

Boysen-Hogrefe, Jens

Research Report

Öffentliche Verschuldung nach der Corona-Krise: Was muss getilgt werden und wo liegen die Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte?

Kiel Policy Brief, No. 141

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Boysen-Hogrefe, Jens (2020) : Öffentliche Verschuldung nach der Corona-Krise: Was muss getilgt werden und wo liegen die Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte?, Kiel Policy Brief, No. 141, Kiel Institute for the World Economy (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/216907>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

KIEL POLICY BRIEF

Jens Boysen-Hogrefe

Öffentliche Verschuldung nach der Corona-Krise: Was muss getilgt werden und wo liegen die Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte?



Nr. 141 Mai 2020

- Aus jetziger Perspektive ist mit einem Anstieg des Bruttoschuldenstands auf rund 80 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zu rechnen.
- Die Vorgaben der „Schuldenbremse“ sehen eine Tilgung nur für einen Teil der zusätzlichen Schulden vor.
- Wegen der hohen Bonität des Bundes ist eine nur teilweise und auf mehrere Jahre angelegte Tilgung angemessen. Eine umfangreiche Vermögensabgabe ist nicht notwendig, um die Tilgungsvorgaben zu erreichen.
- Um die Bonität zu erhalten, sollte an der „Schuldenbremse“ festgehalten werden.
- Die Rücklagen in den Sozialversicherungen dürften im Zuge der Krise aufgebraucht und Reformen, die angesichts des demografischen Wandels ohnehin notwendig geworden wären, sollten vorgezogen werden.
- Die mit den jüngst beschlossenen Maßnahmen zusammenhängende Kreditaufnahme der EU-Kommission, der EIB und des ESM dürften zunächst die öffentlichen Haushalte in Deutschland nicht belasten, anders als derzeit im Gespräch befindliche höhere BNE-Eigenmittelzahlungen.
- Durch den Konjunkturerinbruch haben sich die mittelfristigen Aussichten eingetrübt, was im Rahmen der „Schuldenbremse“ stärkere Konsolidierungsnotwendigkeiten bedeuten könnte als die vorhersehbaren Tilgungsanforderungen. Haushaltsdisziplin und Subventionsabbau sind geboten.

ÜBERBLICK/OVERVIEW

- Aus jetziger Perspektive ist mit einem Anstieg des Bruttoschuldenstands auf rund 80 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zu rechnen.
- Die Vorgaben der „Schuldenbremse“ sehen eine Tilgung nur für einen Teil der zusätzlichen Schulden vor.
- Wegen der hohen Bonität des Bundes ist eine nur teilweise und auf mehrere Jahre angelegte Tilgung angemessen. Eine umfangreiche Vermögensabgabe ist nicht notwendig, um die Tilgungsvorgaben zu erreichen.
- Um die Bonität zu erhalten, sollte an der „Schuldenbremse“ festgehalten werden.
- Die Rücklagen in den Sozialversicherungen dürften im Zuge der Krise aufgebraucht und Reformen, die angesichts des demografischen Wandels ohnehin notwendig geworden wären, sollten vorgezogen werden.
- Die mit den jüngst beschlossenen Maßnahmen zusammenhängende Kreditaufnahme der EU-Kommission, der EIB und des ESM dürften zunächst die öffentlichen Haushalte in Deutschland nicht belasten, anders als derzeit im Gespräch befindliche höhere BNE-Eigenmittelzahlungen.
- Durch den Konjunkturerinbruch haben sich die mittelfristigen Aussichten eingetrübt, was im Rahmen der „Schuldenbremse“ stärkere Konsolidierungsnotwendigkeiten bedeuten könnte als die vorhersehbaren Tilgungsanforderungen. Haushaltsdisziplin und Subventionsabbau sind geboten.

Schlüsselwörter: Corona-Krise, Bruttoschuldenstand, Schuldenbremse, Tilgung

- From the current perspective, an increase in gross debt to roughly 80 percent in relation to gross domestic product can be expected.
- The requirements of the “debt brake” only demand partly repayment of the additional debt.
- Due to the high creditworthiness of the federal government, partial repayment over several years is appropriate. In order to achieve the specified repayment, a one-off wealth tax is not necessary.
- To keep creditworthiness, the “debt brake” should be maintained.
- Social security reserves are likely to be used up in the wake of the crisis and reforms that would have been necessary in the face of demographic change have to be brought forward sooner, now.

- Initially, the borrowing by the EU Commission, the EIB and the ESM related to measures decided at the EU level will not burden the public budgets in Germany differently than the higher GNI-based own resources currently under discussion.
- The economic downturn has clouded the medium-run outlook. This may imply much stronger consolidation needs than the additional debt burden under the ruling of the “debt brake.”

Keywords: Corona crisis, gross debt, German debt brake, repayment

Jens Boysen-Hogrefe

Institut für Weltwirtschaft

Kiellinie 66

24105 Kiel

Tel.: +49 431 8814 210

E-Mail: jens.boysen-hogrefe@ifw-kiel.de



ÖFFENTLICHE VERSCHULDUNG NACH DER CORONA-KRISE: WAS MUSS GETILGT WERDEN UND WO LIEGEN DIE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE?

Jens Boysen-Hogrefe

Noch ist es zu früh, um das Ausmaß der zusätzlichen Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland durch die Corona-Krise sicher abzuschätzen. Doch bereits jetzt gibt es eine lebhafte Debatte, wie mit den Schulden nach der Krise umzugehen ist. An dieser Stelle sollen die derzeit absehbaren Folgen für den Bruttoschuldenstand und für die unter den Vorgaben der „Schuldenbremse“ entstehenden Tilgungsverpflichtungen abgeschätzt werden. Basierend auf den Ergebnissen zu den Tilgungsverpflichtungen werden mögliche Finanzierungswege abgewogen. Es zeigt sich zugleich, dass unter der „Schuldenbremse“ die bedeutendere Frage ist, wie sich das langfristige Produktionspotenzial entwickelt. Sollte die Wirtschaft länger oder gar dauerhaft von der Krise geschwächt sein, würden daraus merkliche Konsolidierungsverpflichtungen erwachsen.

1 DIE AUSWIRKUNGEN DER CORONA-KRISE AUF DEN FINANZIERUNGSSALDO UND DEN BRUTTOSCHULDEN- STAND

Anstieg der Nettokreditaufnahme

Der Bundestag hat Ende März einen Nachtragshaushalt beschlossen, der eine zusätzliche Nettokreditaufnahme von 156 Mrd. Euro vorsieht. Damit sind Steuereinnahmeausfälle und die zunächst beschlossenen Hilfsmaßnahmen abgedeckt. Zudem ist ein Globalposten in den Haushalt eingestellt worden, der zusätzliche Ausgaben und Mindereinnahmen, wie sie zum Beispiel mit der zeitweisen Absenkung des Mehrwertsteuersatzes für die Gastronomie am 23. April von der Koalition in Aussicht gestellt wurden, abdecken soll. Ferner haben mehrere Länder zusätzliche Ausgaben beschlossen und müssen ebenfalls mit Mindereinnahmen rechnen. Kommunen dürften niedriger Steuerzuweisungen erhalten und sind von einem Einbruch der Gewerbesteuer betroffen. Die Belastungen für die laufenden Haushalte hat jüngst das IW-Köln zusammengefasst (Beznoska und Hentze 2020):

Tabelle 1:
Finanzierungsbedarf des Staates durch die Corona-Krise im Jahr 2020

Bürgen	Mehrausgaben	Mindereinnahmen	Gesamt	% Rel. zum BIP
Bund	122,5	33,5	156,0	4,7
Länder	51,4	34,0	85,3	2,6
Kommunen	4,0	14,8	18,8	0,5
Staat	177,9	82,3	260,1	7,8
Mehrausgaben und Mindereinnahmen in Milliarden Euro.				

Quelle: Beznoska und Hentze (2020); eigene Berechnungen.

Die Lage vor der Corona-Krise wird in den Zahlen in Tabelle 1 nicht in den Blick genommen. Laut Finanzstatistik wiesen Bund und Länder im Jahr 2019 einen Überschuss im Finanzierungssaldo von jeweils rund 13 Mrd. Euro auf. Es war auch ohne die Krise mit einem Rückgang des Überschusses zu rechnen, so dass die Herangehensweise für Bund und Länder, die coronabedingten Haushaltsbelastungen mehr oder weniger direkt als Defizit zu betrachten, keinen zu großen Fehler darstellt.¹

Sozialversicherungen brauchen ihre Rücklagen auf

In dieser Darstellung fehlen die Sozialversicherungen. Diese verfügen über (tatsächliche) Rücklagen von rund 100 Mrd. Euro, die in der Krise zwar vermutlich vollständig aufgebraucht werden, doch dürfte die zusätzliche Verschuldung von dieser Seite angesichts des bestehenden Puffers gering sein. In einer Betrachtung möglicher Tilgungsnotwendigkeiten bleiben die Sozialversicherungen daher auch hier außen vor. Dies würde auch gelten, wenn z.B. die Bundesagentur für Arbeit im Zuge der extrem gestiegenen Ausgaben für die Kurzarbeit auf einen Kredit vom Bund angewiesen wäre. Dieser würde als „finanzielle Transaktion“ gelten und daher nicht unter die Tilgungsanforderungen der „Schuldenbremse“ fallen (siehe folgenden Abschnitt). Erst wenn der Bund der Bundesagentur Kredite erlassen würde, wäre dies im Sinne der Tilgungsanforderungen relevant. Das Aufbrauchen der Rücklagen und eventuell vonseiten der Sozialversicherungen zu tilgende Kredite des Bundes könnte die für viele Akteure allerdings spürbarsten Auswirkungen in den kommenden Jahren mit sich bringen. So dürften ohne weitere Politikänderungen die Beitragssätze in nahezu allen Versicherungszweigen steigen. Angesichts des demografischen Wandels war dies zwar schon angelegt, doch beschleunigt sich der Prozess nun deutlich.

Schulden durch Kredite und Bürgschaften werden in der „Schuldenbremse“ nicht berücksichtigt

Der entsprechend der Vorgaben des Maastricht-Vertrags gemessene Bruttoschuldenstand dürfte zunächst deutlich stärker zulegen, als die hier diskutieren Haushaltsbelastungen es nahe legen. Mittel, die für Kredite der öffentlichen Förderbanken und eventuelle Beteili-

¹ In der Haushaltsplanung des Bundes war für das Jahr 2020 bisher die „schwarze Null“ unterstellt, so dass die Übersetzung von zusätzlichen Maßnahmen als Defizit plausibel ist.

gungen des Staates aufgenommen werden, fließen ebenfalls in den Bruttoschuldenstand des Staates. Diese sogenannten „finanziellen Transaktionen“ werden aber bei der Berechnung des Finanzierungssaldos und der für die „Schuldenbremse“ relevanten Nettokreditaufnahme nicht berücksichtigt. Die Überlegung hierbei ist, dass bei einer wirtschaftlichen Erholung, die Unternehmen die öffentlichen Kredite zurückzahlen werden und die Staatsbeteiligungen wieder verkauft werden können, so dass dann der Bruttoschuldenstand ohne zusätzliche Konsolidierung wieder sinkt. Anders liegt die Sache, wenn Kredite ausfallen oder Beteiligungen an Unternehmen durch Insolvenz wertlos werden. Im Nachtragshaushalt des Bundes ist auch mit Blick auf solche Fälle ein globaler Posten eingestellt. Insgesamt dürfte der Bruttoschuldenstand in Relation zum BIP auf knapp 80 Prozent im laufenden Jahr steigen und mit der konjunkturellen Erholung im Jahr 2021 wieder etwas sinken. Gänzlich unberücksichtigt bleiben zunächst Bürgschaften oder Eventualverbindlichkeiten.

Maßnahmen auf europäischer Ebene können Schuldenstand zusätzlich erhöhen

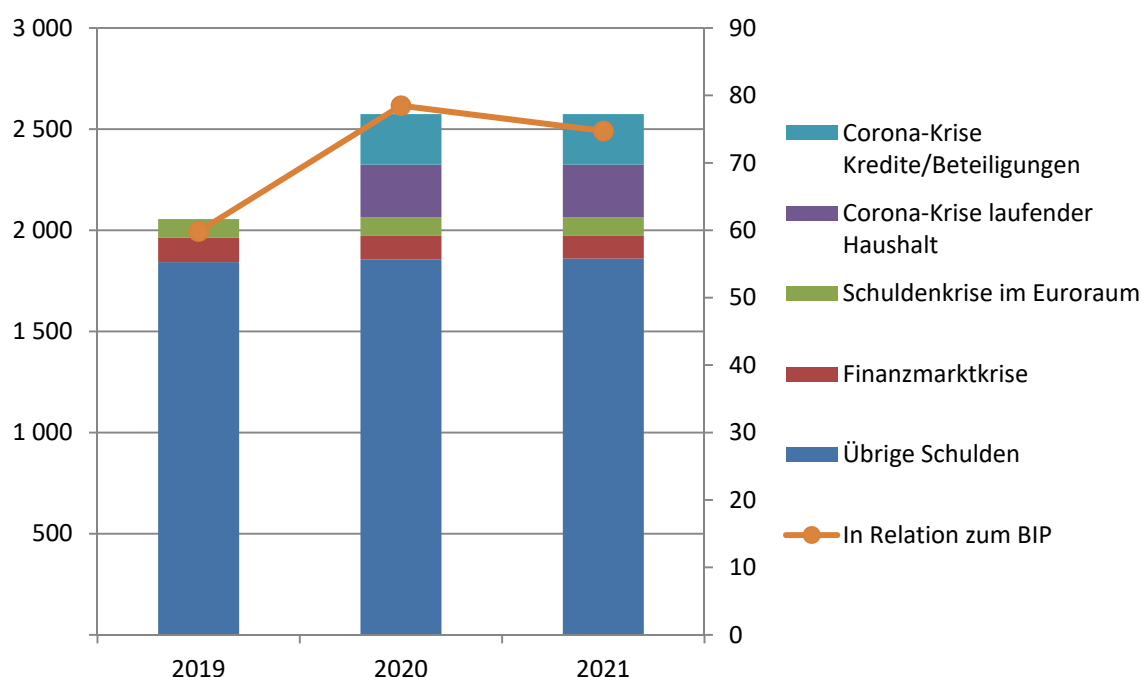
Die beschlossenen Sofortmaßnahmen auf europäischer Ebene werden zunächst wohl nicht in den Zahlen zum Bruttoschuldenstand und in der Abrechnung der Schuldenbremse auftauchen. Die Kredite der Europäischen Investitionsbank (EIB) und des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) werden nicht dem deutschen Staat zugerechnet. Sollte eine Rekapitalisierung der EIB oder des ESM anstehen, würde erst dann der Bruttoschuldenstand Deutschlands entsprechend zunehmen. Eine Rekapitalisierung könnte im Rahmen der „Schuldenbremse“ als finanzielle Transaktion interpretiert werden, so wie seinerzeit die Kapitaleinzahlungen in den ESM.

Es dürfte bei einer eventuellen Kreditaufnahme der EU zur Finanzierung der Kurzarbeit in Europa ebenfalls zunächst keine Auswirkung auf den Bundeshaushalt oder den Bruttoschuldenstand geben. So wurden die von der EU aufgenommen Mittel für den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (ESFM), der Kredite in der Schuldenkrise an Irland und Portugal ausreichte, nicht an die Mitgliedsstaaten weitergeleitet (anders als die Verschuldung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), die dem Bruttoschuldenstand Deutschlands zugerechnet wird). Sofern sich der Vorschlag eines „Erholungsfonds“ durchsetzt und damit verbunden zeitweise höhere BNE-Eigenmittel-Zahlungen an die EU anstehen (für zwei oder drei Jahre ist geplant, den Beitrag von 1,2 auf 2 Prozent anzuheben),² gibt es prinzipiell drei Möglichkeiten, wie dies auf die Zahlen zu Bundeshaushalt und Bruttoschuldenstand wirken würde. Grundsätzlich belasten die BNE-Eigenmittel den Bundeshaushalt laufend und fallen unter die Vorgaben der Schuldenbremse. Ein Anstieg dieser Zahlungen müsste also durch höhere Einnahmen oder niedrigere Ausgaben im Haushaltsjahr kompensiert werden. Dies würde in den betreffenden Jahren den Haushalt deutlich unter Druck setzen. Sofern es ein vorübergehender Anstieg der BNE-Eigenmittelzahlungen gibt, ist es denkbar, dass die Summe der betreffenden Jahre als zweiter Nachtragshaushalt in diesem Jahr komplett eingebracht wird (und in Form von Rücklagen auf die folgenden Jahre verteilt werden). Dadurch würden sich die Tilgungsnotwendigkeiten entsprechend erhöhen, die Haushaltsfolgen höherer BNE-Eigenmittelzahlungen aber über 20 Jahre verteilt. Schließlich besteht auch die Möglichkeit,

² BNE = Bruttonationaleinkommen.

dass der zu bildende Erholungsfonds eine rechtlich vergleichbare Position wie der ESM erhält. Dadurch dürften dann die zusätzlichen Zahlungen an die EU als finanzielle Transaktion gewertet werden können. Wie in der vorherigen Variante würde der Bruttoschuldenstand steigen, aber in diesem Fall gebe es keine zusätzlichen Konsolidierungsvorgaben durch die Schuldenbremse. Da die Ausgestaltung eines „Erholungsfonds“ auf europäischer Ebene noch unklar ist, sind in diesem Zahlenwerk noch keine Auswirkungen einer solchen Maßnahme berücksichtigt. Erhöhte EU-Eigenmittelzahlungen sind für zwei oder drei Jahre im Gespräch, also ein Umfang im höheren zweistelligen Milliardenbereich.

Abbildung 1:
Projektion des Bruttoschuldenstands 2019–2021



Bei der Projektion wird angenommen, dass Kredite und Beteiligungen im Jahr 2021 noch nicht zurückgezahlt bzw. abgestoßen werden und dass ebenso durch Stundungen aufgelaufene Steuerschulden erst nach dem Jahr 2021 bezahlt werden.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, interne Unterlagen; Statistisches Bundesamt, *Fachserie 18*; eigene Schätzungen und Berechnungen.

2 MIT WELCHEN TILGUNGSVORGABEN IST IM RAHMEN DER „SCHULDENBREMSE“ ZU RECHNEN?

Tilgungsvorgaben der „Schuldenbremse“ des Bundes

Zu einer möglichen Tilgung der Corona-bedingten Nettokreditaufnahmen gibt es klare Vorgaben im Rahmen der „Schuldenbremse“. Die „Schuldenbremse“ ist vonseiten des Bundes zwar für das laufende Jahr aufgehoben, doch ist dies zusammen mit einem Tilgungsplan geschehen, der über zwanzig Jahre gestreckt dem Bund rund 5 Mrd. an zusätzlicher Tilgungsanfor-

derung vorschreibt. Es sollen laut Vorgaben der „Schuldenbremse“ nach bisherigem Stand also rund 100 Mrd. und nicht 156 oder gar 260 Mrd. Euro vom Bund getilgt werden. Dies resultiert aus der Berücksichtigung der Konjunkturkomponente, die dem Bund nach Stand des Nachtragshaushalts eine zusätzliche tilgungsfreie Nettokreditaufnahmen von rund 50 Mrd. Euro erlaubt.

Bei der Berücksichtigung der zusätzlichen Tilgungsverpflichtung im Haushaltsprozess sind zwei Punkte zu berücksichtigen: Zum einen besteht eine Rücklage von über 48 Mrd. Euro. Diese ist zwar größtenteils schon verplant, doch grundsätzlich sind die Rücklagen Kreditermächtigungen, die ohne Verstoß gegen die Vorgaben der „Schuldenbremse“ in den Haushaltsprozess eingebracht werden können. Zudem ist das Kontrollkonto der „Schuldenbremse“ mit einem ähnlich hohen Betrag prall gefüllt. Die Tilgungsverpflichtungen lassen sich zwar nicht mit dem Kontrollkonto direkt verrechnen – das Kontrollkonto dient dazu, Abweichungen im Haushaltsvollzug aufzunehmen. Doch besteht angesichts des Standes des Kontrollkontos die Möglichkeit, die Haushaltsplanung risikoneutraler zu gestalten als bisher.³

In der Summe bedeuten die bisher absehbaren Tilgungsnotwendigkeiten im Zuge der „Schuldenbremse“ für sich genommen keine dramatischen Einschnitte in das Haushaltsgeschehen des Bundes. Dies gilt selbst bei einer nochmal deutlich höheren Nettokreditaufnahme im laufenden Jahr.

Auch in den Ländern sind Tilgungspläne zu erwarten

In den Ländern ergibt sich ein ähnliches Bild. Die Berücksichtigung konjunkturelle Effekte und diverse Rücklagen dürften die Tilgungsanforderungen reduzieren. Die Verfahren zur Konjunkturbereinigung in den Ländern variieren allerdings. Überträgt man die Ergebnisse für den Bund, sind den Ländern gut 30 Mrd. Euro zusätzliche Schulden aus konjunkturellen Gründen erlaubt. Ausgehend von den 85,3 Mrd. Euro, bestünden Tilgungsverpflichtungen von gut 50 Mrd. Euro. Ebenso haben mehrere Länder Rücklagen im Sinne von ausstehenden Kreditermächtigungen, die die Tilgungsnotwendigkeiten im Rahmen der „Schuldenbremse“ zusätzliche dämpfen. Unterstellt man auch hier einen Tilgungszeitraum von 20 Jahren, entspräche dies 2 Mrd. Euro bzw. zunächst ½ Prozent der jährlichen Ausgaben der Länder. Entsprechend müsste der Aufwuchs der Ausgaben gedämpft werden.

Kommunale Schulden fallen nicht unter die „Schuldenbremse“ – aber Bund und Länder dürften einspringen

Für die Kommunen gilt die „Schuldenbremse“ nicht, vielmehr unterliegen sie der Finanzaufsicht der Länder. Vorgaben für die Tilgung zusätzlicher Schulden werden folglich von den jeweiligen Innenministerien der Länder formuliert. In der Krise dürften viele Kommunen finanziell erheblich unter Druck geraten. Da der Zugang zu den Kapitalmärkten in vielen Fällen für die Länder einfacher ist, dürfte es vielerorts zu Unterstützungsmaßnahmen eventuell auch vonseiten des Bundes kommen. Dies ist allerdings noch nicht abzusehen. Auch lässt sich nicht überblicken, ob und wie die Länder den Kommunen Tilgungsauflagen für die in der Krise

³ In den vergangenen Jahren wurden die geplanten Zinszahlungen z.B. regelmäßig deutlich unterschossen (Boysen-Hogrefe 2019).

entstandene zusätzliche Verschuldung machen werden. Für die Abschätzung der gesamtstaatlichen Tilgungsverpflichtungen wird eine komplette Tilgung angenommen.

Auswirkungen der Tilgungspläne auf den gesamtstaatlichen Haushalt

Der Bruttoschuldenstand dürfte deutlich zulegen. Ein Plus von rund 500 Mrd. Euro ist aus heutiger Perspektive plausibel. Allerdings muss entsprechend der Vorgaben der Schuldenbremse nicht der gesamte Betrag in absehbarer Zeit getilgt werden. Ausgehend von den Vorgaben im Nachtragshaushalt 2020 des Bundes schätzen wir eine zu tilgende Summe von rund 170 Mrd. Euro für den Gesamtstaat (Tabelle 2). Hinzu kommt, dass in den vergangenen Jahren der Bund, aber auch viele Länder haushaltsrechtliche Rücklagen in Form von bisher nicht genutzten Kreditermächtigungen gebildet haben. Für den Bund alleine waren dies Stand Ende 2019 nahezu 50 Mrd. Euro, wovon allerdings ein Teil bereits für den Haushalt 2020 verplant war. Ende des Jahres 2018 hatte der Freistaat Bayern zum Beispiel eine Rücklage von über 6 Mrd. Euro und das Land Nordrhein-Westfalen konnte im Jahr 2019 eine Rücklage von über 1 Mrd. Euro bilden. Diese zusätzlichen Kreditermächtigungen schmälern per Saldo die effektiv zu tilgenden Schulden, so dass schließlich mit einem zu tilgenden Betrag von 100 bis 150 Mrd. Euro zu rechnen ist. Sofern die Tilgung über 20 Jahre erfolgt, wie vom Bund beschlossen, liegt die jährliche Belastung bei 5 bis 8 Mrd. Euro.

Sollte der konjunkturelle Einbruch tiefer werden, als derzeit vonseiten der Regierung angenommen wird, wäre mit entsprechend nochmals weniger Steuereinnahmen und mehr Arbeitsmarktausgaben zu rechnen. Dies ist allerdings nicht gleichbedeutend mit entsprechend höheren Tilgungsaufgaben, da in einem solchen Fall die Konjunkturbereinigung eine weitere zusätzliche Nettokreditaufnahme erlauben würde. Nur wenn Ausgaben und Einnahmen in dieser Krise stärker auf die Konjunktur reagieren oder weitere finanzpolitische Maßnahmen, die von den in den Haushalten eingestellten globalen Mehrausgaben nicht gedeckt sind, wäre mit einem Plus bei den Tilgungsaufgaben zu rechnen.

Tabelle 2:
Aus der Nettokreditaufnahme zu erwartende Tilgungsverpflichtung in Mrd. Euro

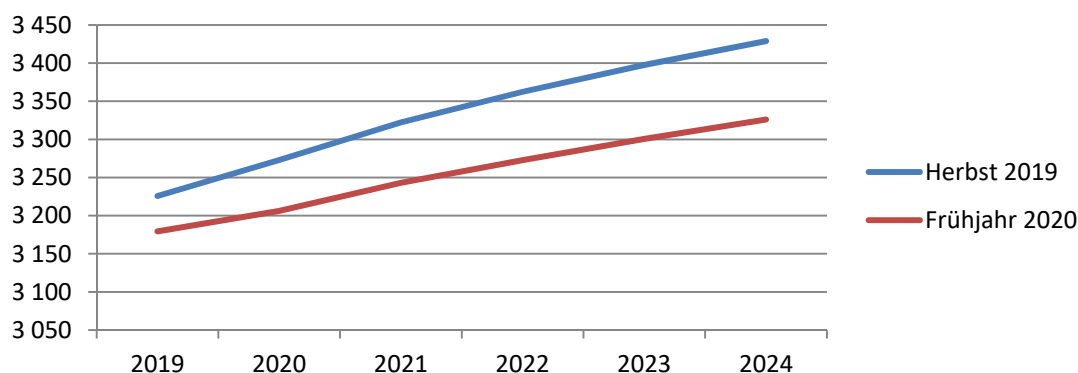
	Nettokredit- aufnahme ^a	Konjunktur- komponente	Sonder- vermögen ^b	Tilgungs- verpflichtung
Bund	156,0	-62,1	5,9	99,8
Länder	85,3	-33,0	–	52,3
Kommunen	18,8	–	–	18,8
Staat	260,1	-95,1	5,9	170,9

^aNach heutiger Sicht zu erwartende Haushaltsbelastung durch die Corona-Krise, die zu einem Anstieg der Nettokreditaufnahme führt. — ^bDer Bund erwartet, dass der Finanzierungssaldo seiner Sondervermögen (z.B. Energie und Klimafonds) ein Defizit im laufenden Jahr aufweisen wird. — ^cEntsprechend des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020. — ^{d,e}Eigene Schätzung der Tilgungsverpflichtung basierend auf zu erwartenden Haushaltsbelastungen und der aus dem Nachtragshaushaltsgesetz abgeleiteten Konjunkturkomponente für die Länder.

Quelle: BMF (2020); Beznoska und Hentze (2020); eigene Schätzungen und Berechnungen.

Die Situation der Haushalte der Gebietskörperschaften dürfte sich hingegen deutlich ändern, wenn es im kommenden Jahr nicht zu einer raschen und vollständigen Erholung der wirtschaftlichen Aktivität kommt. Bereits in der aktuellen Mittelfristprognose der Bundesregierung ist ein niedrigeres Wirtschaftspotenzial veranschlagt. Mit der Frühjahrsprojektion 2020 wurde die Einschätzung des nominalen Potenzials für das Jahr 2021, das wegen der Konjunkturbereinigung die eigentliche Richtschnur der Finanzpolitik ist, preisbereinigt um knapp 80 Mrd. Euro und in laufenden Preisen um über 100 Mrd. Euro abgesenkt (Abbildung 2). Alleine für den Bund bedeutete dies eine Konsolidierungserfordernis von rund 20 Mrd. Euro. Im Vergleich zur Tilgung ist der Ausblick auf die wirtschaftlichen Folgen der Krise der deutlich wichtigere Einflussfaktor.

Abbildung 2:
Schätzungen des Produktionspotenzials der Bundesregierung 2019–2024



Preisbereinigt. In Mrd. Euro des Jahres 2015.

Quelle: BMWi und BMF (2019); BMWi und BMF (2020); eigene Darstellung.

Sollten bei einer anhaltenden wirtschaftlichen Schwäche sogar Kredite der Förderbanken im großen Stil ausfallen und Bürgschaften gezogen werden, dürfte dies die Lage zudem grundlegend ändern. Entscheidend für anstehenden Konsolidierungsnotwendigkeiten ist also weniger die Tiefe des Einbruchs als die Geschwindigkeit mit der das Vorkrisenniveau wieder erreicht wird. Auch dürften längerfristige Beeinträchtigungen der wirtschaftlichen Aktivität, die nach einer tiefen Krise nicht unwahrscheinlich sind, das Einhalten der „Schuldenbremse“ deutlich erschweren.

3 FAZIT UND BEWERTUNG

„Schuldenbremse“ ist krisentauglich

Durch die Konjunkturbereinigung und das Aufbrauchen von haushaltsrechtlichen Rücklagen müssen die zusätzlichen Schulden unter den Vorgaben der „Schuldenbremse“ nicht vollständig getilgt werden. Der verbleibende Anstieg der Verschuldung wird der generellen Wirkung der „Schuldenbremse“ überlassen, die per Konstruktion die Verschuldung des Staates in

einer nominal wachsenden Wirtschaft relativ zur Wirtschaftskraft langfristig auf ein vergleichsweise niedriges Niveau zurückführt.⁴ Die „Schuldenbremse“ war ein Baustein dafür, dass die Corona-Krise die öffentlichen Haushalte in einer guten Verfassung getroffen haben. Schließlich hat sie mit dazu geführt, dass sinkende Zinsausgaben und der florierende Arbeitsmarkt in eine deutliche Reduktion des Bruttoschuldenstands relativ zur Wirtschaftsleistung führten.

Den Vorgaben der „Schuldenbremse“ nach der Corona-Krise weiter zu folgen, wäre ein starkes Signal für die Verlässlichkeit der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Deutschland. Über diese Vorgaben hinauszugehen durch eine umfangreichere Tilgung, die zum Beispiel auch die konjunkturell bedingte Nettokreditaufnahme einbezieht, scheint hingegen angesichts der Einschätzung der Kapitalmärkte der Bonität nicht notwendig und ist somit auch nicht angemessen, da durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen die Konjunktur belastet würde.

Haushaltsdisziplin und Subventionsabbau statt Vermögensabgabe

Aus heutiger Sicht sind zur Finanzierung der anstehenden Tilgungsverpflichtungen keine großen Steuererhöhungen nötig, sondern „nur“ die Rückkehr zur Haushaltsdisziplin und Konsolidierungsmaßnahmen in geringerem Umfang. Aus Sicht des IfW wäre dies der richtige Zeitpunkt, Steuervergünstigungen und Subventionen auf den Prüfstand zu stellen. Einsparungen von über 10 Mrd. Euro wären leicht zu realisieren und würden die derzeit absehbaren Tilgungserfordernisse im Rahmen der „Schuldenbremse“ bereits abdecken (Laaser und Rosenschon 2019).

Eine einmalige Vermögensabgabe hätte zwar den Vorteil, dass die Tilgung sofort und nicht über 20 Jahre gestreckt erfolgen könnte, doch ist angesichts der derzeitigen Zinssätze, denen der Staat gegenübersteht, die Dringlichkeit für eine schlagartige Tilgung äußerst gering. Außerdem könnte das Eintreiben einer einmaligen Vermögensabgabe zusätzliche Turbulenzen an Kapitalmärkten auslösen, da zeitgleich Vermögende Teile ihres Besitzes verkaufen würden, um die Steuerschuld zu bezahlen. Ein Verzicht auf eine Vermögensabgabe ist nach jetziger Lage fiskalisch ohne weiteres möglich und zur Vermeidung zusätzlicher makroökonomischer Risiken zu präferieren. Zudem würde eine einmalige Vermögensabgabe wenig an der vermutlich größeren Herausforderung ändern, die auf die öffentlichen Haushalte zukommen könnte: die Anpassung an einen niedrigeren Wachstumspfad.

Reform der Sozialversicherungen unumgänglich

Selbst wenn es gelingen sollte, schnell wirtschaftlich wieder in die Spur zu kommen, wird es spürbare Einschnitte in der Nach-Krisenzeit geben, weil die Beiträge zu den Sozialver-

⁴ Prinzipiell besteht kurz- bis mittelfristig durch die Nutzung öffentlich privater Partnerschaften oder die Ausgestaltung der zu emittierenden Bundesanleihen die Möglichkeit, dass das Einhalten der „Schuldenbremse“ nicht zu einer Rückführung des Bruttoschuldenstands relativ zum Bruttoinlandsprodukt in einer nominal wachsenden Wirtschaft führt. Langfristig ist ein Auseinanderlaufen zudem durch die Nutzung finanzieller Transaktionen möglich. Sofern die Finanzpolitik nicht nur der legalen Definition der „Schuldenbremse“, sondern auch ihrer Idee verbunden ist, ist nicht mit einer exzessiven Ausnutzung solcher Schlupflöcher zu rechnen.

sicherungen deutlich steigen werden. Mit der Corona-Krise ist das Erreichen der doppelten Haltelinie in der Rentenversicherung vor dem Jahr 2025 deutlich wahrscheinlicher geworden (Börsch-Supan und Rausch 2020). Eine tragfähige Rentenreform und eine ernsthafte Debatte, wie mit steigenden Ausgaben für Gesundheit und Pflege umzugehen ist, werden mit der Corona-Krise dringlicher, da die Puffer, die ein weiteres Hinauszögern von Reformen erlaubt hätten, aufgebraucht sein werden. Und die Möglichkeiten des Bundes, durch Zuschüsse – wie sie zum Beispiel zur Finanzierung der doppelten Haltelinie eigentlich vorgesehen sind – die Probleme auf die lange Bank zu schieben, werden nach der Krise kaum vorhanden sein.

LITERATUR

- Beznoska, M., und T. Hentze (2020). Rekordneuverschuldung ist verkraftbar. IW-Kurzbericht Nr. 52. Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln. Via Internet (29. April 2020):
<<https://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/martin-beznoska-tobias-hentze-rekordneuverschuldung-ist-verkraftbar-467061.html>>.
- Börsch-Supan, A., und J. Rausch (2020). Corona und Rente. MEA Discussion Papers 11/2020, Munich Center for Economics of Aging, München. Via Internet (29. April 2020):
<https://www.mpsic.mpg.de/fileadmin/user_upload/MEA_DP_11-2020_final.pdf>.
- Boysen-Hogrefe, J. (2019). Ergebnisse der Steuerschätzungen und „schwarze Null“ im Bund. Wirtschaftsdienst 99(11), 808-810. Via Internet (29. April 2020):
<<https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/11/beitrag/ergebnisse-der-steuerschaetzungen-und-schwarze-null-im-bund.html>>.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2019). Herbstprojektion der Bundesregierung vom 17. Oktober 2019. Via Internet (29. April 2020):
<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-herbstprojektion-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=4>.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2020). Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 29. April 2020. Via Internet (29. April 2020):
<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-jahresprojektion-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4>.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2020). Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020. Via Internet (29. April 2020):
<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_II/19_Legislaturperiode/2020-03-23-Nachtragshaushaltsgesetz2020/2-Regierungsentwurf.pdf;jsessionid=8C1D7F84AC16FF32FFB6905CD2D8A8D8.delivery1-master?__blob=publicationFile&v=4>.
- Laaser, C.-F., und A. Rosenschon (2019). Kieler Subventionsbericht: Steigende Subventionen des Bundes bis zum Jahr 2018 – Mit einer Schwerpunktanalyse Verkehrssubventionen. Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 22. Kieler Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (29. April 2020):
<<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kieler-beitraege-zur-wirtschaftspolitik/kieler-subventionsbericht-steigende-subventionen-des-bundes-bis-zum-jahr-2018-mit-einer-schwerpunktanalyse-verkehrssubventionen-13162/>>.

IMPRESSUM

DR. KLAUS SCHRADER

Leiter Bereich Schwerpunktanalysen
Head of Area Special Topics

> klaus.schrader@ifw-kiel.de

Herausgeber:

Institut für Weltwirtschaft (IfW)
Kiellinie 66, D-24105 Kiel
Tel.: +49-431-8814-1
Fax: +49-431-8814-500

Redaktionsteam:

Dr. Klaus Schrader,
Ilse Büxenstein-Gaspar, M.A.,
Kerstin Stark.
Das Institut für Weltwirtschaft ist eine rechtlich
selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts des
Landes Schleswig-Holstein.

Umsatzsteuer ID:

DE 251899169

Das Institut wird vertreten durch:

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D. (Präsident)

Cover Foto:

© ModernNomads – iStockphoto

Zuständige Aufsichtsbehörde:

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und
Kultur des Landes Schleswig-Holstein



© 2020 Institut für Weltwirtschaft.
Alle Rechte vorbehalten.

<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/>