wenn sie weniger hoch ausfallen sollten als derzeit veranschlagt. Außerdem wird dann die demografische Entwicklung zunehmend belasten: Neben einem schwächeren Wachstumstrend der Steuerquellen wird der Bund mit stark wachsenden Zuschüssen an die gesetzliche Rentenversicherung konfrontiert. Es ist auch nicht ersichtlich, wie Zusagen etwa für

NATO-Verteidigungsausgaben und für Entwicklungshilfen erfüllt werden sollen (was schon für die Eckwerte bis 2025 gilt). Die neue Regierung sollte sich der herausfordernden haushaltspolitischen Gesamtlage zeitig stellen. Es wäre jedenfalls kritisch, wenn die Ausnahme-klausel der Schuldenbremse zweckentfremdet würde, um nach der Wahl zusätzliche Leistungen zu versprechen, die den Bund dauerhaft belasteten.

Im Bundeshaushalt schlägt sich auch das europäische Programm Next-Generation-EU (NGEU) nieder (vgl. auch S. 77 ff.). Die EU verschuldet sich hierbei unter anderem, um umfangreiche Transfers an die Mitgliedstaaten zu finanzieren.⁷⁾ Der Bundeshaushalt dürfte bis 2026 insgesamt rund 30 Mrd € erhalten. Jahresdurchschnittlich fließen dem Bund also 5 Mrd € zu. Dies ist auch im Hinblick auf die Schuldenbremse relevant: Die Zuflüsse gelten nämlich als reguläre Einnahme und erhöhen den Handlungsspielraum. Dabei bleibt allerdings ausgeblendet, dass die europäische Verschuldung für NGEU insgesamt im weiteren Verlauf von den Mitgliedstaaten und dabei auch aus dem Bundeshaushalt bedient werden muss.⁸⁾ Gemäß dem aktuellen deutschen Anteil an der Wirtschaftsleistung der EU hat der Bund über 100 Mrd € an Schulden und die zugehörigen Zinslasten zu tragen. Finanzierungsbeiträge der Mitgliedstaaten für Tilgungen sollen ab 2028 über drei Jahrzehnte fließen.

NGEU-Kreditaufnahme für Transfers belastet künftige Bundeshaushalte

⁷ Die nachfolgenden Überlegungen beziehen sich auf den Teil der EU-Verschuldung, mit dem Transfers finanziert werden. Darüber hinaus werden den Mitgliedstaaten auch Kredite gewährt. Deutschland plant nicht, solche Kredite in Anspruch zu nehmen. Werden Kredite regulär vom Schuldner-Mitgliedstaat bedient, entsteht kein Finanzierungsbedarf für den deutschen Staat. Im Rahmen der Schuldenbremse wird eine Kreditaufnahme für eine Kreditvergabe an Dritte ohnehin nicht angerechnet, da eine solche Mittelverwendung als finanzielle Transaktion gewertet wird.

⁸ Mit dem Gesetz zum Eigenmittelbeschluss verpflichtet sich Deutschland zu Finanzierungsbeiträgen für den Schuldendienst. Um die Kredite für Transfers zu bedienen (Zinsen und Tilgungen), wird der Bundeshaushalt planmäßig entsprechend dem deutschen Anteil am EU-Haushalt herangezogen. Dieser Anteil entspricht weitestgehend der relativen Wirtschaftsleistung. Auch wenn Schulden aus neuen EU-Steuern getilgt würden, würden letztlich die Steuerpflichtigen in den Mitgliedstaaten belastet. Damit würde der Finanzierungsspielraum für die nationalen Haushalte verengt.

Deutscher Anteil an EU-Schulden ökonomisch wie Bundesschulden; daher im Grundsatz in Schuldenbremse anzurechnen

Aus ökonomischer Sicht ist die von Deutschland zu bedienende EU-Verschuldung einer Kreditaufnahme des Bundes sehr ähnlich. Die Schuldenbremse setzt dieser Grenzen, um künftige Haushalte nicht zu überlasten. Daher wäre es folgerichtig, nicht nur die deutschen Einnahmen aus NGEU in voller Höhe zu verbuchen (wie derzeit geplant). Vielmehr wäre auch Deutschlands Anteil an der EU-Verschuldung in der Schuldenbremse zu berücksichtigen: Es wäre konsistent, schuldenfinanzierte EU-Transfers zum Zeitpunkt der Auszahlung in Höhe des deutschen Finanzierungsanteils auf die Schuldenbremse anzurechnen. Dies entspräche letztlich dem deutschen Anteil am Defizit der EU-Ebene der Jahre 2021 bis 2026.⁹⁾ Nach dem Auslaufen der Ausnahmeklausel würde damit der Haushaltsspielraum deutlich verengt. Im Gegenzug würden die Bundeszahlungen für die Tilgungen der EU-Schulden ab 2028 dann für die Schuldenbremse wie finanzielle Transaktionen neutralisiert. Gegenüber dem bislang angelegten Vorgehen wäre der Haushaltsspielraum dann entsprechend weiter.

Bindungswirkung der Fiskalregeln erhalten

Alles in allem wäre es sachgerecht, die nationalen Anteile an einer EU-Verschuldung im Rahmen der Schuldenbremse zu berücksichtigen. Dann wäre es auch nicht möglich, die Schuldenbremse mittels EU-Schulden auszuhöhlen. Wirksame und glaubwürdige Fiskalregeln sind wichtig – auch mit Blick auf die gesamte EU. Sie schaffen Vertrauen in solide Staatsfinanzen und schützen die Geldpolitik. Nicht zuletzt deshalb sind sie in Verträgen und Verfassungen verankert. Derzeit werden umfassendere Reformen der Fiskalregeln in Deutschland und in der EU diskutiert. Darüber ist letztlich politisch zu entscheiden. Für eine stabile Währungsunion ist aber wichtig, dass auch reformierte Regeln die Solidität der Staatsfinanzen absichern. Grundlegende Anpassungen sollten transparent diskutiert und institutionell verankert werden. Die Regeln würden an Glaubwürdigkeit und Bindungswirkung verlieren, wenn sie stattdessen schlicht umgangen oder ausgehöhlt würden.

Die Extrahaushalte des Bundes verbuchten im ersten Quartal 2021 ein Defizit von 4½ Mrd € (ohne SoFFin sowie Bad Banks und sonstige Einheiten mit kaufmännischem Rechnungswesen).¹⁰⁾ Im gleichen Vorjahreszeitraum hatte das Minus bei gut 1½ Mrd € gelegen. Im laufenden Jahr fielen schon zu Jahresbeginn relativ hohe Zahlungen des Energie- und Klimafonds (EKF) an. Mit diesen wird vor allem die Strompreis-Umlage zur Finanzierung erneuerbarer Energien (EEG-Umlage) stabilisiert. Insbesondere die im Zuge der Coronakrise niedrigeren Strompreise des letzten Jahres bedingen dafür einen deutlichen Zuschussbedarf. Die Einnahmen aus dem Bundeshaushalt sowie aus dem Verkauf von CO₂-Zertifikaten konnten die Lasten nicht ausgleichen. Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) finanziert Corona-Hilfen für Unternehmen (insbesondere garantierte Hilfskredite über die KfW). Die im ersten Quartal 2021 neu gewährten Hilfen lagen bei 1½ Mrd €. Rückzahlungen von im Vorjahr gewährten Hilfen wurden noch nicht verbucht.

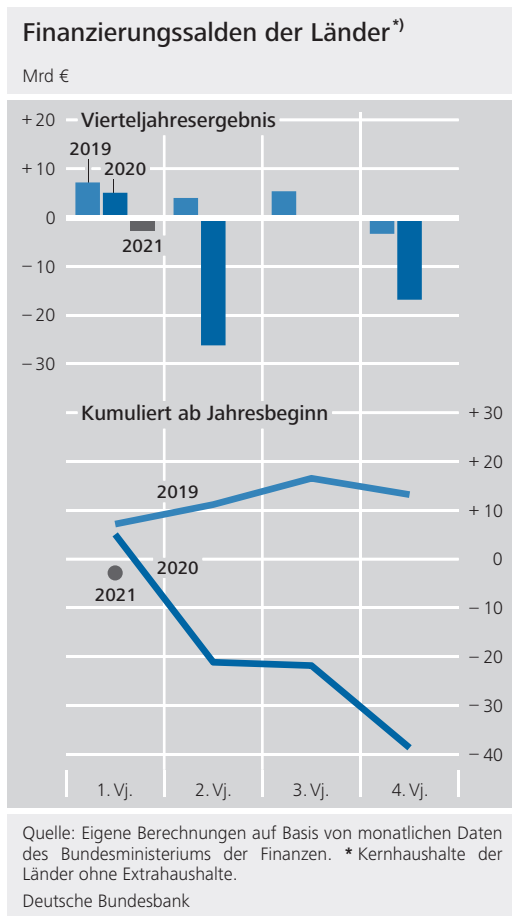
Extrahaushalte des Bundes im ersten Quartal 2021 mit höherem Defizit durch Stabilisierung der EEG-Umlage

Beim EKF dürften auch im weiteren Jahresverlauf die Ausgaben deutlich höher ausfallen als die Einnahmen. Zwar werden die Einnahmen aus den europäischen wie nationalen CO₂-Zertifikaten in den Folgequartalen verstärkt einströmen, doch fließen keine weiteren Bundesmittel. Das Gesamtjahresdefizit könnte gleichwohl den Planwert von 14 Mrd € unterschreiten, da sich die Abflüsse bei einigen Programmen wie in den Vorjahren verzögern könnten. Zudem sind die Preise für die europäischen CO₂-Zertifikate stark angestiegen. Neben dem EKF sind weitere Extrahaushalte in die Schuldenbremse einbezogen und verfügen ebenfalls über Rücklagen.

Im Gesamtjahr 2021 ähnliches Defizit der Extrahaushalte wie im Vorjahr möglich

⁹⁾ Das Defizit der EU-Ebene dürfte zeitlich weitgehend mit der diesbezüglich aufzunehmenden EU-Verschuldung synchronisiert sein.

¹⁰⁾ 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: Dieses stammt im Wesentlichen aus durchgeleiteten Darlehen an die FMS Wertmanagement. Das Defizit des SoFFin führt also nicht zu einem höheren konsolidierten Schuldenstand des Bundes insgesamt.



Dort dürften die Defizite zusammengekommen jedoch deutlich geringer ausfallen als beim EKF. Beim WSF könnte sich sogar noch ein Überschuss ergeben. Tritt die allgemein erwartete Wirtschaftserholung ein, dürften Unternehmen per saldo Hilfen zurückzahlen. Auch bei den Vorsorge-Extrahaushalten für Pensionslasten sind Überschüsse zu erwarten. Insgesamt gesehen könnte das Jahresdefizit der Extrahaushalte ähnlich hoch ausfallen wie im Vorjahr.

Länderhaushalte¹¹⁾

Die Kernhaushalte der Länder schlossen das erste Quartal mit einem Defizit von knapp 3 Mrd € ab. Vor Jahresfrist war ein Überschuss von 5 Mrd € verzeichnet worden, wobei die Coronakrise damals noch kaum eine Rolle gespielt hatte. Die Einnahmen legten insgesamt stark zu (+ 10 %). Das Steueraufkommen ging zwar deutlich zurück (- 6 1/2 % oder - 5 Mrd €). Die Einnahmen von öffentlichen Verwaltungen verdoppelten sich allerdings. Hierin schlugen

Defizit im ersten Quartal 2021: zwar deutlicher Einnahmewachstum durch Zuweisungen, ...

sich insbesondere Bundeshilfen nieder. Diese sind für Unternehmen und Krankenhäuser, aber auch für Gemeinden vorgesehen (z. B. stark erhöhte Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten bei Bezug von Arbeitslosengeld II). Die länderweise sehr unterschiedlichen Zuwächse bei den Einnahmen von Verwaltungen deuten auch auf Mittelzuführungen aus pandemiebezogenen Sondervermögen hin. Viele Länder hatten diese 2020 gegründet. Die Sondervermögen sind sehr unterschiedlich ausgestaltet und mit zuvor zugewiesenen Finanzmitteln oder Kreditermächtigungen ausgestattet.

Die Ausgaben legten (mit 19 %) stärker zu als die Einnahmen. Die gewichtigen Personalausgaben stiegen mit 3 1/2 % deutlich langsamer. Sehr kräftige Zuwächse resultierten dagegen daraus, dass die hohen Zuweisungszuflüsse verausgabt wurden. So wuchsen die Länderzuweisungen an öffentliche Verwaltungen, insbesondere an die Gemeinden, um insgesamt 18 %. Noch kräftiger nahm der laufende Sachaufwand zu (+ 39 %), maßgeblich getrieben von der Entwicklung in Nordrhein-Westfalen. Insbesondere hier wurden offenbar (wie im späteren Verlauf des Vorjahres) Unternehmenshilfen als Sachaufwand erfasst. Die gewichtigen bundesfinanzierten Unternehmenshilfen werden in der Monatsstatistik dagegen im Regelfall bei den sonstigen Ausgaben erfasst (+ 50 %).

... aber sehr hohes Ausgabenwachstum

Es wäre wünschenswert, dass die Länder die vielfältigen Corona-Maßnahmen einheitlich verbuchen und zeitnah umfassend darüber berichten. Dazu müssten auch die Corona-Extrahaushalte der Länder vergleichbare monatliche Angaben vorlegen. Dann stünden aussagefähige Kennzahlen relativ schnell zur Verfügung. Insbesondere ließen sich die monatlichen Salden um die Verflechtungen mit solchen Sondervermögen bereinigen, wodurch ein besserer Blick auf die grundlegende Finanzentwicklung möglich wäre. So werden die Kernhaushalte durch Zuweisungen aus diesen Sondervermögen ent-

Einheitliche Verbuchungen und Einbezug der Corona-Extrahaushalte wünschenswert

¹¹ Die vierteljährlichen Angaben zu den Ländern basieren auf der monatlichen Kassenstatistik zu den Kernhaushalten.

lastet, durch Vorfinanzierungen hingegen belastet.

Im Gesamtjahr noch hohes, aber gegenüber 2020 rückläufiges Defizit zu erwarten, anschließend Erholung

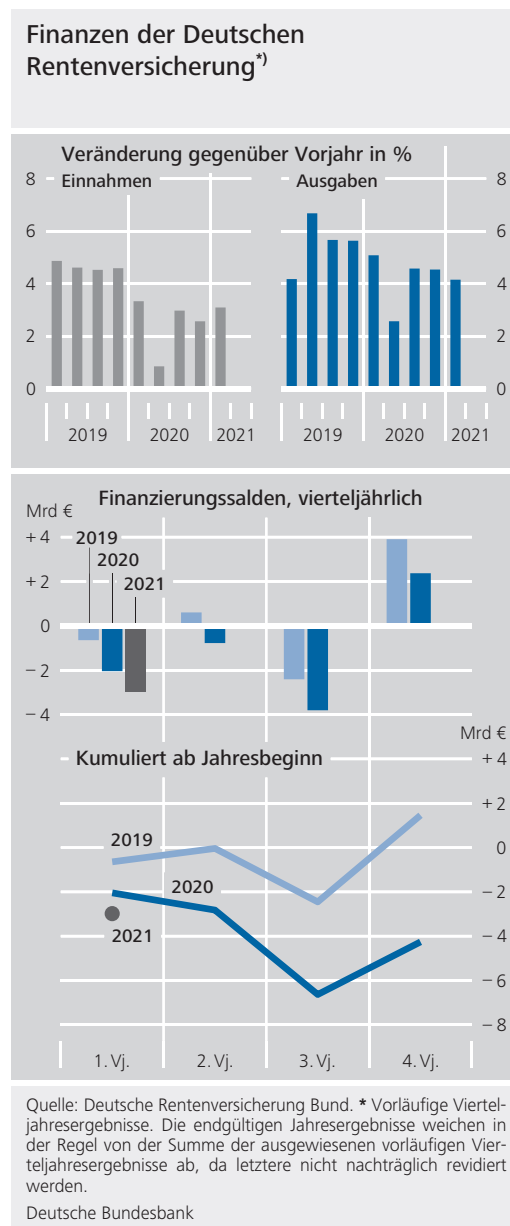
Das Defizit der Kernhaushalte der Länder dürfte im Gesamtjahr 2021 deutlich geringer ausfallen als im Vorjahr (2020: 39 Mrd €). Die Ausgaben werden weiterhin pandemiebedingt erhöht sein. Hierbei spielen insbesondere die durchgeleiteten Bundesmittel eine Rolle, die die Länderhaushalte per saldo nicht belasten. Die Länder kommen selbst unter anderem für Corona-Tests an Schulen, Teile der Betriebskosten der Impfbzentren und Kompensationszahlungen nach dem Infektionsschutzgesetz auf. Zudem fangen sie Teile der Krisenlasten ihrer Kommunen auf: Insbesondere werden Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich stabilisiert, um krisenbedingte Mindereinnahmen der Gemeinden zu begrenzen. Gemäß der aktuellen Steuerschätzung steigen die Steuereinnahmen der Länder im laufenden Jahr moderat. Mit der vom Bund zugesagten Kompensation für den Kinderbonus werden die Erwartungen vom letzten Herbst um 1½ Mrd € übertroffen. Sie bleiben damit aber um annähernd 20 Mrd € unter dem Niveau, das vor der Krise erwartet wurde. Mit Abklingen der Pandemie und anziehender Wirtschaftsentwicklung sollten sich die Steuereinnahmen weiter erholen und temporäre Stützungs- und Gesundheitsmaßnahmen auslaufen. Entsprechend dürften die Defizite der Länderhaushalte im weiteren Verlauf sinken. Dennoch könnten teils Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich werden, um die Vorgaben der Landesschuldenbremsen einschließlich der Tilgungsaufgaben zu wahren. Es dürften aber teilweise noch Reserven vorhanden sein, um den Anpassungsprozess zeitlich zu strecken.¹²⁾

Sozialversicherungen

Rentenversicherung

Spürbar gestiegenes Defizit im ersten Quartal: solider Einnahmewachst ...

Die gesetzliche Rentenversicherung verbuchte im ersten Quartal 2021 ein Defizit von 3 Mrd €. Verglichen mit dem Vorjahr fiel das Ergebnis damit um 1 Mrd € schlechter aus. Die Einnahmen

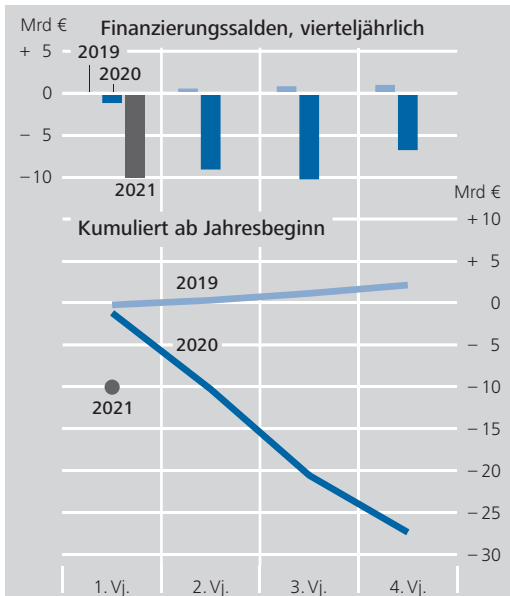
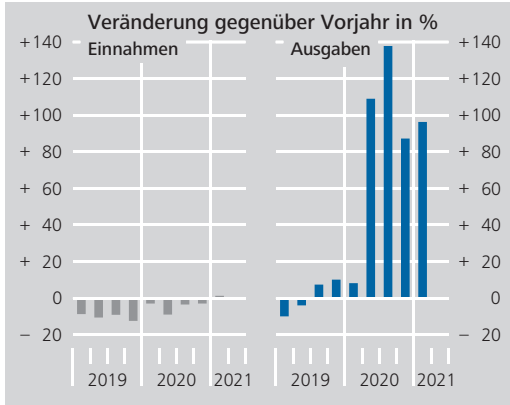


wuchsen insgesamt um 3%. Gestützt durch Beiträge auf Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld stiegen die Beitragseinnahmen um 2½%. Außerdem waren vor Jahresfrist zu Beginn der Pandemie Beiträge gestundet und damit das Einnahmenniveau gedrückt worden. Die Bundesmittel nahmen regelgebunden um gut 3½% zu. Hinzu kamen zusätzliche Steuermittel für die Grundrente, die zu Jahresbeginn neu eingeführt wurde.

Die Ausgaben wuchsen mit 4% spürbar kräftiger. Dahinter stand im Wesentlichen die Ren-

¹² Vgl.: Deutsche Bundesbank (2020a).

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit*)



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

... von kräftigem
 Ausgabenplus
 übertroffen

tenanpassung vom Juli 2020 mit 3½ %, begleitet von einer leicht gestiegenen Rentenzahl. Die neue Grundrente belastete bislang nur durch höhere Verwaltungskosten. Aufgestockte Renten wurden noch nicht ausgezahlt. Die Zusatzbeitragsätze zur gesetzlichen Krankenversicherung stiegen zu Jahresbeginn um etwa 0,3 Prozentpunkte. Die Hälfte davon trägt die Rentenversicherung, wodurch sich deren Ausgaben entsprechend steigern. Allerdings wurden die Beitragszahlungen für Renten regelgebunden erst zum März angepasst.

Zur Jahresmitte erfolgt keine allgemeine Rentenanpassung. Unter anderem krisenbedingt

hätte die Rentenformel sogar zu einer Senkung geführt.¹³⁾ Dies verhindert aber eine Sperrklausel. Gleichwohl werden die Ostrenten im Juli um 0,7 Prozentpunkte steigen, um sie planmäßig bis 2024 an das Westniveau anzugleichen. Im Durchschnitt des laufenden Jahres legen die Renten damit insgesamt um 2 % zu, weil sie Mitte letzten Jahres kräftig angepasst wurden. Die Rentenzahl dürfte etwas stärker wachsen als im Vorjahr (2020: + ½ %), und es schlagen die höheren Zusatzbeiträge zur Krankenversicherung zu Buche. Darüber hinaus dürften ab der zweiten Jahreshälfte auch die ersten Zahlungen der neuen Grundrente starten. Einnahmenseitig belastet im laufenden Jahr weiter die Coronakrise.

Ausgabenzuwachs im Gesamtjahr gebremst, da Renten zur Jahresmitte weitgehend unverändert bleiben

Alles in allem ist so im Gesamtjahr 2021 ein deutliches Defizit zu erwarten, das aber nur wenig höher ausfallen könnte als im Vorjahr (2020: fast 4½ Mrd € nach vorläufigen Angaben). Für die Folgejahre sind aber auch demografiebedingt stärker steigende Defizite angelegt.

Im Gesamtjahr 2021 deutliches Defizit zu erwarten

Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) war auch im ersten Quartal 2021 erheblich von der Coronakrise betroffen: Im operativen Bereich¹⁴⁾ verbuchte sie ein Defizit von 10 Mrd €. Gegenüber dem von der Coronakrise noch kaum belasteten Vorjahreszeitraum verschlechterte sich das Ergebnis um 9 Mrd €.

Sehr hohes Defizit zu Jahresbeginn

Insgesamt stiegen die Einnahmen der BA nur wenig. Die Beitragseinnahmen gingen krisenbedingt zwar leicht zurück. Im Gegensatz zu anderen Sozialversicherungszweigen dämpfen bei der BA aber nicht Beiträge auf das Kurzarbeiter- oder Arbeitslosengeld die krisenbedingten Beitragsausfälle. Allerdings legten die

Einnahmen insgesamt im Plus wegen höherer Umlage für Insolvenzgeld

¹³ Vgl. ausführlich zur Rentenanpassung: Deutsche Bundesbank (2020b).

¹⁴ Ohne Versorgungsfonds. Zuführungen an den Fonds stellen somit hier eine Ausgabe dar, die den operativen Finanzierungssaldo belastet. Wegen der Coronakrise wurden die Zuführungen ab dem zweiten Quartal 2020 bis Ende 2021 ausgesetzt. Vor Jahresfrist waren 170 Mio € zugeführt worden.

Einnahmen aus der Insolvenzgeldumlage stark zu. Der gesetzlich fixierte Umlagesatz verdoppelte sich zu Jahresbeginn auf 0,12 %. Damit liegt er aber noch erheblich unter seinem Höhepunkt aus der Finanz- und Wirtschaftskrise (2010: 0,41 %).

Kräftiges Ausgabenplus vor allem wegen Kurzarbeit

Die Ausgaben verdoppelten sich gegenüber dem ersten Quartal 2020 (+ 9 Mrd €). Dabei nahmen die Zahlungen für Arbeitslosengeld um etwa ein Drittel zu (+ 1½ Mrd €). Für das Kurzarbeitergeld wurden 8 Mrd € aufgewendet (Vorjahr: ½ Mrd €). Etwa 3 Mrd € davon entfielen auf Sozialbeiträge, von denen die BA in der Krise ausnahmsweise die Unternehmen entlastet. Das Insolvenzgeld sank ausgehend von einem niedrigen Niveau im ersten Quartal sogar noch leicht. Allerdings galten bezüglich der Insolvenzantragspflicht noch bis Ende April krisenbezogene Ausnahmen.

Defizit im Gesamtjahr erheblich höher als geplant, danach scheint Finanzierung ohne Bundeshilfen möglich

Für das laufende Jahr insgesamt sah der Haushaltsplan der BA im operativen Bereich ein Defizit von 9 Mrd € vor. Dieses sollte aus der zum Jahresende 2020 verbliebenen Rücklage von 6 Mrd € und einem zusätzlichen Bundeszuschuss von 3 Mrd € finanziert werden. Bereits nach dem ersten Quartal ist klar, dass die BA zusätzlich Liquiditätskredite des Bundes benötigt. Zwar dürften sich die BA-Financen stark verbessern, wenn die pandemiebedingten Einschränkungen allmählich auslaufen. Das Defizit könnte nach den absehbar hohen Belastungen im ersten Halbjahr dennoch grob doppelt so hoch ausfallen wie geplant. Im kommenden Jahr dürfte sich die wirtschaftliche Lage gemäß den aktuellen Prognosen weiter deutlich verbessern. Weitere Bundesmittel zur Krisenhilfe könnten dann nicht mehr nötig sein.

(vgl. Tabelle auf S. 76). Dies hängt zum größeren Teil mit dem scharfen konjunkturellen Einbruch zusammen. Die Fiskalpolitik leistete über die automatischen Stabilisatoren einen substantiellen gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungsbeitrag. Zudem wurden umfangreiche Maßnahmen ergriffen, um die Folgen der Pandemie abzumildern. Die konjunkturbereinigte Defizitquote stieg nicht zuletzt deshalb um 2½ PP. Die Schuldenquote nahm um mehr als 14 PP auf 100 % zu.¹⁵⁾ Neben dem hohen Defizit trug dazu das gesunkene BIP im Nenner der Quote bei. Auch spielten Fiskalmaßnahmen, die sich im Schuldenstand, aber nicht im Defizit niederschlagen, eine Rolle (2¼ PP). Hierzu zählen etwa staatliche oder vom Staat beauftragte Hilfskredite an Unternehmen.

Defizitquote stieg 2020 auf über 7 % ...

Für das laufende Jahr erwartet die Europäische Kommission, dass die Defizitquote im Euroraum nochmals steigt (auf 8 %). Umfangreiche zusätzliche fiskalische Stabilisierungsmaßnahmen tragen dazu mit 2½ PP bei, während das kräftige Wirtschaftswachstum den Defizitanstieg über die automatischen Stabilisatoren dämpft. Die Schuldenquote soll im laufenden Jahr um 2½ PP auf 102½ % steigen. Dem Einfluss des hohen Defizits wirkt der Wirtschaftsaufschwung im Nenner quotensenkend entgegen.

... und dürfte 2021 weiter steigen

Für das Jahr 2022 wird dann eine deutliche Gegenbewegung in den Staatsfinanzen erwartet. So nehmen umfangreiche temporär angelegte Stabilisierungsmaßnahmen ab oder entfallen, der Beitrag zur Defizitreduktion liegt bei 2½ PP. Zudem erholt sich die Wirtschaft weiter zügig. Dies entlastet die Staatshaushalte. Im Ergebnis sinkt die Defizitquote um gut 4 PP auf 3,8 %. Sie ist damit noch gut 3 PP höher als vor der Krise (2019). Nach Angaben der Kommission sind allerdings auch weiterhin coronabezogene Maßnahmen in der Prognose berücksichtigt,

2022 deutliche Gegenbewegung

Öffentliche Finanzen im Euroraum und in der EU

Entwicklung im Euroraum

Im vergangenen Jahr sprang die Defizitquote im Euroraum um 6½ Prozentpunkte (PP) auf 7,2 %

¹⁵ Hier und im Folgenden wird auf den Ausweis der Europäischen Kommission im Rahmen ihrer jüngst vorgelegten Prognose zurückgegriffen. Die Kommission konsolidiert beim Schuldenstand für den Euroraum die Kreditvergabe zwischen Euro-Ländern nicht. Vgl.: Europäische Kommission (2021).

Öffentliche Finanzen der Länder des Euroraums

Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission, Mai 2021

Land	Finanzierungssaldo in % des BIP			Staatsschulden in % des BIP			Struktureller Saldo in % des Potenzial-BIP		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Belgien	- 9,4	- 7,6	- 4,9	114,1	115,3	115,5	- 5,6	- 5,8	- 4,4
Deutschland	- 4,2	- 7,5	- 2,5	69,8	73,1	72,2	- 1,8	- 6,2	- 2,5
Estland	- 4,9	- 5,6	- 3,3	18,2	21,3	24,0	- 2,8	- 4,2	- 2,1
Finnland	- 5,4	- 4,6	- 2,1	69,2	71,0	70,1	- 3,4	- 3,3	- 1,5
Frankreich	- 9,2	- 8,5	- 4,7	115,7	117,4	116,4	- 4,7	- 6,7	- 4,7
Griechenland	- 9,7	- 10,0	- 3,2	205,6	208,8	201,5	- 4,7	- 6,6	- 2,2
Irland	- 5,0	- 5,0	- 2,9	59,5	61,4	59,7	- 4,6	- 4,7	- 2,9
Italien	- 9,5	- 11,7	- 5,8	155,8	159,8	156,6	- 4,9	- 9,3	- 5,1
Lettland	- 4,5	- 7,3	- 2,0	43,5	47,3	46,4	- 3,3	- 6,2	- 1,9
Litauen	- 7,4	- 8,2	- 6,0	47,3	51,9	54,1	- 6,7	- 7,0	- 5,0
Luxemburg	- 4,1	- 0,3	- 0,1	24,9	27,0	26,8	- 1,9	1,1	1,1
Malta	- 10,1	- 11,8	- 5,5	54,3	64,7	65,5	- 7,5	- 9,7	- 4,5
Niederlande	- 4,3	- 5,0	- 1,8	54,5	58,0	56,8	- 2,0	- 3,4	- 1,7
Österreich	- 8,9	- 7,6	- 3,0	83,9	87,2	85,0	- 5,7	- 5,8	- 2,9
Portugal	- 5,7	- 4,7	- 3,4	133,6	127,2	122,3	- 2,0	- 3,2	- 3,2
Slowakei	- 6,2	- 6,5	- 4,1	60,6	59,5	59,0	- 4,7	- 6,0	- 4,4
Slowenien	- 8,4	- 8,5	- 4,7	80,8	79,0	76,7	- 6,7	- 7,7	- 4,7
Spanien	- 11,0	- 7,6	- 5,2	120,0	119,6	116,9	- 4,2	- 4,9	- 5,2
Zypern	- 5,7	- 5,1	- 2,0	118,2	112,2	106,6	- 4,7	- 4,7	- 2,4
Euroraum	- 7,2	- 8,0	- 3,8	100,0	102,4	100,8	- 3,6	- 6,2	- 3,6

Quelle: Europäische Kommission (ameco).

Deutsche Bundesbank

wohl im Umfang von rund 1 % des BIP.¹⁶ Bereinigt um diese Maßnahmen, liegt die strukturelle Defizitquote 2022 rund 1½ PP höher als im Jahr 2019.¹⁷ Die Schuldenquote sinkt 2022 moderat um 1¾ PP. Sie überschreitet aber weiterhin 100 % und ist 15 PP höher als vor der Pandemie.

Mit über 200 % war die Schuldenquote in Griechenland am höchsten, gefolgt von Italien mit über 150 % und Portugal mit über 130 %. Auch in Belgien, Spanien, Frankreich und Zypern übersteigen die Schulden nun die jährliche Wirtschaftsleistung.

Im vergangenen Jahr stieg Defizitquote in allen Ländern erheblich ...

Die Salden der einzelnen Euro-Mitgliedstaaten wiesen vor der Krise eine große Spannweite auf. So wurden 2019 etwa in Luxemburg (+ 2,4 % des BIP) und den Niederlanden (+ 1,8 %) deutliche Überschüsse verzeichnet. In Spanien und Frankreich standen dagegen spürbare Defizite zu Buche (rd. - 3 %). Im vergangenen Jahr verschlechterten sich die Salden dann in allen Euro-Ländern erheblich. In vielen Ländern waren die defiziterhöhenden Maßnahmen gewichtiger als der ungünstige Konjunkturfuss. Im Ergebnis lagen die Defizitquoten zwischen 4 % (Luxemburg) und 11 % (Spanien). Am stärksten stiegen die Schuldenquoten in den bereits zuvor hoch verschuldeten Ländern.¹⁸

Für das laufende Jahr erwartet die Europäische Kommission, dass die Defizitquote in etwa der Hälfte der Länder weiter steigt – mit über 3 PP am stärksten in Deutschland. Die höchsten Quoten, rund 12 %, werden dann für Italien und Malta erwartet. In fast allen Ländern wer-

... und dürfte in etwa der Hälfte der Länder auch im laufenden Jahr steigen

¹⁶ Für die EU insgesamt beziffert die Europäische Kommission diese mit 1 % des BIP, sie macht keine Angaben für den Euroraum.

¹⁷ Die strukturelle Defizitquote ist eine für die Fiskalregeln relevante Kennzahl. Sie wird ermittelt, indem vom unbereinigten Defizit der Einfluss der Konjunktur und die Effekte temporärer Maßnahmen abgezogen werden. Letztere haben nach Abgrenzung der Kommission im Beobachtungszeitraum zumeist keine größere Rolle gespielt.

¹⁸ Dabei macht sich (auch) der rechnerische Zusammenhang bemerkbar, nach dem ein identischer Rückgang des BIP (im Nenner) bei höheren Schuldenquoten die Quote stärker erhöht als bei geringeren Schuldenquoten.

den per saldo zusätzliche (defiziterhöhende) Maßnahmen ergriffen. In etlichen Ländern überwiegt aber der günstige Konjunkturforschung, sodass die Defizitquoten dort dennoch sinken.

2022 sinkende Defizite in allen Ländern

Im kommenden Jahr sinken die Defizitquoten dann in allen Mitgliedstaaten. Für fast alle Länder wird erwartet, dass sich der konjunkturelle Aufschwung fortsetzt und zahlreiche Stabilisierungsmaßnahmen auslaufen. 11 der 19 Länder haben dann wieder eine Defizitquote unter oder nahe 3 %. Andererseits haben unter anderem die hoch verschuldeten Länder Belgien, Spanien, Frankreich und Italien noch Quoten um 5 %. Aufgrund der günstigen Finanzierung mit sehr niedrigen Zinsen werden fast alle Länder durch sinkende Zinsausgabenquoten entlastet. Trotz der deutlich höheren Verschuldung sind die Zinsausgaben in Relation zum BIP teilweise um ½ PP geringer als im Jahr 2019 – insbesondere bei hoch verschuldeten Ländern. Die Schuldenquoten sinken gemäß der Kommissionsprognose im kommenden Jahr in den meisten Ländern. Am stärksten gehen sie in Griechenland, Zypern und Portugal zurück. Sie bleiben aber dort sowie in Belgien, Spanien, Frankreich und Italien merklich über 100 %. Dagegen liegen sie in sieben Ländern weiter niedriger als 60 %.

Detaillierte Informationen zu NGEU wichtig für Fiskalanalyse

Eurostat und Kommission sollten vollständige Informationen zu EU-Ebene bereitstellen

Das statistische Amt der EU (Eurostat) und die Europäische Kommission liefern wesentliche Informationen zu den Staatsfinanzen. Diese bilden wichtige Grundlagen für Analysen zur Fiskalpolitik in der EU. Bedeutend sind insbesondere die Daten zu Defizit und Schulden der vergangenen Jahre sowie deren prognostizierte Entwicklung. Durch die umfangreiche Schuldenfinanzierung des EU-Haushalts und insbesondere die damit finanzierten Transfers an die Mitgliedstaaten ist ein grundlegend neues fiskalisches Instrument hinzugekommen. Für eine sachgerechte Fiskalanalyse ist es elemen-

tar, dass die diesbezüglichen Zahlungsströme sowohl im Ist-Ergebnis als auch in der Prognose transparent dargelegt werden.¹⁹ Bei den von der Kommission bisher bereitgestellten Informationen ist dies nicht der Fall. Es ist derzeit noch unklar, inwieweit Eurostat künftig entsprechende Daten für die Haushaltsergebnisse zeigen wird. Es wäre kritisch, wenn die EU-Ebene nicht gemäß der VGR-Methodologie abgebildet würde (analog zu den nationalen Kennzahlen).

Die EU-Ebene hat wegen der europäischen Corona-Hilfen erstmalig nennenswerte Defizite. Sie entstehen, da die EU mit NGEU kreditfinanzierte Transfers an die Mitgliedstaaten leistet. Anders als beim herkömmlichen EU-Haushalt stehen diesen EU-Ausgaben keine EU-Einnahmen im gleichen Jahr gegenüber.

Auf EU-Ebene wegen Corona-Hilfen erstmalig Defizite

Die Europäische Kommission bezieht die erwarteten Transferzahlungen der Jahre 2021 und 2022 offenbar in ihre Prognose für die Staatsfinanzen der Mitgliedstaaten ein. Sie führen in diesen Jahren für sich genommen zu niedrigeren Defiziten der Mitgliedstaaten. Allerdings weist die Kommission die damit spiegelbildlich verbundenen Defizite auf der EU-Ebene nicht aus. Sie berücksichtigt diese auch nicht in den Angaben zum Defizit des EU- und Euroraum-Aggregats. Das Aggregat wird damit nur unvollständig abgebildet. Überschlägig kalkuliert wäre eigentlich im laufenden und im kommenden Jahr jeweils ein Defizit von gut ½ % des BIP für die EU-Ebene einzubeziehen.²⁰

Im EU-Aggregat NGEU nur defizitsenkend als Einnahme der Mitgliedstaaten in Fiskalkennzahlen berücksichtigt

Auch die Schulden der EU-Ebene werden weder in der Kommissionsprognose ausgewiesen noch in den Angaben zur Schuldenquote für das EU- und das Euroraum-Aggregat berücksichtigt. Die Schulden der EU aus den NGEU-Transfers dürf-

Schulden der EU ebenfalls nicht einbezogen

¹⁹ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2020c).

²⁰ Abgesehen von einer Abbildung (siehe Fußnote 26) gibt die Kommission lediglich an, dass sie 140 Mrd € Transfers aus dem Aufbaufonds (RRF) im Prognosezeitraum (2021 und 2022) einbezieht. Dies seien 40 % der voraussichtlich insgesamt zu leistenden RRF-Transfers – die restlichen RRF-Mittel sollen demnach 2023 bis 2026 fließen. Einzelangaben zur Aufteilung auf die Länder fehlen. Außerdem macht die Kommission keine Angaben zu den anderen Transfers aus NGEU.

ten ab 2021 korrespondierend zu den Defiziten jährlich um gut ½ % des BIP steigen. Darüber hinaus verschuldet sich die EU möglicherweise auch, um Ländern zinsgünstige NGEU-Hilfskredite zu geben. Auch hierzu gibt die Europäische Kommission nicht an, was sie in ihrer Prognose unterstellt hat. Nach überschlägiger Kalkulation lagen die EU-Schulden 2020 bei grob 1 % des BIP.²¹⁾ Sie könnten bis 2026 kontinuierlich auf eine Größenordnung von 6 % des BIP steigen.

Umfassende Fiskalanalyse für Mitgliedstaaten erfordert ergänzende Informationen zur EU-Ebene

Nicht nur für das EU-Aggregat, sondern auch um die Staatsfinanzen der einzelnen Mitgliedstaaten umfassend und sachgerecht analysieren zu können, ist es wichtig, dass zusätzliche Daten bereitgestellt werden. Hierzu zählen die oben genannten Daten für Defizite und Schulden der EU-Ebene, aber auch Informationen über die Zahlungsströme zwischen der EU und den Mitgliedstaaten.

Ergänzende Kennzahlen für Mitgliedstaaten wichtig für Analyse

Mit diesen Zusatzinformationen zur EU-Ebene könnten die bestehenden regulären Ausweise für die Staatsfinanzen der einzelnen Mitgliedstaaten ergänzt werden. So ließe sich unter anderem die Wirkung finanzpolitischer Entscheidungen für die Mitgliedstaaten vollständiger darstellen. Letztlich sind die europäischen Schulden den nationalen Schulden sehr ähnlich. Und sie sind vom gleichen Kreis der Steuerpflichtigen zu bedienen, wie die nationalen Schulden. Die üblichen nationalen Kennzahlen zeigen aber die Belastung aus den europäischen Schulden nicht. Daher sollten das Defizit und die Schulden der EU-Ebene für analytische und informative Zwecke der Länderebene zugeordnet werden. Nicht zuletzt bei den Fiskalregeln sollten künftig auch die EU-Defizite und EU-Schulden beachtet werden. Ansonsten verfehlen die bislang rein national ausgerichteten Regeln zumindest teilweise ihren Zweck. Sie würden umso mehr ins Leere laufen, je mehr Schulden von der nationalen Ebene auf die europäische Ebene verlagert werden (siehe zur Berücksichtigung der EU-Verschuldung in der deutschen Schuldenbremse S. 70 f.).

Für die ergänzenden Kennzahlen wäre es nahe liegend, die EU-Defizite und EU-Schulden den Ländern gemäß ihrem Anteil am EU-Bruttonationaleinkommen (BNE) zuzuordnen. Dieser Anteil reflektiert im Prinzip den Beitrag der Länder zur Finanzierung des EU-Haushalts, aus dem die EU-Schulden künftig bedient werden. Gemäß den oben genannten überschlägigen Berechnungen zu den EU-Defiziten wären damit im Prognosezeitraum den Defizitquoten aller EU-Länder 2021 und 2022 jeweils ½ PP zuzuordnen (vgl. S. 77). Aus den EU-Schulden für Transfers hätten 2021 alle Länder ½ PP und 2022 gut 1 PP höhere Schuldenquoten als in der Kommissionsprognose ausgewiesen.²²⁾

Zuordnung von Defiziten und Schulden gemäß BNE-Anteilen

Dieser Zuordnungsschlüssel oder die Zuordnung insgesamt werden teils kritisiert. So wird etwa eingewandt, dass sich bis zur endgültigen Schuldentilgung die BNE-Anteile zwischen den Ländern noch verschieben können. In der Vergangenheit waren sie jedoch über die Zeit eher stabil. Außerdem könnten die relativen Änderungen berücksichtigt werden, indem der Zuordnungsschlüssel regelmäßig entsprechend angepasst wird.²³⁾ Die Zuordnung wäre auch anzupassen, falls sich die Finanzierungsanteile der Länder am EU-Haushalt deutlich verändern sollten. Hierzu könnte es beispielsweise kommen, wenn neue europäische Steuern (oder Abgaben) eingeführt werden. Die Traglast könnte sich nach einem anderen Schlüssel als gemäß BNE-Anteilen auf die Mitgliedstaaten verteilen. Auf eine Zuordnung sollte auch dann nicht verzichtet werden. Denn die finanzielle Belastung

Anpassungen im Zeitverlauf möglich

²¹ Dazu wird unterstellt, dass auch die NGEU-Kredite vollständig in Anspruch genommen werden. Zudem werden die EU-Schulden für Hilfskredite aus dem SURE-Programm sowie die bereits länger bestehende Verschuldung (ohne ESM) einbezogen.

²² Da die Kommission zu den Hilfskrediten keine Angaben macht, wird hier die diesbezügliche Zurechnung nicht diskutiert. Sie könnte von der Behandlung der transferbezogenen Schulden abweichen, da die Länder, die Hilfskredite empfangen, diese in ihren nationalen Schulden ausweisen.

²³ So würde auch ein nationaler Schuldtitel behandelt werden, der auf den BIP-Anteil eines Landes am EU-BIP konditioniert wäre. Ein solches Instrument existiert derzeit zwar nicht. Vergleichbare von ökonomischen Entwicklungen abhängige Schuldtitel bestehen aber bereits und sind Bestandteil der Schuldenquote, z. B. in Form von inflationsindexierten Anleihen.

verbliebe bei den nationalen Zahlungspflichten, und die Möglichkeit der nationalen Finanzpolitik, Steuern zu erheben, wäre hierdurch weiterhin eingeschränkt.

Auch fiskalische Ausrichtung treffender zu messen

Auch bei der Analyse der fiskalischen Ausrichtung, des „fiscal stance“, sollten NGEU-Transfers besonders behandelt werden. Mit dem „fiscal stance“ soll unter anderem der Einfluss der Fiskalpolitik auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung abgebildet werden. Als Indikator dafür wird oftmals die Änderung der konjunkturberinigten Primärdefizitquote (in Abgrenzung der VGR)²⁴⁾ herangezogen. Dies ist der Teil der Defizitänderung, der nicht aus dem konjunkturellen Einfluss und nicht aus den Zinsausgaben resultiert. Steigt diese Quote, so wird von einer expansiven Ausrichtung gesprochen – der Staat stützt die Wirtschaftsentwicklung. Damit dieser Indikator nicht an Aussagekraft verliert, müsste er um die Finanzströme mit der EU bereinigt werden. Das heißt, die nationalen Quoten wären um erhaltene NGEU-Transfers zu korrigieren. Denn diese NGEU-Einnahmen eines Mitgliedstaats wirken nicht restriktiv auf das nationale Wirtschaftsgeschehen. Anders als bei den meisten anderen Einnahmen, etwa Steuern, werden dem Inland keine Mittel durch den Staat entzogen. NGEU-Einnahmen fließen vielmehr von außen zu (vom kreditfinanzierten Extrahaushalt der EU). Ohne Korrektur würde der „fiscal stance“ somit bei steigenden Einnahmen aus NGEU einen zu restriktiven Kurs anzeigen. Für Länder mit hohen NGEU-Transfereinnahmen kann dies einen bedeutenden Unterschied bei der Analyse machen. Die Europäische Kommission hat zwar keine detaillierten diesbezüglichen Daten ausgewiesen. Sie erwähnt aber beispielsweise, dass für Spanien 2021 und 2022 NGEU-Einnahmen in Höhe von insgesamt rund 3 % des BIP in die Prognose einbezogen sind.²⁵⁾ Davon soll wohl gut 1 % des BIP 2021 fließen. Somit setzt Spanien in diesem Jahr einen expansiven fiskalischen Impuls, während der nicht um NGEU-Einnahmen bereinigte Indikator eine restriktive fiskalische Ausrichtung (+ ¾ PP) anzeigt.²⁶⁾

Generalausnahme 2022 aus heutiger Sicht nicht angezeigt, aber spätere Entscheidung bei gesicherterem Ausblick sinnvoll

Die staatlichen Maßnahmen tragen entscheidend zur Bewältigung der außergewöhnlichen Krise bei. Den damit verbundenen hohen Defizit- und Schuldenquoten stehen die europäischen Fiskalregeln nicht entgegen. Die Regelgrenzen des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurden mit der Generalausnahme für das Jahr 2020 ausgesetzt. Im Oktober 2020 wurde diese verlängert, sodass die üblichen Vorgaben auch im laufenden Jahr nicht gelten.

Mit Generalausnahme Handlungsspielraum in der Krise

Anfang März 2021 hat die Kommission vorgeschlagen, bereits im Juni 2021 über die Verlängerung der Generalausnahme bis 2022 zu entscheiden. Der Rat solle dazu die wirtschaftliche Gesamtlage beurteilen, insbesondere das reale BIP-Niveau der EU und im Euroraum im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorkrisenniveau beachten. Die Kommission folgerte aus damaliger Sicht, dass die Generalausnahme 2022 in Kraft bleiben sollte.

Kommission empfahl im März Verlängerung bis 2022

Mit der jüngsten Kommissionsprognose hat die Kommission ihre Erwartungen nach oben revidiert. Das reale BIP soll bereits im vierten Quartal 2021 wieder etwa das Niveau des letzten Quartals 2019 erreichen und es ab dem ersten Quartal 2022 überschreiten. So gesehen fehlt ein aus Sicht der Kommission offenbar wesent-

Günstigere wirtschaftliche Entwicklung erwartet

²⁴ Diese Abgrenzung enthält nicht die zuvor beschriebene Zuordnung von EU-Defiziten und -Schulden auf die Mitgliedstaaten. Für den Indikator fiskalische Ausrichtung ist darauf auch zu verzichten.

²⁵ Die Kommission gibt an, sie habe bei Spanien rd. die Hälfte der insgesamt vorgesehenen Transfers aus dem Aufbaufonds einbezogen; insgesamt stünden daraus 70 Mrd € zur Verfügung.

²⁶ Der Effekt scheint bei anderen Ländern im Jahr 2022 größer zu sein als 2021. Ausschlaggebend ist die Veränderung der NGEU-Transfers gegenüber dem Vorjahr. Über das Zeitprofil fehlen jedoch genaue Angaben. Die Kommission präsentiert lediglich in einer Abbildung ihre Prognoseannahmen für Ausgaben und andere Kosten (je Land), die mit RRF-Transfers finanziert werden. Die Höhe der anderen NGEU-Transfers wird weder abgebildet noch genannt.

licher Grund für eine Verlängerung der Generalausnahme. Gegen eine Verlängerung spricht auch, dass die Kommission für 2022 insgesamt eine starke Entwicklung prognostiziert. Die Produktionslücke der EU soll sich 2022 im Vorjahresvergleich um 2,7 PP verringern, und die Produktionskapazitäten sollen im Jahresdurchschnitt weitgehend ausgelastet sein (Produktionslücke: – 0,4%). Die Einschätzung dieser nicht beobachtbaren Kennzahl ist zwar relativ unsicher und revisionsanfällig. Gleichwohl zeigt die gesamtwirtschaftliche Prognose, dass 2022 kein Krisenjahr mehr ist. Zudem zeigt sie, dass die prognostizierte Fiskalpolitik einem kräftigen Wirtschaftsaufschwung nicht entgegensteht.

Regel Einhaltung würde wirtschaftliche Entwicklung nicht belasten

Die wirtschaftliche Entwicklung dürfte auch dann nicht beeinträchtigt werden, wenn die Ausnahmeklausel 2022 nicht mehr gezogen wird. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt verlangt im Regelfall, dass ein strukturelles Defizit pro Jahr um 0,5% des BIP sinkt – solange bis das Haushaltsziel erreicht ist.²⁷⁾ Diese Vorgabe kann je nach landesspezifischer Situation angepasst werden. Bei einer ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Lage könnte etwa ein geringerer Korrekturumfang verlangt werden.²⁸⁾ Bei ungünstiger Fiskallage und großem Abstand zu den Regelgrenzen von Defiziten und Schulden spricht dagegen einiges für einen ambitionierten Kurs.

Konsolidierung zumeist nicht erforderlich

Fast alle Mitgliedstaaten halten gemäß der Kommissionsprognose die Regelvorgabe ein. Wegen der umfangreichen Corona-Maßnahmen ist dabei eine Besonderheit zu beachten: Diese überwiegend temporären und krisenbedingten Maßnahmen sind anders als sonst üblich von der Kommission in den strukturellen Saldo eingerechnet, sodass sie das strukturelle Defizit erhöhen. Dieses verbessert sich also automatisch, wenn die Corona-Maßnahmen an Gewicht verlieren – was für 2022 in großem Umfang erwartet wird. Das dadurch sinkende strukturelle Defizit behindert die wirtschaftliche Entwicklung nicht. Die Maßnahmen können vielmehr entfallen, weil etwa Beschäftigung wieder möglich ist und Unternehmen wieder

Umsätze machen. Entsprechend erwartet die Kommission für 2022 auch einen starken Konjunkturaufschwung, obwohl das strukturelle Defizit um rund 2½ PP sinkt. In 19 EU-Ländern liegt die strukturelle Verbesserung sogar deutlich höher als 0,5% des BIP. In drei Ländern ist sie geringer als 0,5% des BIP (Dänemark, Luxemburg, Portugal) und nur in zwei Ländern (Spanien, Kroatien) verschlechtert sich das strukturelle Defizit leicht. Beide Länder haben aber eine außerordentlich starke konjunkturelle Aufwärtsentwicklung und die Produktionslücke schließt sich 2022.

Alles in allem würde daher aus heutiger Sicht – auf Basis der Kommissionsprognose – das Ende der Ausnahmeklausel keinen fiskalischen Kurswechsel im Jahr 2022 erfordern, der die wirtschaftliche Entwicklung gefährden könnte.²⁹⁾ In Ländern mit hohen Defiziten würde die notwendige schrittweise Konsolidierung von einem Verfahren bei übermäßigem Defizit begleitet. Damit wäre eine stärkere Überwachung verbunden. Dies ist vor dem Hintergrund der sehr hohen Defizite und Schulden durchaus wünschenswert.

Aus heutiger Sicht Ausnahmeklausel 2022 nicht überzeugend

²⁷ Bzgl. des Schuldenkriteriums (korrekter Arm) verlangt die Regel, dass der Teil der Schuldenquote, der die 60%-Grenze überschreitet, durchschnittlich jährlich um ½₂₀ sinkt. Eine Verletzung dieser Vorgabe hat noch nie zu einem Verfahren geführt. Selbst im Falle sehr hoher Schuldenquoten wurde eine Verfehlung bislang entschuldigt, solange die Vorgabe für die Anpassung der strukturellen Defizitquote im präventiven Arm nicht signifikant verfehlt wurde.

²⁸ Im präventiven Arm macht die sog. Matrix dafür quantitative Vorgaben. Im korrektiven Arm (d. h. im „Defizitverfahren“, vor allem wenn die 3%-Grenze überschritten ist) könnte insbesondere bei mehrjährigen Korrekturfristen in einzelnen Jahren von der Mindestverbesserung von 0,5% des BIP abgewichen werden. D. h. auch hier ist eine länderindividuelle Vorgabe möglich. Bei dieser wäre im Auge zu behalten, dass hohe Schuldenquoten zügig sinken sollten.

²⁹ Die Kommission prognostiziert z. B. für Spanien, dass die konjunkturbereinigte Primärsaldoquote 2022 um ¾ PP sinkt. Mit Konsolidierung um ½ PP schwände nach dieser Betrachtung der expansive Impuls weitgehend. Allerdings sind in diesem Indikator für den „fiscal stance“ die 2022 gegenüber 2021 noch mal höheren NGEU-Transfers enthalten – obwohl sie nicht restriktiv wirken. Darum korrigiert, bliebe selbst bei regelkonformer fiskalischer Anpassung um 0,5 PP ein fiskalischer Impuls für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung von ¾ PP (für genauere Angaben fehlen Details zur Kommissionsprognose).

*Entscheidung
über General-
ausnahme erst
im Herbst treffen*

Allerdings ist die Aussicht auf das nächste Jahr noch sehr unsicher. Daher wäre es sinnvoll, eine Entscheidung zur Ausnahmeklausel erst im Herbst zu treffen. Dann dürfte deutlich besser abschätzbar sein, inwieweit sich wirtschaftliche Aktivitäten wieder normalisieren werden. Sollte

sich die Lage deutlich ungünstiger darstellen als derzeit erwartet, könnte die Generalausnahme verlängert werden. Bleibt es hingegen bei der aktuellen günstigen Prognose, sollten die Fiskalregeln wieder regulär in Kraft treten.

■ Literaturverzeichnis

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

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

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

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

Europäische Kommission (2021), European Economic Forecast Spring 2021, Institutional Paper 149, Mai 2021.