

Beznoska, Martin; Hentze, Tobias; Hüther, Michael

Working Paper

Zum Umgang mit den Corona-Schulden: Simulationsrechnungen zur Schuldenstandquote

IW-Policy Paper, No. 7/2021

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Beznoska, Martin; Hentze, Tobias; Hüther, Michael (2021) : Zum Umgang mit den Corona-Schulden: Simulationsrechnungen zur Schuldenstandquote, IW-Policy Paper, No. 7/2021, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/233075>

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.



IW-Policy Paper 7/21

Zum Umgang mit den Corona-Schulden

Simulationsrechnungen zur Schuldenstandquote
Martin Beznoska / Tobias Hentze / Michael Hüther

Köln, 13.4.2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Corona-Schulden und die Folgen	4
2 Verschuldungsregeln	5
2.1 Deutsche Schuldenbremse	5
2.2 Europäische Fiskalregeln	9
2.3 Zwischenfazit	10
3 Ökonomische Klärungen: Corona-Schulden und ihre Tilgung	11
4 Blick zurück: Was lehrt die „goldene Dekade“ für den Umgang mit den Schulden	15
5 Blick nach vorne: Welche Schuldenstandquoten sind zu erwarten?	20
6 Politische Implikationen	25
Literatur	29
Abstract	34
Tabellenverzeichnis	35
Abbildungsverzeichnis	35

JEL-Klassifikation:

H50 - Staatsausgaben: Allgemeines

H63 - Staatsverschuldung und Schuldenmanagement

H68 - Haushaltsprognosen, Defizit und Verschuldung

Zusammenfassung

Der Schuldenstand des deutschen Staates wächst in der Pandemie auf voraussichtlich 2,7 Billionen Euro im Jahr 2022. Der Zenit der Schuldenstandquote wird bereits Ende dieses Jahres mit 75 Prozent erreicht werden. Von den 650 Milliarden zusätzlichen Staatsschulden während der Corona-Krise lassen sich rund 480 Milliarden Euro als Corona-bedingt einstufen. Mit der Rückkehr zur Schuldenbremse wird die Schuldenstandquote wieder kontinuierlich sinken, wenngleich der Rückgang langsamer vonstattengehen wird als nach der Finanzkrise vor gut zehn Jahren. Die Steuereinnahmen werden nicht so stark steigen wie in der „goldenen Dekade“ nach der Finanzkrise. Gleichzeitig wird der Zinseffekt die Ausgabenseite nicht so stark entlasten wie im vergangenen Jahrzehnt. Allerdings führt die Einhaltung der Schuldenbremse zu haushaltspolitischen Engpässen und offenen Fragen bei der Finanzierung wichtiger Zukunftsaufgaben. Um im Rahmen der Schuldenbremse ausreichend Handlungsspielraum der öffentlichen Hand zu sichern, bieten sich drei Handlungsoptionen an:

1. Eine zeitliche Streckung der Tilgung der Corona-bedingten Schulden würde die öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren entlasten. Statt wie vom Bund geplant in 20 Jahren sollten die Schulden in 40 Jahren zurückbezahlt werden. Die resultierende Tilgungsrate von 12 Milliarden Euro pro Jahr könnte aus gesamtstaatlicher Sicht mittels des strukturellen Verschuldungsspielraums des Bundes bezahlt werden. Bei einer kürzeren Tilgungslaufzeit wären Haushaltsüberschüsse zur Begleichung der Rate notwendig.
2. Um zusätzlichen Handlungsspielraum zu ermöglichen, bietet sich eine moderate Öffnung der Schuldenbremse an. In Einklang mit dem europäischen Fiskalpakt könnte den Ländern eine Nettoneuverschuldung von 0,15 Prozent des BIP zugestanden werden. Dies würde den Handlungsspielraum um etwa 6 Milliarden Euro pro Jahr erhöhen.
3. Eine moderate Öffnung der Schuldenbremse könnte allerdings das offenkundige Investitionsdefizit in keiner Weise ausgleichen. Zu diesem Zweck bietet sich ein befristetes, rechtlich selbstständiges Sondervermögen an, das auf zehn Jahre jährlich 45 Milliarden Euro zusätzlich in Infrastruktur, Klimaschutz und Bildung investieren könnte.

Auch bei Einrichtung eines Sondervermögens für Investitionen, einer moderaten Öffnung der Schuldenbremse und einem Strecken des Tilgungszeitraums auf 40 Jahre würde die Schuldenstandquote kontinuierlich sinken – nicht zuletzt aufgrund positiver zu erwartender Wachstumseffekte durch das höhere Investitionsniveau. Die Schuldenstandquote könnte so von 75 Prozent im Jahr 2021 auf 61 Prozent im Jahr 2035 zurückgehen. Steuererhöhungen, wie sie teilweise im aufkommenden Bundestagswahlkampf vorgeschlagen werden, würden dagegen das Wirtschaftswachstum bremsen und den Standort Deutschland schwächen. Da Wirtschaftswachstum anders als in den vergangenen Jahren aufgrund des begrenzten Potenzials weniger über einen Beschäftigungszuwachs erfolgen kann, sind private Investitionen und Innovationen nicht zuletzt durch digitale Ansätze ein Schlüssel für wirtschaftliche Dynamik. Wenn es gelingt, eine Innovations- und Veränderungsbereitschaft zu etablieren, die einen neuerlichen wirtschaftlichen Wachstumskurs begründet, bleiben die Corona-Schulden tragfähig.

1 Corona-Schulden und die Folgen

Nach Jahren gesamtstaatlicher Haushaltsüberschüsse hat die Corona-Krise das Bild der öffentlichen Finanzlage fundamental verändert. Der deutsche Staat nahm im Jahr 2020 insgesamt rund 275 Milliarden Euro neue Schulden auf, rund 215 Milliarden Euro davon entfielen auf den Bund, der das Gros der Kriseninstrumente finanzierte, und gut 57 Milliarden Euro auf die Länder. (Destatis, 2021; Deutsche Bundesbank, 2021a). Bei den Kommunen kam nur 1 Milliarde Euro hinzu, da Einnahmeausfälle und Ausgabensteigerungen weitgehend von Bund und Ländern kompensiert wurden. Darin enthalten sind auch Corona-Hilfsprogramme und Kreditaufnahme von Sondervermögen jenseits der öffentlichen Kernhaushalte (Finanzagentur, 2021; KfW, 2021). Die Schuldenstandquote des Staates ist von 59,7 Prozent auf 70 Prozent gestiegen.

Für das Jahr 2021 rechnet allein der Bund einschließlich des Nachtragshaushalts mit einer Nettoschuldenaufnahme von 240 Milliarden Euro. Für das Jahr 2022 werden rund 80 Milliarden Euro auf Bundesebene veranschlagt, so dass die Schuldenbremse im kommenden Jahr ausgesetzt bleibt (BMF, 2021a). Auf Länderebene stellt sich die Situation unterschiedlich und unübersichtlich dar. Teilweise werden in diesem Jahr und im kommenden Jahr krisenbedingte Haushaltsdefizite mit Krediten ausgeglichen, teilweise wird aber auch auf im Jahr 2020 eingeführte Sondervermögen zur Finanzierung der Krisenlasten zurückgegriffen. Gesamtstaatlich werden in den Jahren 2020 bis 2022 insgesamt schätzungsweise 650 Milliarden Euro neue Schulden aufgenommen. Dies zeigt einerseits eine dramatische Veränderung des Finanzierungssaldos im Vergleich zu der Zeit vor Beginn der Pandemie, andererseits veranschaulichen die Zahlen die grundsätzliche Handlungsfähigkeit des Staates in der Krise.

Die schnelle Reaktion der Politik auf das Ausbrechen der Krise im März 2020 hat zur Stabilisierung der Unternehmen und der Beschäftigung beigetragen. Die Wirtschaftsleistung in Deutschland ist im Jahr 2020 real um 4,9 Prozent zurückgegangen, im Frühjahr 2020 hatte die Bundesregierung noch mit einem Einbruch von 6,3 Prozent gerechnet (BMWi/BMF, 2020). Bund und Länder haben verschiedene Programme aufgelegt, insbesondere Soforthilfen, Überbrückungshilfen, ausgeweitete Kurzarbeitergeldregelungen sowie Kredite und Bürgschaften. Liquidität und Solvenz vieler Unternehmen konnten so gesichert werden. Allerdings fällt auf, dass die Hilfsprogramme bisher längst nicht voll ausgeschöpft wurden. Zudem zeigen sich hohe bürokratische Hürden bei der Beantragung, aber auch bei der Auszahlung der Hilfgelder (Bardt/Hüther, 2021). Gleichwohl bestehen an der grundsätzlichen Richtigkeit und Angemessenheit der Unterstützungsangebote für betroffene Branchen keine Zweifel. Es gilt allerdings auch hier der Haushaltsgrundsatz, dass die Politik zu sachgerechter und sparsamer Mittelverwendung angehalten ist (Hentze, 2020).

Auch wenn die Krise noch nicht durchgestanden ist, stellt sich bereits jetzt die Frage, wie mit den finanziellen Lasten aus der Pandemiebewältigung nach der Krise umgegangen werden soll. Trotz des Aussetzens der Schuldenbremse im Jahr 2022 wird mit einem anziehenden Wirtschaftswachstum gerechnet, so dass sich die wirtschaftliche, aber auch die haushaltspolitische Lage voraussichtlich zunehmend entspannen wird. Die Schuldenstandquote wird voraussichtlich im Jahr 2021 ihren zeitweiligen Zenit erreichen. Ziel der folgenden Analyse ist eine Abschätzung,

wie sich die Schuldenstandquote nach der Krise entwickeln wird und welche Herausforderungen sich ergeben.

Ausgangspunkt für eine derartige Analyse ist dabei die verfassungsrechtliche Schuldenbremse, da sie haushaltspolitische Spielräume festlegt und Vorgaben hinsichtlich der Tilgung der in der Krise aufgenommenen Schulden macht (Boysen-Hogrefe, 2020). Dabei ist zu beachten, dass bei der Übertragung der Schuldenbremse auf die Länder unterschiedliche Regelungen gewählt wurden. So fallen zum Beispiel die vorgesehenen Tilgungszeiträume oder das Konjunkturbereinigungsverfahren je nach Bundesland unterschiedlich aus. In diesem Zusammenhang ist es zunächst erforderlich, krisenbedingte Schulden abzugrenzen, da Tilgungsverpflichtungen nur für diese sowie für die im Rahmen der Konjunkturkomponente aufgenommenen Schulden bestehen. Eine zentrale haushaltspolitische Herausforderung der kommenden Jahre wird sein, die Tilgungsverpflichtungen mit den haushaltspolitischen Herausforderungen in Einklang zu bringen.

Für die Frage nach dem Umgang mit den Corona-Schulden lohnt zunächst ein Blick zurück auf die Jahre nach der Finanzkrise vor gut zehn Jahren. Haushalts- und finanzpolitische Erkenntnisse aus der Bewältigung der Finanzkrise lassen sich möglicherweise auf die Corona-Pandemie übertragen. Jedenfalls vermittelt die Politik den Eindruck, dass wie seinerzeit ein Herauswachsen aus der erhöhten Schuldenquote möglich sei (BMF, 2021b). In der vergangenen, mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und insbesondere den Arbeitsmarkt, „goldenen Dekade“ gelang das – abgesehen von den niedrigen Zinsen – im Wesentlichen durch die fortlaufende Steigerung der Erwerbsbeteiligung (Hüther, 2019, 2020).

Im Folgenden werden zunächst die bestehenden Verschuldungsregeln für Bund und Länder dargestellt (Kapitel 2), bevor die Corona-bedingten Schulden abgegrenzt und die sich daraus ergebenden Tilgungsregeln beleuchtet werden (Kapitel 3). Der Blick zurück auf die Bewältigung der gestiegenen Verschuldung nach der Finanzkrise (Kapitel 4) dient als Ausgangspunkt für eine Abschätzung der zu erwartenden Entwicklung in den kommenden Jahren (Kapitel 5). Abschließend werden Handlungsempfehlungen für eine nachhaltige und solide Haushalts- und Finanzpolitik aufgestellt, wobei ein Bezug zu den Wahlprogrammen zur Bundestagswahl hergestellt wird (Kapitel 6).

2 Verschuldungsregeln

2.1 Deutsche Schuldenbremse

Die grundgesetzliche Schuldenbremse als Ausgangspunkt der Analyse sieht im Falle von „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen eine Aufhebung der Verschuldungsgrenze vor, sofern der Deutsche Bundestag dies mehrheitlich beschließt (Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 2 GG). „Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen.“ Verbunden werden muss eine höhere Verschuldung folglich mit einem Tilgungsplan, so dass die krisenbedingten Kredite „binnen

eines angemessenen Zeitraumes“ zurückgezahlt werden. Die Rechtmäßigkeit der Corona-bedingten Schuldenaufnahme ist vor diesem Hintergrund offenkundig. Die krisenbedingte Neuverschuldung ist von der gesamten Neuverschuldung abzugrenzen. Der Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 GG, Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, wird der **Bund** dem Grundgesetz nach gerecht, sofern die Einnahmen aus Krediten maximal 0,35 Prozent des BIP betragen (Art. 115 Abs. 2 GG). Darüber hinaus ist eine Konjunkturkomponente vorgesehen, die der Bund genauso wie jedes einzelne Bundesland für sich regeln kann (Art. 109 Abs. 3 GG). Die Konjunkturbereinigung muss dabei jedoch symmetrisch im Auf- und Abschwung wirken, das heißt im Abschwung aufgenommene Kredite müssen im Aufschwung zurückgezahlt werden.

Nach Art. 109 Abs. 3 GG sollen die **Bundesländer** in ihren Landesverfassungen die Ausgestaltung der Konjunkturkomponente und der Tilgungsregeln übernehmen. Eine Nettoneuverschuldung jenseits von konjunkturellen Gründen ist demnach in wirtschaftlich normalen Zeiten für die Bundesländer nicht mehr möglich. Von den grundgesetzlichen Regelungen ausgehend zeigt die Synopse in Tabelle 2-1 einen Überblick zu den bundes- und landesspezifischen Ausgestaltungen der Konjunkturkomponente und der Tilgungsverpflichtung. Dabei zeigen sich mit Blick auf die Tilgungsverpflichtungen (Frist und gesamtwirtschaftliche wie fiskalische Angemessenheit) bemerkenswerte Unterschiede: Während es zum Beispiel in Thüringen und in Sachsen eine eher rigide Regelung gibt, sind die Vorgaben der meisten anderen Bundesländer weniger streng. Die Konjunkturkomponente, die eine antizyklische Politik ermöglichen soll, das heißt in einer Phase des Abschwungs hat der Staat mehr Spielraum für eine Kreditaufnahme, ist ebenfalls unterschiedlich definiert. Technisch werden beim Bund zur Bestimmung des Spielraums das Produktionspotenzial mit dem tatsächlichen BIP verglichen. Je mehr das tatsächliche BIP das Produktionspotenzial unterschreitet, desto mehr Schulden darf die öffentliche Hand machen. Die Differenz gibt die sogenannte Produktionslücke an, die multipliziert mit der Budgetsemielastizität die Konjunkturkomponente ergibt. Die Budgetsemielastizität wiederum misst, um wie viele Prozentpunkte sich das Verhältnis zwischen Finanzierungssaldo und BIP verändert bei einer einprozentigen Erhöhung des BIP. Die meisten Länder sehen ähnliche, aber im Detail doch abweichende Verfahren vor. Diese Unterschiede erschweren eine konsistente Finanzpolitik des Bundes und der Länder mit Blick auf die konjunkturelle Entwicklung. Der Stabilitätsrat wird diese disparaten Effekte kaum im Sinne höherer Konsistenz ausgleichen können, vor allem bei den mitunter in den Landesverfassungen definierten Zeiträumen für eine Tilgung von Notfallschulden. Daraus ergibt sich auch unabhängig von den Corona-Schulden ein grundsätzlicher Handlungsbedarf (Hüther/Südekum, 2020).

Tabelle 2-1: Konjunkturkomponente der Schuldenbremse in Bund und Ländern

<p>BW</p>	<p>Berechnung der Konjunkturkomponente: Die Konjunkturkomponente errechnet sich aus dem Produkt der nominalen gesamtstaatlichen Produktionslücke, der Budgetsemielastizität (0,13) der Ländergesamtheit und dem Anteil des Landes Baden-Württemberg an den Steuereinnahmen der Länder einschließlich des Länderfinanzausgleichs und der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (Steueranteil des Landes). Kontrollmechanismen: Abweichender Saldo ist auf Kontrollkonto zu buchen. Vorgaben zur Tilgung: Innerhalb eines angemessenen Zeitraums, Tilgungsplan</p>
-----------	---

BY	<p>Berechnung der Konjunkturkomponente: Ergibt sich aus der Differenz zwischen den veranschlagten Steuereinnahmen und den im Rahmen des verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahrens berechneten Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage.</p> <p>Kontrollmechanismen: Abweichungen von zulässiger und festgestellter Kreditaufnahme werden auf einem Kontrollkonto gebucht.</p> <p>Vorgaben zur Tilgung: Innerhalb eines angemessenen Zeitraums, Tilgungsplan</p>
BB	<p>Berechnung der Konjunkturkomponente: Ex-ante-Konjunkturkomponente: Berechnung aus dem Produkt der nominalen gesamtstaatlichen Produktionslücke, der Budgetsemielastizität (0,13) der Ländergesamtheit und dem Anteil des Landes Brandenburg an den Steuereinnahmen der Länder.</p> <p>Ex-post-Konjunkturkomponente: Setzt sich aus Ex-ante-Komponente und Steuerabweichungskomponente (Differenz zwischen tatsächlichen Steuereinnahmen am Ende des Haushaltsjahres und denjenigen bei Haushaltsaufstellung) zusammen.</p> <p>Kontrollmechanismen: Nettokreditaufnahme und Tilgungen werden auf einem Kreditaufnahmekonto erfasst. Ist das Saldo des Kreditaufnahmekontos kleiner als die Konjunkturkomponente, wird die Differenz der beiden durch eine Abzugsposition erfasst.</p> <p>Vorgaben zur Tilgung: Höhe und Dauer der Tilgungsrate in angemessenem Verhältnis zur Kreditaufnahme, Tilgungsplan</p>
HE	<p>Berechnung der Konjunkturkomponente: Ex-ante-Konjunkturkomponente: Berechnung aus dem Produkt der nominalen gesamtstaatlichen Produktionslücke, der Budgetsemielastizität (0,13) der Ländergesamtheit und dem Anteil des Landes Hessen an den Steuereinnahmen der Länder. Ex-post-Konjunkturkomponente: Setzt sich aus Ex-ante-Komponente und Steuerabweichungskomponente (Differenz zwischen tatsächlichen Steuereinnahmen am Ende des Haushaltsjahres und denjenigen bei Haushaltsaufstellung) zusammen.</p> <p>Kontrollmechanismen: Konjunkturkomponente muss auf Konjunkturausgleichskonto erfasst werden.</p> <p>Vorgaben zur Tilgung: Innerhalb eines angemessenen Zeitraums, Tilgungsplan</p>
MV	<p>Berechnung der Konjunkturkomponente: Abweichung von der konjunkturellen Normallage. Abweichung liegt vor, wenn die Steuereinnahmen den Durchschnitt der entsprechenden Einnahmen der fünf vorherigen Jahre um mehr als 3 Prozent unter- oder überschreiten. Inflation wird dabei eingerechnet.</p> <p>Kontrollmechanismen: Kreditaufnahme nur möglich, wenn die 3 Prozent Abweichung zum Referenzwert unterschritten werden. Dabei wird die Kreditaufnahme um den Betrag gemindert, der aus dem Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ bezogen werden kann.</p> <p>Vorgaben zur Tilgung: Innerhalb eines angemessenen Zeitraums, Tilgungsplan</p>
NI	<p>Berechnung der Konjunkturkomponente: Ex-ante-Konjunkturkomponente: Berechnung aus dem Produkt der nominalen gesamtstaatlichen Produktionslücke, der Budgetsemielastizität (0,13) der Ländergesamtheit und dem Anteil des Landes Niedersachsen an den Steuereinnahmen der Länder.</p> <p>Ex-post-Konjunkturkomponente: Setzt sich aus Ex-ante-Komponente und Steuerabweichungskomponente (Differenz zwischen tatsächlichen Steuereinnahmen am Ende des Haushaltsjahres und denjenigen bei Haushaltsaufstellung) zusammen.</p> <p>Kontrollmechanismen: Abweichung von zulässiger und festgestellter Kreditaufnahme wird auf einem Kontrollkonto gebucht.</p> <p>Vorgaben zur Tilgung: Innerhalb eines angemessenen Zeitraums, Tilgungsplan</p>
NW	<p>Berechnung der Konjunkturkomponente: Ex-ante-Konjunkturkomponente: Berechnung aus dem Produkt der nominalen gesamtstaatlichen Produktionslücke, der Budgetsemielastizität (0,13) der Ländergesamtheit und dem Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen an den Steuereinnahmen der Länder. Ex-post-Konjunkturkomponente: Setzt sich aus Ex-ante-Komponente und Steuerabweichungskomponente (Differenz zwischen tatsächlichen Steuereinnahmen am Ende des Haushaltsjahres und denjenigen bei Haushaltsaufstellung) zusammen.</p> <p>Kontrollmechanismen: Tatsächliche Nettokredite werden auf einem Kreditaufnahmekonto erfasst. Dies wird bei konjunkturbedingten Überschüssen getilgt.</p> <p>Vorgaben zur Tilgung: Innerhalb eines angemessenen Zeitraums, Tilgungsplan</p>

RP	<p>Berechnung der Konjunkturkomponente: Differenz aus tatsächlichen oder veranschlagten Steuereinnahmen und Normallage. Normallage auf das Jahr 2011 festgelegt und mit geometrischem Mittel des Wachstums der Steuereinnahmen der letzten acht Jahre unter Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen fortgeschrieben. Rechtsänderungen, die keine Steuerrechtsänderungen sind, können berücksichtigt werden, wenn die finanziellen Auswirkungen groß genug sind.</p> <p>Kontrollmechanismen: Konjunkturkomponente wird bei Haushaltsabschluss auf Symmetriekonto erfasst.</p> <p>Vorgaben zur Tilgung: Konjunkturgerechte Tilgung</p>
SL	<p>Berechnung der Konjunkturkomponente: Ex-ante-Konjunkturkomponente: Berechnung aus dem Produkt der nominalen gesamtstaatlichen Produktionslücke, der Budgetseielastizität (0,13) der Ländergesamtheit und dem Anteil des Landes Saarland an den Steuereinnahmen der Länder. Ex-post-Konjunkturkomponente: Setzt sich aus Ex-ante-Komponente und Steuerabweichungskomponente (Differenz zwischen tatsächlichen Steuereinnahmen am Ende des Haushaltsjahres und denjenigen bei Haushaltsaufstellung) zusammen.</p> <p>Kontrollmechanismen: Abweichung von zulässiger und festgestellter Kreditaufnahme wird auf einem Kontrollkonto gebucht.</p> <p>Vorgaben zur Tilgung: Höhe und Dauer der Tilgungsrate in angemessenem Verhältnis zur Kreditaufnahme, Tilgungsplan</p>
SN	<p>Berechnung der Konjunkturkomponente: Abweichung von der Normallage, welche als die durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorherigen vier Jahre definiert ist.</p> <p>Kontrollmechanismen: Kreditaufnahme nur möglich, wenn Abweichung von der Normallage größer als 3 Prozent.</p> <p>Vorgaben zur Tilgung: Tilgung innerhalb von acht Jahren, Tilgungsplan</p>
ST	<p>Berechnung der Konjunkturkomponente: Ex-ante-Konjunkturkomponente: Berechnung aus dem Produkt der nominalen gesamtstaatlichen Produktionslücke, der Budgetseielastizität (0,13) der Ländergesamtheit und dem Anteil des Landes Sachsen-Anhalt an den Steuereinnahmen der Länder. Ex-post-Konjunkturkomponente: Setzt sich aus Ex-ante-Komponente und Steuerabweichungskomponente (Differenz zwischen tatsächlichen Steuereinnahmen am Ende des Haushaltsjahres und denjenigen bei Haushaltsaufstellung) zusammen.</p> <p>Kontrollmechanismen: Kein explizites Kontrollkonto. Kreditaufnahme nur in Höhe der Differenz Konjunkturkomponente und den Mittel aus der Konjunkturrücklage.</p> <p>Vorgaben zur Tilgung: Innerhalb eines angemessenen Zeitraums, Tilgungsplan</p>
SH	<p>Berechnung der Konjunkturkomponente: Ex-ante-Konjunkturkomponente: Berechnung aus dem Produkt der nominalen gesamtstaatlichen Produktionslücke, der Budgetseielastizität (0,13) der Ländergesamtheit und dem Anteil des Landes Schleswig-Holstein an den Steuereinnahmen der Länder. Ex-post-Konjunkturkomponente: Setzt sich aus Ex-ante-Komponente und Steuerabweichungskomponente (Differenz zwischen tatsächlichen Steuereinnahmen am Ende des Haushaltsjahres und denjenigen bei Haushaltsaufstellung) zusammen.</p> <p>Kontrollmechanismen: Konjunkturkomponente muss auf Konjunkturausgleichskonto erfasst werden.</p> <p>Vorgaben zur Tilgung: Innerhalb eines angemessenen Zeitraums</p>
TH	<p>Berechnung der Konjunkturkomponente: Normallage entspricht dem Durchschnitt der Einnahmender dem Jahr der Haushaltsaufstellung vorangegangenen drei Jahre. Besonderheit beim konjunkturabhängigen Steuereinnahmenaggregat: Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen werden nicht berücksichtigt.</p> <p>Kontrollmechanismen: Keine Ausweisung der Konjunkturkomponente. Die Tilgung konjunkturbedingter Kredite ist auf fünf Jahre begrenzt und hat in dem Haushaltsjahr zu beginnen, in dem der Haushaltsplan erstmals wieder ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann. In Jahren mit zulässiger Kreditaufnahme kann die Tilgung ausgesetzt werden.</p> <p>Vorgaben zur Tilgung: Innerhalb von 5 Jahren, Tilgungsplan</p>

BE	<p>Berechnung der Konjunkturkomponente: Ex-ante-Konjunkturkomponente: Berechnung aus dem Produkt der nominalen gesamtstaatlichen Produktionslücke, der Budgetsemielastizität (0,13) der Ländergesamtheit und dem Anteil des Landes Berlin an den Steuereinnahmen der Länder. Ex-post-Konjunkturkomponente: Setzt sich zusammen aus Ex-ante-Komponente ergänzt um anteilig auf Berlin zuzurechnende, mit der Budgetsemielastizität multiplizierte Differenz zwischen der tatsächlichen und der zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts prognostizierten Veränderung des nominalen bundesweiten Bruttoinlandsprodukts</p> <p>Kontrollmechanismen: Saldo von zulässiger und tatsächlicher Nettokreditaufnahme sind auf Kontrollkonto festzuhalten. Ist der Saldo negativ, darf er nicht mehr als 2 Prozent von den mittleren Haushaltseinnahmen der letzten zwei Jahre abweichen.</p> <p>Vorgaben zur Tilgung: Tilgungsplan</p>
HB	<p>Berechnung der Konjunkturkomponente: Ex-ante-Konjunkturkomponente: Berechnung aus dem Produkt der nominalen gesamtstaatlichen Produktionslücke, der Budgetsemielastizität (0,13) der Ländergesamtheit und dem Anteil des Landes Bremen an den Steuereinnahmen der Länder.</p> <p>Ex-post-Konjunkturkomponente: Setzt sich aus Ex-ante-Komponente und Steuerabweichungskomponente (Differenz zwischen tatsächlichen Steuereinnahmen am Ende des Haushaltsjahres und denjenigen bei Haushaltsaufstellung) zusammen.</p> <p>Kontrollmechanismen: Strukturelle Nettokreditaufnahme (Nettokreditaufnahme bereinigt um finanzielle Transaktionen und Konjunkturkomponente sowieso unter Einbeziehung von Sondervermögen) wird mit umgekehrten Vorzeichen auf Kontrollkonto gebucht. Ein negativer Saldo darf nicht um mehr als 5 Prozent von den mittleren steuerabhängigen Einnahmen der letzten drei Jahre abweichen.</p> <p>Vorgaben zur Tilgung: Innerhalb eines angemessenen Zeitraums, Tilgungsplan</p>
HH	<p>Berechnung des Konjunkturkomponente: Bildet sich als Differenz aus den tatsächlichen Steuereinnahmen und der Normallage. Normallage ist als Trendwert mit einem gleitenden Stützzeitraum von 14 Jahren zu ermitteln, bereinigt um Wirkungen von Steuerrechtsänderungen.</p> <p>Kontrollmechanismen: Saldo aus Steuererträgen und Trendwert mit Konjunkturposition oder Konjunkturrücklage verrechnen.</p> <p>Vorgaben zur Tilgung: Innerhalb eines angemessenen Zeitraums, Tilgungsplan</p>
Bund	<p>Berechnung des Konjunkturkomponente: Die Konjunkturkomponente ergibt sich als Produkt aus der auf Basis des EU-Verfahrens von der Bundesregierung geschätzten gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke und der Budgetsemielastizität (0,2). Sie wird in der Regel zwei Mal für einen Haushalt berechnet: In der Regel wird für den Haushaltsentwurf dabei die Produktionslückenschätzung vom Frühjahr und für den Haushaltsplan die Schätzung vom Herbst des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres verwendet.</p> <p>Vorgaben zur Tilgung: Innerhalb eines angemessenen Zeitraums, Tilgungsplan</p>

Quellen: Landesverfassungen

2.2 Europäische Fiskalregeln

Unabhängig von der nationalen Schuldenbremse gelten die Maastricht-Kriterien für die zulässige Defizitquote und die Schuldenstandquote, die von der Bundesrepublik Deutschland verbindlich übernommen wurden. Neben der Obergrenze für das Haushaltsdefizits von 3 Prozent des BIP als eines der beiden grundlegenden Maastricht-Kriterien im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts hat sich Deutschland auch dem mittelfristigen Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 Prozent verpflichtet, das sogenannte Mittelfristziel für den strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo im Rahmen des Fiskalvertrags (BMF, 2017). „Das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen darf eine Obergrenze von 0,5 Prozent des nominalen BIP nicht überschreiten“ (§ 51 Abs. 2 Satz 1 HGrG). Bei einer geringen Schuldenstandquote (unter 60 Prozent) ist die Obergrenze mit 1 Prozent bemessen. Bei Einhalten des jeweiligen Grenzwerts gilt die

Anforderung des ausgeglichenen Haushalts grundsätzlich als erfüllt (Deutsche Bundesbank, 2017). Der nominale Finanzierungssaldo muss um konjunkturelle Effekte und Einmaleffekte bereinigt werden. Damit die Mitgliedstaaten ihre Schuldenstandquote nach der Wirtschafts- und Finanzkrise wieder geordnet und dauerhaft zurückführen, wurde mit der Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2011 die Beachtung des Maastricht-Schuldenstandkriteriums gestärkt. Dieses schreibt eine maximale Schuldenstandquote von 60 Prozent des BIP vor. Die Überschreitung des Grenzwerts (also der Wert der aktuellen Schuldenstandquote minus 60 Prozent des BIP) muss um durchschnittlich mindestens ein Zwanzigstel pro Jahr reduziert werden (BMF, 2017). Ähnlich wie bei der Schuldenbremse besteht in Krisenzeiten die Möglichkeit, mittels der sogenannten allgemeinen Ausweichklausel die Haushaltsvorgaben faktisch außer Kraft zu setzen, wie es in der Corona-Krise auch geschehen ist (Deutscher Bundestag, 2020a).

Seit der Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2011 gibt es zusätzlich eine Ausgabenregel. Sie dient der Beurteilung, ob der Anpassungspfad zum strukturell ausgeglichenen Haushalt hinreichend ist, oder falls dieser bereits erreicht wurde, ob die Ausgabenentwicklung mit der konsequenten Zieleinhaltung kompatibel ist. Danach darf der – insbesondere um Zinszahlungen bereinigte – reale Ausgabenzuwachs grundsätzlich nicht höher sein als das mittelfristige Potenzialwachstum (vgl. Busch/Kauder, 2021, 17).

2.3 Zwischenfazit

Nach der Schuldenbremse bestehen in normalen wirtschaftlichen Zeiten Restriktionen für Bund und Länder. Während der Bund maximal 0,35 Prozent des BIP zur Neuverschuldung nutzen darf, steht den Ländern keine Nettoneuverschuldung zu. Die deutsche Regelung nutzt damit den im europäischen Fiskalvertrag vorgesehenen konjunkturunabhängigen Verschuldungsspielraum von 0,5 Prozent des BIP nicht vollständig aus, weil die Länder bei Einführung der Schuldenbremse den für sie verbliebenen und vorgesehenen strukturellen Defizitspielraum vom 0,15 Prozent des BIP nicht für sich in Anspruch nahmen (Schemmel, 2011, 35). Dagegen sind die Gemeinden formal nicht von der Schuldenbremse erfasst. Staatsorganisationsrechtlich sind sie jedoch Teil der Länder, so dass Kommunen in der Praxis nicht völlig losgelöst von der Schuldenbremse agieren können. Im Gegenteil gilt für Kommunen grundsätzlich der Grundsatz des Haushaltsausgleichs. Kommunen dürfen lediglich kurzfristige Kassenkredite aus Liquiditätsgründen aufnehmen oder Investitionen über Kredite finanzieren, wenn die Tilgungs- und Zinsraten aus den Erträgen der Investitionen erwirtschaftet werden können.

Auch wenn der Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie der Fiskalvertrag ebenso wie die deutsche Schuldenbremse konkrete Vorgaben für die Haushaltspolitik machen, erlauben die europäischen Regeln implizit Haushaltsdefizite von mehr als 0,5 Prozent des BIP. Das entscheidende Kriterium ist die schrittweise Reduzierung der Schuldenstandquote. Im Gegensatz zu den europäischen Regeln kennt die deutsche Schuldenbremse einen entsprechenden Anpassungspfad nicht. Vielmehr gilt entweder die Schuldenbremse mitsamt ihren Regelungen oder die Kreditobergrenze der Schuldenbremse wird aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation außer Kraft gesetzt.

3 Ökonomische Klärungen: Corona-Schulden und ihre Tilgung

Vor diesem Hintergrund lassen sich die Corona-bedingten Schulden als Differenz zwischen tatsächlicher Nettokreditaufnahme und maximal in gesamtwirtschaftlicher und gesamtstaatlicher Normallage erlaubter Nettokreditaufnahme nach den Maßgaben der Schuldenbremse definieren. Diesem Ansatz liegt die Annahme zugrunde, dass die Politik die Nichtanwendung der Kreditobergrenze ausschließlich zur Krisenbewältigung nutzt und damit keine anderen politischen Ziele verfolgt (vgl. IfW, 2021). Die zusätzlichen, also krisenbedingten Schulden müssen zurückbezahlt werden, wobei es laut Grundgesetz zwei grundgesetzliche Kriterien für die Rückführung gibt: konjunkturgerecht und binnen eines angemessenen Zeitraums. Laut Schuldenstatistik der Bundesbank für das Jahr 2020 beträgt die Summe der bisher aufgenommenen Kredite im Rahmen der gesamtstaatlichen Neuverschuldung etwa 275 Milliarden Euro (Deutsche Bundesbank, 2021a). Darin enthalten sind die Corona-Hilfsprogramme und die Schuldenaufnahme der Sondervermögen jenseits der öffentlichen Kernhaushalte, die zum Schuldenstand nach dem Maastricht-Kriterium dazu gerechnet werden.

Ein Unterschied besteht zwischen der tatsächlich aufgenommenen Neuverschuldung und dem kassenmäßigen Finanzierungsdefizit. Letzteres betrug für das Jahr 2020 gesamtstaatlich etwa 190 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt, 2021b). Neben dem periodischen Auseinanderfallen von Kreditaufnahme und den entsprechenden Ausgaben, erklärt sich die Differenz vor allem aus der Darlehensvergabe des Bundes – also die Weitergabe von Krediten in Form von Darlehen an Sondervermögen, den Wirtschaftsstabilisierungsfonds oder die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).¹ Diese Darlehen erhöhen zwar den Schuldenstand, aber nicht das Defizit und müssten theoretisch nicht zusammen mit den sonstigen krisenbedingten Schulden getilgt werden, wenn sie fristgemäß zurückgezahlt werden können. Die Schuld und das Risiko trägt jedoch der Bund, daher werden diese Schulden zusammen mit den übrigen defizitbedingten Schulden betrachtet.

Neben der Negativabgrenzung der Corona-Schulden – Schulden, die nicht durch die krisenunabhängigen Komponenten der Schuldenbremse gedeckt sind – lassen sich diese grundsätzlich auch in Form einer Positivliste definieren, in dem die zusätzlichen Ausgaben gemäß ihrem Zweck aufsummiert werden. Ausgangspunkt dafür sind die verschiedenen Hilfsprogramme der Regierung (Bardt/Hüther, 2021). Kurzarbeitergeld, Sofort-, Überbrückungs- und November- sowie Dezemberhilfen belaufen sich auf ein hohes Milliardenvolumen, auch wenn bisher noch nicht alles ausbezahlt worden ist. Weitere außerordentliche Ausgaben entstehen dem Staat in der Pandemie mit Blick auf die medizinische Versorgung und Impfungen. Allerdings ist eine Unterteilung zwischen Corona-bedingten und allgemeinen Mehrausgaben oder Mindereinnahmen fehleranfällig.

¹ Auch Eigenkapitalmaßnahmen wie der Einstieg bei der Lufthansa wurden kreditfinanziert und erhöhten die Neuverschuldung, haben jedoch (zurzeit) keine Auswirkungen auf das Defizit.

Unstrittig ist dagegen, dass insgesamt die zusätzlichen Schulden im Jahr 2020 – und laut Haushaltsplan des Bundes auch in den Jahren 2021 und 2022 – den Spielraum der Schuldenbremse ohne Rückgriff auf eine außergewöhnliche Notsituation übersteigen (Tabelle 3-1 und Tabelle 3-2). Da es aufgrund des negativen exogenen Schocks keine Zweifel an der grundsätzlichen Richtigkeit der staatlichen Eingriffe gibt, ist das Aussetzen der Kreditobergrenze durch den Deutschen Bundestag für die Jahre 2020 und 2021 folgerichtig (Deutscher Bundestag, 2020b, 2020c). Sofern sich der Bundestag auch für 2022 auf eine außergewöhnliche Notsituation berufen sollte, wäre die Kreditobergrenze der Schuldenbremse auch im nächsten Jahr ausgesetzt. Die Entscheidung des Bundestags ist abzuwarten, wobei dies angesichts der bestehenden Haushaltsplanung derzeit das wahrscheinliche Szenario darstellt (BMF, 2021c). Als Corona-Schulden wird der Anteil der Nettokreditaufnahme von Bund und Ländern definiert, der nicht dem grundsätzlichen Verschuldungsspielraum des Bundes in Höhe von 0,35 Prozent des BIP oder der zulässigen Verschuldung aus Konjunkturkomponenten bei Bund und Ländern zuzuordnen ist oder sich aus finanziellen Transaktionen ergibt. Der Auf- und Ausbau von Sondervermögen wird dagegen erfasst. Zudem wird die (geringfügige) Kreditfinanzierung auf kommunaler Ebene nicht hinzugechnet, da diese auch ohne Aussetzen der Schuldenbremse denkbar wäre. Für die Jahre 2020 bis 2022 ergibt sich so eine „Corona-bedingte“-Neuverschuldung in Höhe von schätzungsweise 480 Milliarden Euro.

Tabelle 3-1: Nettoneuverschuldung des Staates nach Komponenten

Nettoneuverschuldung	2020	2021	2022
0,35 Prozent des BIP	11,7	12,2	12,9
Konjunkturkomponente Bund	45,3	16,9	6,1
Saldo der finanziellen Transaktionen	6,6	8,5	0
Konjunkturkomponente Länder (s. Tabelle 3-2)	26,8	12,8	4,0
Nettoneuverschuldung der Kommunen	1,1	3,0	3,0
Summe	91,5	53,4	26,0
Aggregierte Neuverschuldung	275	280	95
„Corona-bedingte“-Neuverschuldung	184	227	69

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, 2020, 2021a; Angaben der Bundesländer; Statistisches Bundesamt, 2021a; Institut der deutschen Wirtschaft

Tabelle 3-2: Geschätzte Konjunkturkomponente der Länder für die Jahre 2020, 2021 und 2022

Länder	Konjunkturkomponente 2020 – 2022 in Mrd. Euro
Baden-Württemberg	-8,3
Bayern	-5,3
Berlin	-2,8
Brandenburg	-1,1
Bremen	-0,6
Hamburg	-2,8
Hessen	-2,5
Mecklenburg-Vorpommern	-0,7
Niedersachsen	-2,8
Nordrhein-Westfalen	-7,1
Rheinland-Pfalz	-3,8
Saarland	-0,4
Sachsen	-1,7
Sachsen-Anhalt	-0,9
Schleswig-Holstein	-1,7
Thüringen	-0,9
Gesamt	-43,6

Anmerkung: Nicht alle Bundesländer haben die Ex-post-Konjunkturkomponente 2020 ausgewiesen. Für diese stellen die Zahlen Ex-ante-Schätzungen nach dem Produktionslücken-Verfahren da.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, 2020; diverse Nachtragshaushalte der Länder; eigene Berechnungen

Die Schuldenaufnahme im Rahmen der Konjunkturkomponente führt dazu, dass diese Schulden im wirtschaftlichen Aufschwung symmetrisch zum Abschwung behandelt werden müssen. Dies bedeutet, dass sich der Verschuldungsspielraum im Aufschwung reduziert. Die Konjunkturkomponenten der einzelnen Bundesländer sind in Tabelle 3-2 geschätzt. Für die Länder, die ex-post die Konjunkturkomponente 2020 ausweisen, ist diese berücksichtigt. Für die anderen Länder handelt es sich um eine grobe Schätzung der Konjunkturkomponente nach dem Produktionslücken-Verfahren. Einige Länder wie Nordrhein-Westfalen oder Hessen verzichten auf eine explizite Trennung zwischen konjunktureller Verschuldung und Corona-bedingten Notkrediten und haben daher die Ex-post-Konjunkturkomponente nicht ausgewiesen. Ferner ist das Kontrollkonto der Schuldenbremse zu berücksichtigen, das auf Bundesebene vor Beginn der Corona-Pandemie einen positiven Saldo in Höhe von 52 Milliarden Euro aufwies, da der Bund in den Jahren vor der Krise den möglichen Verschuldungsspielraum nicht genutzt hatte (BMF, 2021d).

Da implizit die Schuldenaufnahme im Rahmen der Konjunkturkomponente und damit der Verschuldungsspielraum in der Zukunft (im Aufschwung) reduziert wird, werden diese zur Vereinfachung mit den Corona-bedingten Schulden zusammengefasst. Eine Tilgungsverpflichtung und eine geringere Neuverschuldungsmöglichkeit beschränken den Handlungsspielraum von Bund und Ländern gleichermaßen. Bei der Addition von Corona-bedingten Schulden und Konjunkturkomponente wird vorab der Saldo des Kontrollkontos des Bundes in Höhe von 52 Milliarden Euro angerechnet. Zwar stellt ein positiver Saldo auf dem Kontrollkonto explizit keinen erweiterten Kreditrahmen dar (BMF, 2021e), gleichwohl ermöglicht dieser im Haushaltsvollzug ohne weitere Konsequenzen mehr Schulden als geplant zu machen. Bei den Ländern werden für diese Analyse keine Kontrollkonten herangezogen. **Die Summe aus Corona-bedingten Schulden und Konjunkturkomponente von Bund und Ländern nach Berücksichtigung des Kontrollkontos des Bundes summieren sich für die Jahr 2020 bis 2022 auf rund 540 Milliarden Euro, wovon rund 480 Milliarden Euro auf die Corona-Schulden entfallen.**

Bund und Länder haben für die Nettoneuverschuldung des Jahres 2020 Rahmenbedingungen für die Tilgung nach den Vorgaben der Schuldenbremse aufgestellt. Corona-bedingte, also der Notlage geschuldete Kredite müssen im Rahmen eines Tilgungsplans zurückbezahlt werden (siehe Tabelle 2-1). In Tabelle 3-3 wird ausgewiesen, über welchen Zeitraum Bund und Länder die ausschließlich im Jahr 2020 aufgenommenen Schulden tilgen wollen. Als Grundlage für den gesamtstaatliche Tilgungsplan wird in der folgenden Analyse der Tilgungsstart des Bundes verwendet, da der Bund das Gros der Schulden aufgenommen hat.

Tabelle 3-3: Rahmenbedingungen für die Tilgungspläne von Bund und Ländern für die im Jahr 2020 aufgenommenen Schulden

Bundesland	Start der Tilgung	Dauer der Tilgung in Jahren
BW	2024	25
BY	2024	20
BB	2022	30
HE	2021	10
MV	2025	20
NI	2024	25
NW	Noch offen	50
RP	2024	Abhängig von der wirtschaftlichen Lage
SL	2025	30
SN	2023	6
ST	2022	3
SH	2024	40
TH	Noch offen	5
BE	2023	27

HB	2024	30
HH	2025	20
Bund	2023	20

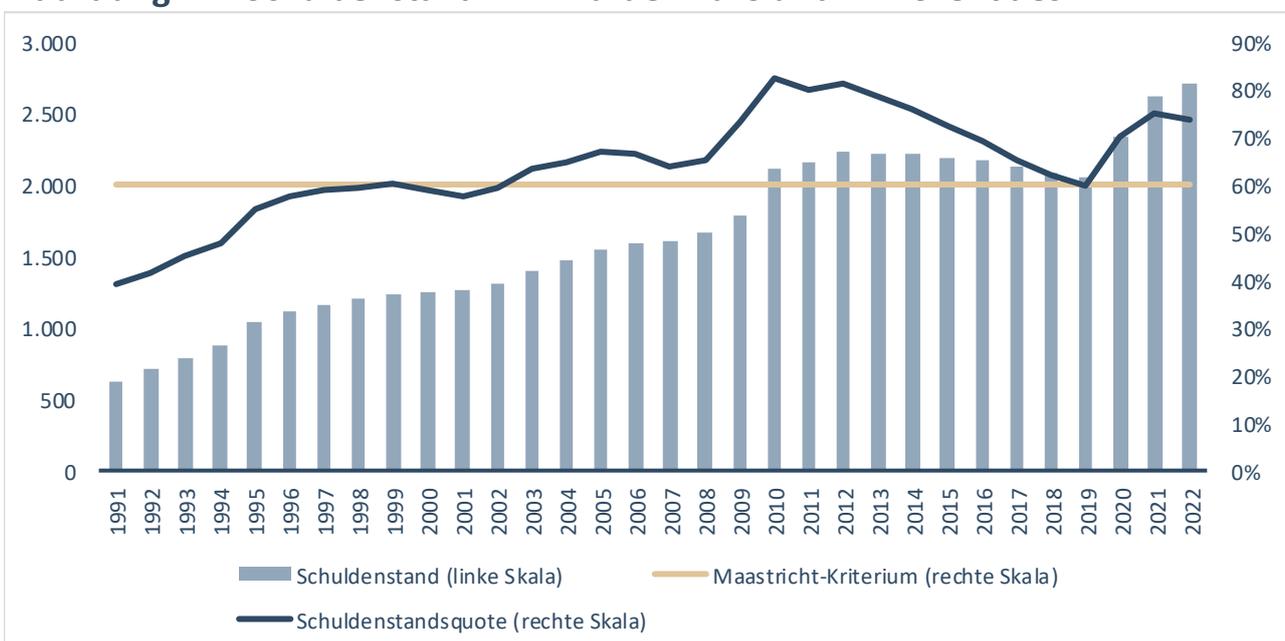
Quellen: Angaben der Länder

4 Blick zurück: Was lehrt die „goldene Dekade“ für den Umgang mit den Schulden

Zur Abschätzung der Entwicklung der Staatsfinanzen nach der Corona-Pandemie bietet sich ein Blick zurück an. Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise infolge der Pleite der Bank Lehman Brothers im Jahr 2008 führte ähnlich wie die Corona-Krise zu einem sprunghaften Anstieg des Schuldenstands. Gemessen als Anteil am BIP stieg der Wert im Zuge der Krise auf mehr als 82 Prozent im Jahr 2010 (Abbildung 4-1). Nach der Krise sank die Schuldenstandquote insbesondere zwischen 2012 und 2019, so dass im Jahr 2019 erstmals nach 2002 wieder der Grenzwert des Maastricht-Kriteriums von 60 Prozent unterschritten wurde.

Die Schuldenstandquote wird nach der Pandemie voraussichtlich nicht so hoch liegen wie nach der Finanzkrise. Zwar wird die Quote im Zeitraum von 2019 bis 2021 annähernd so stark wie von 2008 bis 2010 um rund 15 Prozentpunkte steigen, allerdings war das Ausgangsniveau vor der Corona-Krise geringer als vor der Finanzkrise. Die Schuldenstandquote wird Ende des Jahres 2021 mit voraussichtlich 75 Prozent rund 7 Prozentpunkte unter dem Wert von 2010 liegen. In absoluten Werten erreicht der Schuldenstand im Jahr 2022 einen Rekord von schätzungsweise 2,7 Billionen Euro. Das sind nominal rund 600 Milliarden Euro mehr als 2010.

Abbildung 4-1: Schuldenstand in Milliarden Euro und in Prozent des BIP

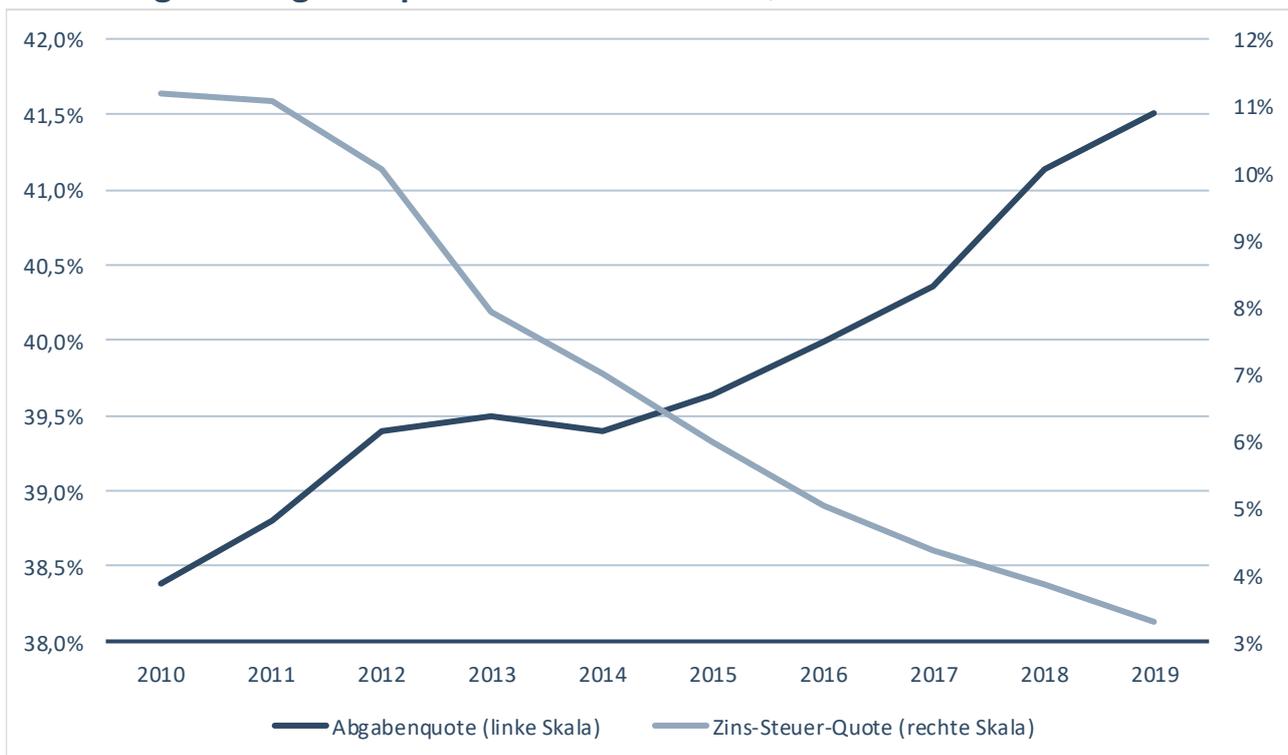


Quellen: Deutsche Bundesbank, 2020a, 2020b; Institut der deutschen Wirtschaft

Um Erkenntnisse aus dem Verlauf der Schuldenstandquote zwischen den beiden Krisen ableiten zu können, ist es zweckdienlich, die Ursachen für den Rückgang der Schuldenstandquote in der „goldenen Dekade“ von 2010 und 2019 herauszuarbeiten. Ein Ansatzpunkt in dieser Hinsicht ist die genaue Betrachtung zweier Variablen, die sich im vergangenen Jahrzehnt außergewöhnlich entwickelt haben: Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen sowie Zinsausgaben (vgl. Benoska/Hentze, 2019a).

- Der Anstieg der Steuer- und Abgabenquote zeigt, dass die Einnahmen deutlich stärker gewachsen sind als das nominale BIP; die Steuerquote war zuletzt 1980 höher als 2019 (Hüther, 2020). Die Abgabenquote, also die Summe aus Steuern und Sozialbeiträgen in Prozent des BIP, ist von 2010 bis 2019 um rund 3 Prozentpunkte gestiegen (Abbildung 4-2). Diese 3 Prozentpunkte entsprachen 2019 gut 100 Milliarden Euro.
- Gleichzeitig sind die nominalen Zinsausgaben von 63 Milliarden Euro im Jahr 2010 auf 27 Milliarden Euro im Jahr 2019 gefallen. Der Schuldenstand hingegen lag 2019 nominal lediglich rund 50 Milliarden Euro unter dem Wert von 2010. Das heißt, dass in diesem Zeitraum eine aktive Tilgung der Schulden zumindest nicht im großen Umfang stattgefunden hat. Bei einem beispielhaften Zinssatz von 2 Prozent bedeutet die getilgte Summe geringere Zinsausgaben von 1 Milliarde Euro.

Abbildung 4-2: Abgabenquote und Zins-Steuer-Quote von 2010 bis 2019



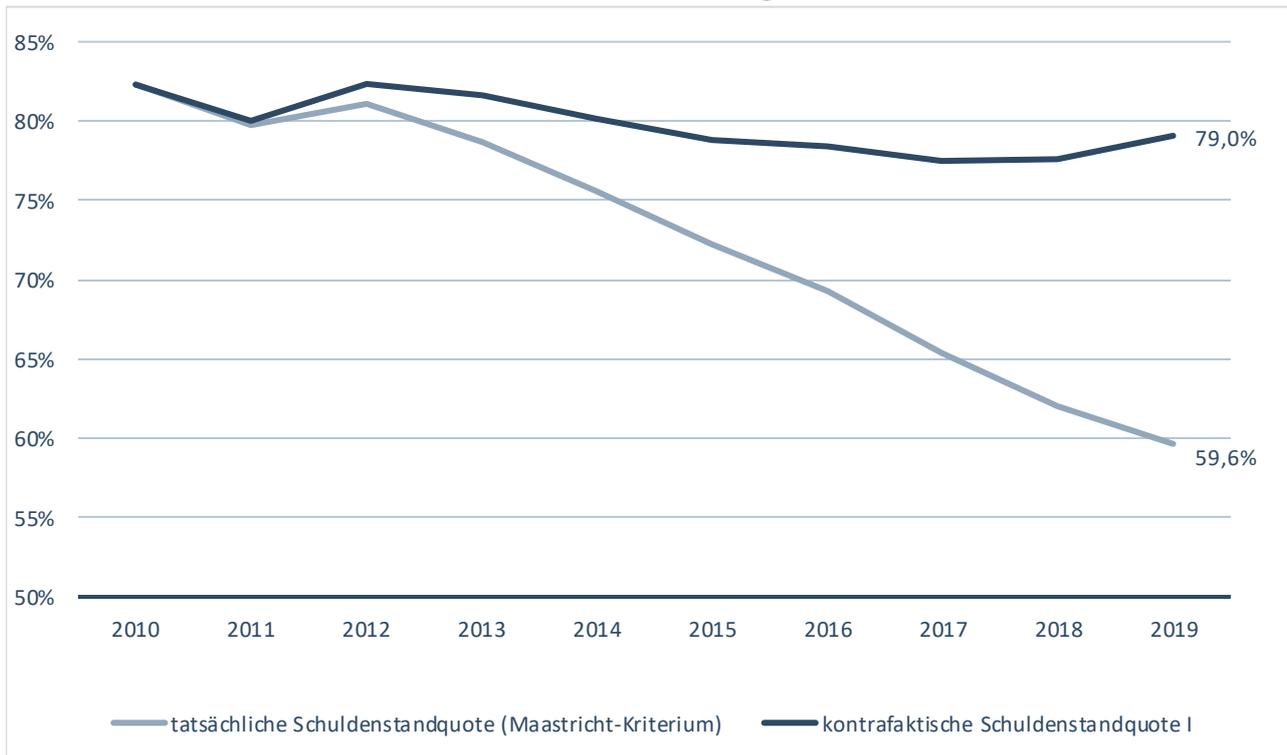
Quellen: Deutsche Bundesbank, 2021b; Institut der deutschen Wirtschaft

Folglich ist der Rückgang der Zinsausgaben fast ausschließlich auf den gesunkenen Schuldzins zurückzuführen. Der Rückgang spiegelt sich auch in der Zins-Steuer-Quote wider, die Zinsausgaben und Steuereinnahmen ins Verhältnis setzt (Abbildung 4-2). Die Zins-Steuer-Quote erreichte 2019 den geringsten Wert der vergangenen 50 Jahre. Zusätzlich zu den gesunkenen Zinsausgaben drückten die gestiegenen Steuereinnahmen die Quote. Der Rückgang der Zinsausgaben reflektiert die **demografische Dominanz am Kapitalmarkt**, die zu einem erhöhten Sparvolumen geführt hat („das Ende der Kapitalknappheit“, vgl. von Weizsäcker/Krämer, 2019), und überdies die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank. Entscheidend für die Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte ist dabei der durchschnittliche Schuldzins, der seit 2011 von mehr als 3 Prozent auf unter 2 Prozent gefallen ist (Beznoska/Hentze, 2017). Ein Prozentpunkt macht bei 2 Billionen Euro Schulden 20 Milliarden Euro Zinsen pro Jahr aus.

Vor diesem Hintergrund kann ein Vergleich der tatsächlichen Entwicklung der Schuldenstandquote mit einer Entwicklung bei Korrektur des Effekts von Steuereinnahmen und Sozialbeiträgen sowie Zinsausgaben aufschlussreich sein. Die Abgabenquote des Jahres 2010 wird zu diesem Zweck im Zeitverlauf unverändert belassen, das heißt die Steuereinnahmen und Sozialbeiträge wachsen proportional zum nominalen BIP. Die Zinsausgaben werden nominal konstant gehalten, um einen in etwa gleichbleibenden Zinssatz zu simulieren. Annahmegemäß hätten die dadurch geringeren Haushaltsspielräume vollständig zu einer höheren Schuldenaufnahme und Schuldenstandquote geführt. Eine Anpassung der Ausgabenseite jenseits der Zinsausgaben findet in der Simulation nicht statt. Die Regeln der Schuldenbremse werden in diesem kontrafaktischen Szenario ausgeblendet.

Die Gegenüberstellung simuliert, welchen Einfluss die Veränderung der Abgabenquote sowie der Zinsausgaben im Zeitraum von 2010 bis 2019 auf die Schuldenstandquote hatte. Ohne die Haushaltsspielräume, die sich aus der im Vergleich zum BIP überproportionalen Zunahme der Steuereinnahmen und Sozialbeiträge sowie dem Rückgang der Zinsausgaben ergeben haben, wäre die Schuldenstandquote Ende des Jahres 2019 knapp 20 Prozentpunkte höher gewesen (Abbildung 4-3).

Abbildung 4-3: Kontrafaktische Schuldenstandquote bei konstanter Steuerquote und nominal konstanten Zinsausgaben



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

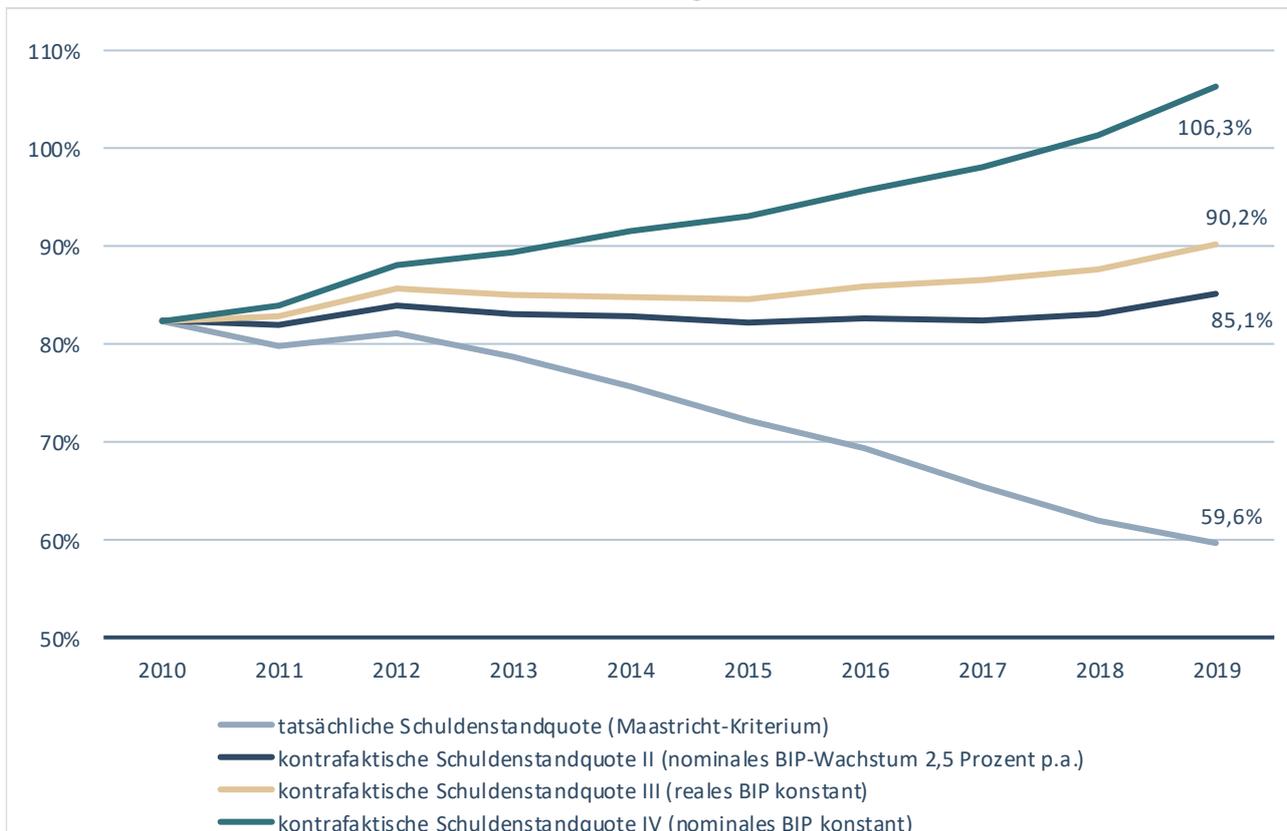
Bisher wurden mit Blick auf die Schuldenstandquote die Steuereinnahmen und Sozialbeiträge sowie die Zinsausgaben als Determinanten der Neuverschuldung verändert. Wenn die Steuereinnahmen und Sozialbeiträge weniger stark zunehmen, führt dies ceteris paribus zu einer höheren Neuverschuldung in gleicher Höhe. Wenn die Zinsausgaben sinken, fallen ceteris paribus in gleicher Höhe keine neuen Schulden an. Entscheidend für die Schuldenstandquote ist jedoch nicht nur der Zähler, sondern auch der Nenner. Vor diesem Hintergrund wird in Abbildung 4-4 der Ansatz aus Abbildung 4-3 um eine Korrektur des BIP-Wachstums ergänzt.

Das Wachstum im vergangenen Jahrzehnt ist zu einem guten Stück auf einen Beschäftigungsaufbau zurückzuführen, der zusätzliche Einnahmen bewirkt hat. Vor allem die progressive Einkommensteuer führte dazu, dass die Steuereinnahmen überproportional anstiegen. Zwischen 2010 und 2019, also zwischen Finanz- und Corona-Krise, ist das deutsche BIP nominal im Durchschnitt um rund 3,5 Prozent pro Jahr gewachsen (Statistisches Bundesamt, 2020). Rund 25 bis 30 Prozent des erzielten Wirtschaftswachstums zwischen 2010 und 2019 sind dabei auf das erhöhte Arbeitsvolumen zurückzuführen (BMF, 2021c). Das Potenzial für einen weiteren Beschäftigungsaufbau nach der Krise ist aber aus demografischen Gründen begrenzt (Beznoska/Hentze, 2017).

Vor diesem Hintergrund ist in Abbildung 4-4 ein kontrafaktisches Szenario dargestellt, in dem die Steuereinnahmen und Zinsausgaben im Vergleich zu Abbildung 4-3 unverändert bleiben und die Wirtschaft jährlich mit nominal „nur“ 2,5 Prozent wächst. Diese Wachstumsrate entspricht

der durchschnittlichen des vergangenen Jahrzehnts, korrigiert um den Beschäftigungseffekt (nicht den Produktivitätseffekt). In einer solchen Welt, die man sich vom Grundsatz her durchaus für die kommenden Jahre vorstellen kann, hätten die vergangenen Jahre wie folgt ausgesehen: Die Schuldenstandquote wäre von 82 Prozent im Jahr 2010 auf 85 Prozent im Jahr 2019 gestiegen und damit noch einmal um 6 Prozentpunkte höher ausgefallen als ohne Korrektur des BIP-Wachstums (vgl. Abbildung 4-3). Wenn die Wirtschaftsleistung zwischen 2010 und 2019 in realen Werten konstant geblieben wäre (nominales Wachstum von 1,85 Prozent statt 2,5 Prozent), wäre die Schuldenstandquote bei sonst gleichen Annahmen auf mehr als 90 Prozent des BIP gestiegen. Ohne jegliches Wachstum – also nominal konstantem BIP – wäre die Schuldenstandquote rein theoretisch auf mehr als 106 Prozent gestiegen. Diese Szenarien verdeutlichen die Relevanz von (realem) Wirtschaftswachstum für die Tragfähigkeit von Schulden.

Abbildung 4-4: Kontrafaktische Schuldenstandquote bei konstanter Steuerquote, nominal konstanten Zinsausgaben und verändertem BIP-Wachstum



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

5 Blick nach vorne: Welche Schuldenstandquoten sind zu erwarten?

Ausgehend von der Nettoneuverschuldung der Jahre 2020 bis 2022 sowie der Vorgaben der Schuldenbremse stellt sich die Frage, wie sich die Schuldenstandquote in den kommenden Jahren entwickeln wird und welche Zielsetzungen die Politik verfolgen sollte.

Ähnlich wie die Finanzkrise verursacht die Corona-Krise einen abrupten Anstieg der Staatsverschuldung. Die Schuldenbremse verpflichtet die Politik, einen Tilgungsplan für die krisenbedingt aufgenommenen Schulden aufzustellen. Es ist offenkundig, dass die Vorgabe künftige Haushaltsspielräume einschränkt, da ein Teil der Einnahmen zur expliziten Tilgung der krisenbedingten Schulden verwendet werden muss. Für die Höhe der Tilgungsleistungen ist neben der Höhe der Schulden der Tilgungszeitraum entscheidend. Zwar ist dieser nicht frei wählbar, allerdings sind die Vorgaben auf Bundes- und Länderebene unpräzise (vgl. Kapitel 2). Unter der Prämisse, dass die Schuldenbremse in den Jahren nach 2022 wieder zum Tragen kommt, ergibt sich faktisch kein oder ein nur geringer Spielraum zur Aufnahme neuer Schulden. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass der Bund aus Überschüssen vergangener Jahre eine Rücklage in Höhe von 48 Milliarden Euro aufgebaut hat, die zwischen 2022 bis 2024 schrittweise aufgelöst werden soll und dadurch die Finanzierung von bestimmten Ausgabenwünschen ermöglicht (BMF, 2020). Da sie für Ausgaben bereits verplant ist, wird angenommen, dass die Rücklage nicht zur Finanzierung der Tilgungsverpflichtung eingesetzt werden kann.

Die Einhaltung der Kreditobergrenze ab 2023 würde unmittelbar zu einem Rückgang der gesamtstaatlichen Schuldenstandquote führen. Technisch ausgedrückt verhindern Tilgungsverpflichtungen und Schuldenbremse in den kommenden Jahren fast gänzlich eine Nettoneuverschuldung, so dass der Zähler bei der Ermittlung der Schuldenstandquote weitgehend unverändert bleibt oder sogar sinkt. Gleichzeitig wächst das nominale BIP, also der Nenner, bei einer wirtschaftlichen Normalisierung kontinuierlich.

Es stellt sich die Frage, wie sich die relevanten Variablen in den kommenden Jahren schätzungsweise entwickeln werden, und inwieweit ein **Herauswachsen aus der Schuldenstandquote** in welchem Zeitraum plausibel sein kann. Eine Fortschreibung des Wirtschaftswachstums des vergangenen Jahrzehnts für den Zeitraum von 2021 bis 2030 liegt zwar zunächst auf der Hand. Denn ähnlich wie in den Jahren 2010 und 2011 ist für die Jahre 2021 (zumindest im 2. Halbjahr) und 2022 (möglicherweise auch noch 2023) mit einem Nachholeffekt zu rechnen, wodurch der Jahreswert höher ausfallen wird, als er ohne die vorangegangene Krise ausgefallen wäre. Allerdings würde eine Fortschreibung insbesondere verkennen, dass – wie in Kapitel 3 dargelegt – rund 25 bis 30 Prozent des erzielten Wirtschaftswachstums zwischen 2010 und 2019 auf das erhöhte Arbeitsvolumen zurückzuführen sind.

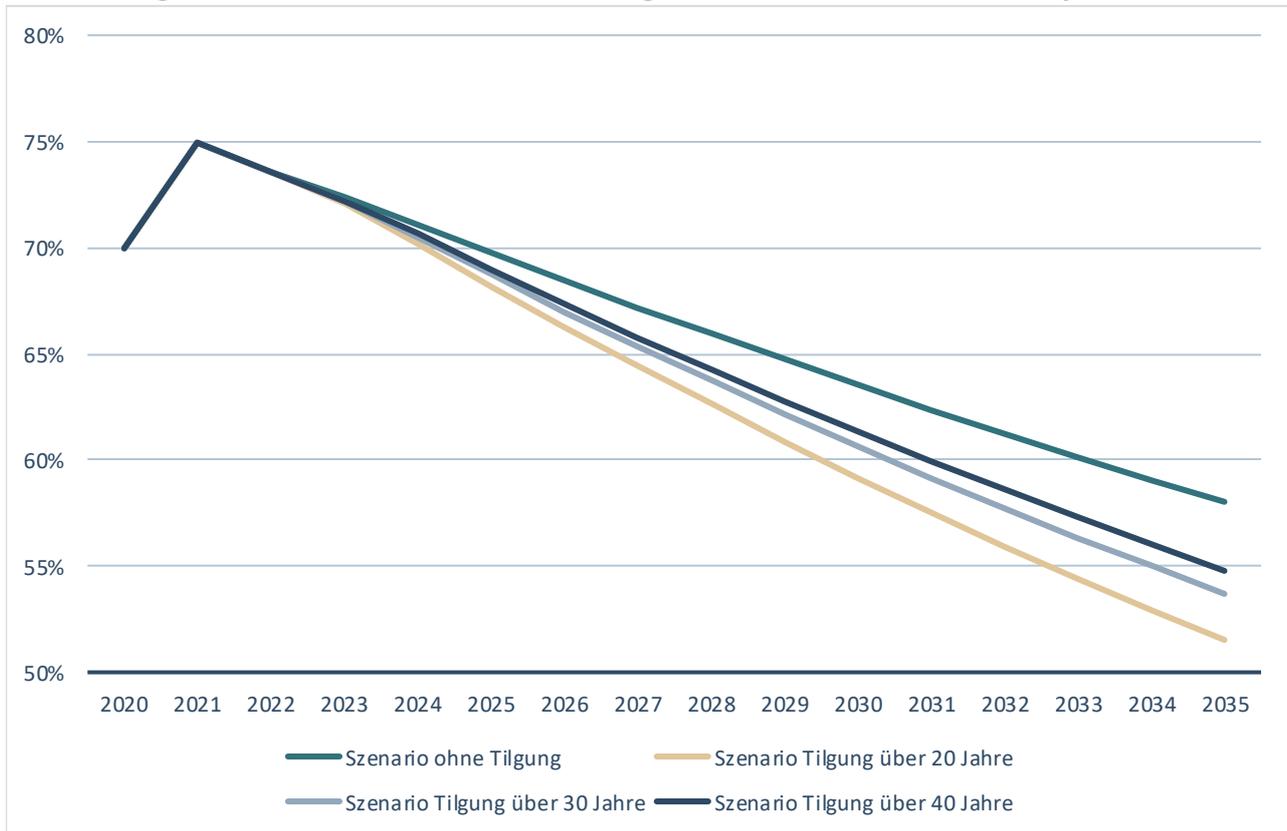
- Es ist zweifelhaft, dass ein ähnlicher Effekt in den kommenden Jahren auftreten wird, weil das verfügbare **Arbeitsangebot** begrenzt ist. Es kommt hinzu, dass der demografische Wandel das Arbeitsangebot und damit das Wachstumspotenzial weiter verknappt (Benzoska/Hentze, 2017). Zunächst wird es am Arbeitsmarkt darum gehen, die Beschäftigung überhaupt auf dem vor der Pandemie erreichten Niveau zu stabilisieren. Dann sind die Potenziale weiteren Anstiegs des Arbeitsvolumens allerdings begrenzt. Eine Potenzialabschätzung, die sich an den Strukturen und Niveaus in der Schweiz sowie in Schweden orientiert, und auf die Erhöhung der Erwerbsquote, der Jahresarbeitszeit sowie die Reduzierung der unfreiwilligen Teilzeit abzielt, lässt erkennen, dass in Deutschland dadurch gerade die alterungsbedingte Schrumpfung des Erwerbspersonenpotenzial kompensiert werden kann, ein darüberhinausgehendes zusätzliches Arbeitsvolumen jedoch unrealistisch erscheint (Hüther/Jung/Obst, 2021).
- Gleichzeitig zeigt die Entwicklung der **Zins-Steuer-Quote**, dass ein weiterer Rückgang der absoluten Zinsausgaben in größerem Umfang nicht zu erwarten ist, auch wenn der durchschnittliche Schuldzins des Staates voraussichtlich weiter fallen wird; aktuell dürfte sich angesichts transitorisch höherer Inflationsraten die Anleihezinsen ebenfalls etwas erhöhen (Demary/Hüther, 2021). Das Potenzial für zusätzliche Haushaltsspielräume – nicht nur zur Tilgung, sondern auch zur Finanzierung von gewünschten Ausgaben – wirkt daher aus heutiger Sicht deutlich geringer als nach der Finanzkrise vor gut zehn Jahren.

Unter Berücksichtigung dieser Faktoren wird im Folgenden auf mittlere Sicht ein durchschnittliches nominales Wirtschaftswachstum von 2,5 Prozent pro Jahr unterstellt (vgl. Abbildung 4-5). Bei einer stabilen Wirtschaft fällt die Konjunkturkomponente bei der Schuldenbremse praktisch weg, so dass sich daraus kein Spielraum für eine Kreditaufnahme ergibt. Die Schuldenbremse sieht eine vollständige Tilgung der krisenbedingten Schulden in einem angemessenen Zeitraum vor. Für die Simulationsrechnungen wird für die Jahre 2020 bis 2022 eine Nettoneuverschuldung von insgesamt rund 650 Milliarden Euro zugrunde gelegt (vgl. Tabelle 3-1). Davon müssen krisenbedingte Schulden in Höhe von 480 Milliarden Euro wieder getilgt und im Rahmen der Konjunkturkomponente aufgenommenen Schulden in Höhe von 60 Milliarden Euro (Bund und Länder) ebenfalls zurückgeführt werden, in dem auf zusätzliche Schulden verzichtet wird. Der Effekt auf den Handlungsspielraum ist also identisch. Aus Konsistenzgründen beginnt in der Szenario-Rechnung die Tilgung der Schulden des Jahres 2020 im Jahr 2023, des Jahres 2021 im Jahr 2024 und des Jahres 2022 im Jahr 2025. Das heißt, die volle Tilgungsverpflichtung der Corona-bedingten Schulden setzt im Jahr 2025 ein. Die Schulden im Rahmen der Konjunkturkomponente werden jeweils auf die gleiche Anzahl von Jahren verteilt wie die Corona-bedingten Schulden. Angenommen wird, dass die Tilgung der Corona-Schulden so weit möglich mit neuen Nettoschulden im Rahmen der Schuldenbremse finanziert wird. Es wird ferner unterstellt, dass der Bund in jedem Jahr die strukturell mögliche Nettoneuverschuldung in Höhe von 0,35 Prozent des BIP vollständig in Anspruch nimmt. Für die Kommunen wird eine Fortschreibung der Nettoneuverschuldung von konstant 3 Milliarden Euro pro Jahr unterstellt, die nicht dem Tilgungsplan unterliegen. Bei der Analyse werden Einnahmen und Ausgaben des Staates in dem Sinne ausgeklammert, dass sich die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben unmittelbar aus den Vorgaben der Schuldenbremse ergeben.

Der Bund plant eine Tilgung der Corona-bedingten Schulden innerhalb von 20 Jahren, wobei nur die Überschreitung der zulässigen Nettokreditaufnahme einer Tilgung bedarf (Deutscher Bundestag, 2020d). Die bisherigen Berechnungen des Bundesfinanzministeriums beziehen dabei allerdings nur die strukturelle Neuverschuldung des Kernhaushalts für das Jahr 2020 mit ein. Der den Spielraum der Schuldenbremse übersteigende Teil beträgt demnach etwa 40 Milliarden Euro, verteilt auf 20 Jahre wären dies also 2 Milliarden Euro Tilgung pro Jahr (BMF, 2021d).

Für die in dieser Analyse definierten gesamtstaatlichen Corona-bedingten Schulden, die von 2020 bis 2022 kumuliert werden, ergäbe sich bei 20 Jahren Laufzeit eine Tilgungsrate von bis zu 24 Milliarden Euro pro Jahr. Da die Tilgung sämtlicher Corona-Schulden nicht zeitgleich startet, ergeben sich Unterschiede im Zeitverlauf. Der relativ kurze Tilgungszeitraum würde den haushaltspolitischen Handlungsspielraum in den kommenden Jahren stärker als nötig beeinträchtigen, da Primärüberschüsse notwendig wären, um die Tilgungsrate zu bedienen. Bei einem Tilgungszeitraum von 30 Jahren würde ab 2025 gesamtstaatlich eine Annuität von 16 Milliarden Euro pro Jahr resultieren. Auch bei 30 Jahren Laufzeit übertreffen die Tilgungsraten damit gesamtwirtschaftlich gesehen den strukturellen Spielraum zur Aufnahme neuer Schulden im Rahmen der Schuldenbremse zumindest in den kommenden Jahren. Bei einem Tilgungszeitraum von 40 Jahren ergibt sich eine durchschnittliche Tilgungsrate ab 2025, wenn alle Corona-bedingten Schulden Teil des Tilgungsplans sind, von rund 12 Milliarden Euro pro Jahr. Der Tilgungsplan kann als eine Verschärfung der Schuldenbremse interpretiert werden, da es Haushaltsüberschüsse in entsprechender Höhe bedarf. Von einer Aufzinsung der Schuldenlast wird in allen Szenarien abgesehen und somit von einem konstanten Nullzinsniveau ausgegangen. Unter Berücksichtigung der Konjunkturkomponente könnte von den drei dargestellten Fällen nur bei einer Tilgungslaufzeit von 40 Jahren die Annuität mittels des durchschnittlichen strukturellen Verschuldungsspielraums bezahlt werden. Gesamtstaatlich wären in den anderen beiden Fällen Haushaltsüberschüsse notwendig, um die Tilgungsrate zu finanzieren. Wie dargestellt handelt es sich um ein eher pessimistisches Szenario, da die Schuldenaufnahme zur Gewährung von Krediten oder Eigenkapitalzuschüssen durch Sondervermögen ebenfalls Teil des Tilgungsplans sind. Jeder Euro weniger Tilgungsrate würde den fiskalischen Handlungsspielraum unmittelbar erhöhen.

In dem Szenario mit einer Rückzahlung über 30 Jahre würde die Schuldenstandquote (im Folgenden stets gemäß Maastricht-Kriterium) im Jahr 2031 wieder die 60-Prozent-Schwelle unterschreiten (Abbildung 5-1). Bei einer Volltilgung innerhalb von 20 Jahren läge die Schuldenstandquote bereits im Jahr 2030 wieder unter 60 Prozent. Bei 40 Jahren Tilgung würde die Schuldenstandquote im Jahr 2032 die 60-Prozent-Grenze erstmals wieder unterschreiten. Die Unterschiede in der Schuldenstandquote sind also gering. Je kürzer der Tilgungszeitraum gewählt wird, desto höher müssten jedoch die Primärüberschüsse in den öffentlichen Haushalten ausfallen, um die Tilgungsrate bedienen und gleichzeitig die Neuverschuldungsgrenze einhalten zu können. Vor diesem Hintergrund wäre ein Tilgungszeitraum von 40 Jahren zielführend. In dem Fall würden die gesamtstaatliche Tilgungsrate von der strukturell möglichen Nettoneuverschuldung in den kommenden Jahren insgesamt vollständig gedeckt sein. Den Effekt der Tilgungsverpflichtung auf die Schuldenstandquote zeigt der Vergleich in Abbildung 5-1 mit dem hypothetischen Fall ohne Tilgung. Die Schuldenstandquote würde ohne Tilgung der Corona-bedingten Schulden im Jahr 2030 je nach Vergleichsszenario rund 2 bis 5 Prozentpunkte höher liegen.

Abbildung 5-1: Szenarien zur Entwicklung der Maastricht-Schuldenquote I


Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

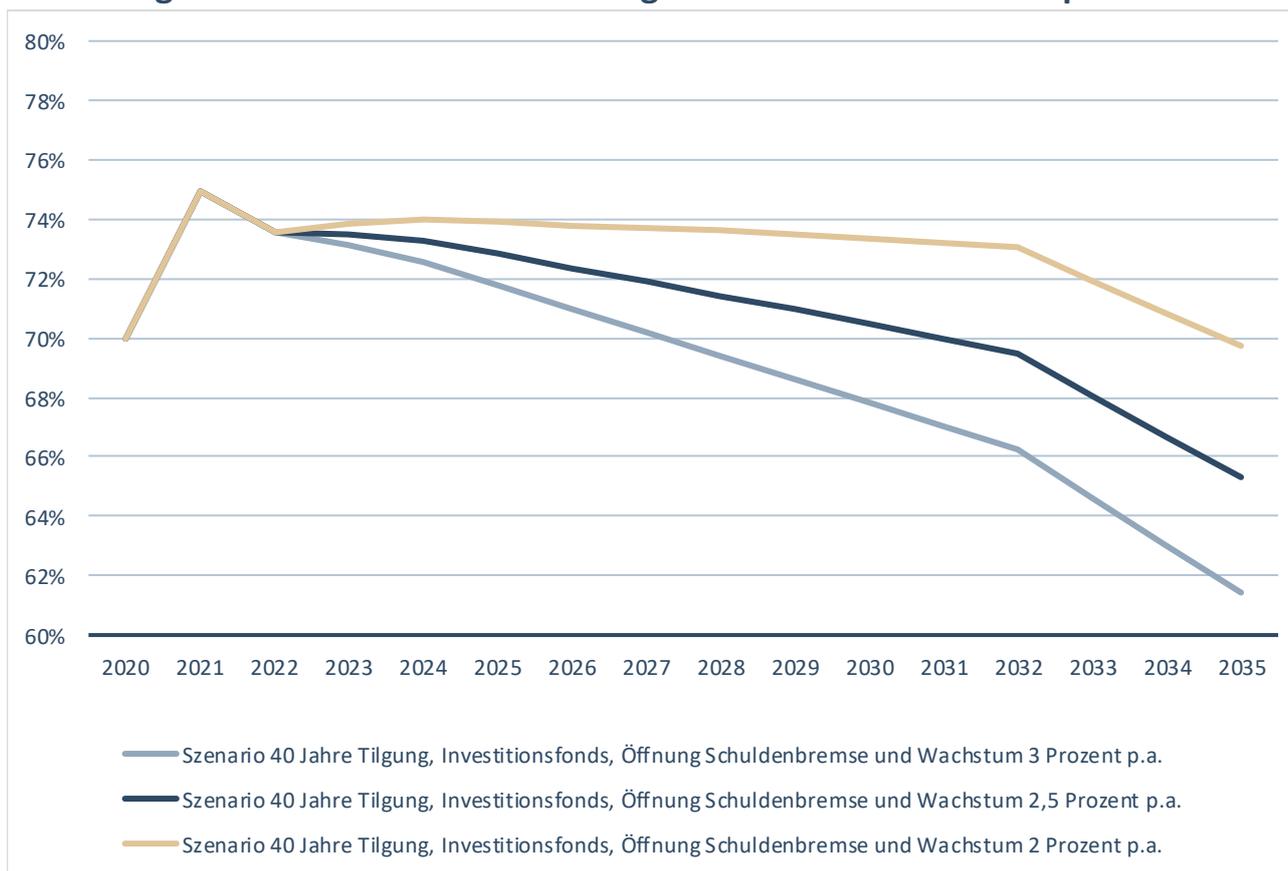
Der Tilgungszeitraum entscheidet folglich mit über die haushaltspolitischen Spielräume in den kommenden Jahren. Eine weitere Möglichkeit, den haushaltspolitischen Spielraum zu erhöhen, wäre die **Anpassung der Schuldenbremse** in der Form, dass der Bund oder die Länder einen zusätzlichen Verschuldungsspielraum von 0,15 Prozent des BIP erhalten. Das entspricht in den kommenden Jahren einem zusätzlichen Spielraum von rund 6 Milliarden Euro pro Jahr. Die Schuldenbremse wäre dann immer noch im Einklang mit dem europäischen Fiskalpakt (vgl. Kapitel 2.2). Allerdings wäre diese Öffnung der Schuldenbremse nicht geeignet, um dem bestehenden Investitionsdefizit in der öffentlichen Infrastruktur Rechnung getragen. Zu diesem Zweck wäre es zielführend, einen rechtlich selbstständigen Sonderhaushalt für wichtige Investitionen zu gründen und in den Jahren 2023 bis 2032 mit 45 Milliarden Euro zu speisen, die schuldenfinanziert werden (Bardt et al., 2019).

Der Effekte dieser beiden Schritte – Öffnung der Schuldenbremse und Einrichtung eines Sondervermögens für Investitionszwecke – würden zwar den Abbaupfad der Schuldenstandquote in den kommenden Jahren verlangsamen, jedoch nicht aufhalten. Die Schuldenstandquote würde bei einem moderaten Wachstum von nominal 2,5 Prozent bis zum Jahr 2030 kontinuierlich auf 70 Prozent und bis zum Jahr 2035 auf 65 Prozent sinken (Abbildung 5-2). Mögliche positive Wachstumsimpulse durch die höhere Investitionstätigkeit des Staates sind dabei nicht eingerechnet. Es kann erwartet werden, dass die öffentlichen Investitionen einen positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum erzielen. Sollte das BIP im Durchschnitt um 3 Prozent statt um

2,5 Prozent pro Jahr wachsen, sänke die Schuldenstandquote entsprechend schneller und läge im Jahr 2035 bei 61 Prozent statt 65 Prozent. Sollte das durchschnittliche Wirtschaftswachstum geringer ausfallen (nominal 2 Prozent pro Jahr), sänke die Schuldenstandquote immer noch schrittweise auf rund 70 Prozent im Jahr 2035. Bei den Wachstumsraten handelt es sich um eine Setzung, nicht um eine Prognose.

Diese Szenarioanalyse zeigt, dass selbst bei einem nur moderaten nominalen Wirtschaftswachstum die Solidität der Staatsfinanzen nicht gefährdet ist. Daran ändert auch eine Öffnung der Schuldenbremse und die Einrichtung eines Investitionsfonds grundsätzlich nichts.

Abbildung 5-2: Szenarien zur Entwicklung der Maastricht-Schuldenquote II



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

6 Politische Implikationen

(1) Die kontrafaktische Analyse zeigt bei allen Restriktionen, dass die Einhaltung der Schuldenbremse in Verbindung mit einem kontinuierlichen, wenn auch moderaten (nominalen) Wirtschaftswachstum zu einem Rückgang der Schuldenstandquote führen wird. Allerdings zeigt die Analyse auch, dass der Rückgang der Quote vermutlich nicht so zügig und kraftvoll erfolgen wird, wie es nach der Finanzkrise vor gut zehn Jahren der Fall war. Innerhalb von zehn Jahren ist die Schuldenstandquote um gut 22 Prozentpunkte gefallen. Nach der Corona-Pandemie liegt der Vergleichswert bei moderatem Wirtschaftswachstum und je nach Tilgungszeitraum voraussichtlich bei 14 bis 16 Prozentpunkten. Voraussetzung für diese Simulationsrechnung ist, dass der Bund ab 2023 die Schuldenbremse konsequent einhält, so dass die Nettoneuverschuldung maximal 0,35 Prozent des BIP beträgt. Die Konjunkturkomponente erweitert langfristig gesehen den Verschuldungsspielraum nicht, da sie symmetrisch wirkt, das heißt im Aufschwung verringert sich der Verschuldungsspielraum.

(2) Aus ökonomischer Sicht sollte die Tilgung der Corona-bedingten Schulden als gesamtstaatliche Aufgabe verstanden werden, weshalb Bund und Länder in enger Abstimmung agieren sollten. Der Abbaupfad des Schuldenstands in Prozent des BIP gibt vor diesem Hintergrund Spielraum am **Tilgungszeitraum** und damit an der **Tilgungsrate** zu drehen, ohne dass die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung in Gefahr gerät. Aufgrund der Dimension der Krise sollte die **Tilgung der Corona-Schulden** zeitlich gestreckt werden. Denn die ökonomischen Kriterien mit Blick auf die Schuldenbremse leiten sich aus der Begründung für Notlagen ab: Solche Situationen sollen in ihrer gesamtwirtschaftlichen Auswirkung neutralisiert werden. Daraus folgt auch, dass die Tilgung für sich genommen keine gegenteiligen gesamtwirtschaftlichen Effekte haben sollte.

Dies bedeutet für die Haushaltspolitik, dass durch die Tilgung der Schulden keine strukturellen Effekte im Staatshaushalt verursacht werden sollten – also deswegen weder Steuererhöhungen noch umfangreiche Ausgabeneinschränkungen ausgelöst werden. Die im Rahmen der Schuldenbremse formulierte konjunkturgerechte Rückführung der Schulden sollte daher durch wachstumsgerecht ergänzt werden. Bei einer **Tilgung der Corona-Schulden von Bund und Ländern innerhalb von 40 Jahren** ergibt sich unter der Annahme von Nullzinsen eine gesamtstaatliche Tilgungsrate für die Corona-Schulden der Jahre 2020 bis 2022 von rund 12 Milliarden Euro im Jahr (die Corona-Schulden 2020 bis 2022 betragen demnach schätzungsweise 480 Milliarden Euro). Der **jährliche Verschuldungsspielraum des Bundes beträgt in den kommenden zehn Jahren unter Berücksichtigung der Konjunkturkomponente durchschnittlich gut 13 Milliarden Euro**. Das bedeutet also, dass die Tilgungsrate mit neuen Schulden finanziert werden könnte.

(3) Um die Budgetrestriktion der Länder etwas zu weiten und so zusätzlichen Handlungsspielraum) zu ermöglichen, ohne die Solidität der Staatsfinanzen zu gefährden, bietet sich eine moderate **Öffnung der Schuldenbremse**, aber keine Abkehr von der Schuldenbremse an. In Einklang mit dem europäischen Fiskalpakt könnte den Ländern eine Nettoneuverschuldung von 0,15 Prozent des BIP zugestanden werden, so wie es einst in den Verhandlungen zur Schuldenbremse diskutiert wurde. Alternativ könnte der Verschuldungsspielraum des Bundes entsprechend erhöht werden. Der Bund könnte dann die Tilgung der Corona-Schulden vollständig übernehmen, so dass die Landeshaushalte in den kommenden Jahren nicht dauerhaft von der

Schuldenaufnahme infolge der Pandemie in Form von Tilgungsraten beeinträchtigt wären. Mit Blick auf tragfähige Staatsfinanzen wäre auch eine stärkere Ausdehnung des strukturellen Verschuldungsspielraums denkbar. Da der Zinssatz absehbar unterhalb der zu erwartenden nominalen Wachstumsrate liegt, haben sich die Rahmenbedingungen der Staatsverschuldung grundlegend geändert (Hüther/Südekum, 2020). Eine Erweiterung des Verschuldungsspielraums ist auch deshalb angezeigt, weil mögliche Konsolidierungserfolge bei bestehenden Ausgaben an anderer Stelle eingesetzt werden müssten. Die Vorgabe der NATO, 2 Prozent der Wirtschaftskraft für Verteidigung auszugeben, wird bei weitem nicht erreicht (Bardt, 2021). Auch bei den Sozialausgaben (Rente, in zunehmendem Maße Gesundheit und womöglich demnächst Pflege) besteht nicht zuletzt aufgrund des demografischen Wandels Finanzierungsbedarf. Um die Beitragssätze unter den anvisierten 40 Prozent zu halten, wird ein höherer Zuschuss aus Steuermitteln kaum zu vermeiden sein (Werding/Läpple, 2019). Zudem werden die Pensionsausgaben im Laufe des Jahrzehnts kräftig steigen (Beznoska/Hentze, 2020). Selbst bei einer Öffnung der Schuldenbremse bleibt der Druck zur Konsolidierung der Staatsausgaben nach der Krise bestehen (Bundesrechnungshof, 2021). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Szenarioanalyse in dem Sinne pessimistisch ist, als dass vergebene Darlehen und Eigenkapitalzuschüsse des Staates in die Tilgungspläne eingerechnet wurden. Sollten diese zurückgezahlt werden, entstünden unmittelbar zusätzliche Haushaltsspielräume. Dabei geht es jedoch bei einem unterstellten Tilgungszeitraum von 40 Jahren maximal um einen Betrag von bis zu 2 Milliarden Euro pro Jahr. Bürgschaften des Staates, aus denen ebenfalls ein Schuldenrisiko entstehen kann, sind hingegen nicht berücksichtigt.

(4) Auch wenn die Schuldenbremse auf Notsituationen wie eine Pandemie eingestellt ist, so gibt es für die Rückkehr in die Normalität keine Übergangszeit. Nach Ende der Ausnahmesituation gilt die Schuldenregel unmittelbar. Die Problematik zeigt sich bei der Diskussion, ob die Schuldenbremse 2022 wieder greifen soll. Ohne Aussetzen der Schuldenbremse gelten im Jahr 2022 unmittelbar wieder die starren Regeln, so dass von 2021 auf 2021 ein abrupter Ausgleich des Finanzierungsdefizits erforderlich ist. Ein harter Sparkurs oder höhere Steuern zum Erreichen des Haushaltsausgleichs sollten allerdings vermieden werden, weil in beiden Fällen die Wachstumsaussichten getrübt würden. Erfahrungsgemäß würde als erstes wiederum bei den öffentlichen Investitionen gespart werden. Aus diesen Gründen wird die Schuldenbremse für 2022 erneut ausgesetzt, auch wenn die akute Krise überwunden sein sollte. Vor diesem Hintergrund sollte die Schuldenbremse im Falle einer Krise und dem Aussetzen der Schuldenbremse bei Reaktivierung um einen Abbaupfad des Defizits ergänzt werden. Dieser könnte beispielsweise vorsehen, dass das Defizit um ein Viertel der Nettokreditaufnahme des vorangegangenen Krisenjahres reduziert werden muss. Nach vier Jahren wären dann die Regeln der Schuldenbremse wieder vollumfänglich einzuhalten. Eine Flexibilisierung der Schuldenbremse wäre eine lohnende Aufgabe für die kommende Legislaturperiode. Dabei gilt es, einen Gleichklang zwischen öffentlichem Handlungsspielraum und soliden Staatsfinanzen zu sichern.

(5) Trotz einer möglichen **Öffnung der Schuldenbremse** stellt die Tilgung der Corona-Schulden haushaltspolitisch eine große Herausforderung dar, insbesondere da es ein beträchtliches **öffentliches Investitionsdefizit** gibt. Sofern die Politik dieses Defizit ausgleichen will, bietet sich eine konzertierte Aktion in Form eines befristeten, rechtlich selbstständigen Sondervermögens an. Auf zehn Jahre könnten so jährlich 45 Milliarden Euro zusätzlich insbesondere in Infra-

struktur, Klimaschutz und Bildung investiert werden (Bardt et al., 2019). Auch bei vollständiger Kreditfinanzierung dieses Sondervermögens würde die Schuldenstandquote kontinuierlich nach der Krise zurückgehen.

(6) Insbesondere eine Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums wäre mit Blick auf eine Verstärkung höherer Investitionen von großer Relevanz. In diesem Zusammenhang bietet sich zwar eine Übernahme kommunaler Altschulden durch die Länder an, einige werden durch die strikte Schuldenbremse und eigene Tilgungsverpflichtungen jedoch deutlich in ihrem eigenen Handlungsspielraum beschnitten. Auch aus diesem Grund sollte die Schuldenbremse der Länder gelockert werden. Eine mit Blick auf die Zuständigkeiten allerdings problematische Alternative wäre, dass der Bund kommunale Altschulden bündelt und gesamtwirtschaftlich konsistent über 30 Jahre tilgt. Eine Verschiebung von Schulden von einer Gebietskörperschaft auf eine andere würde an der gesamtstaatlichen Schuldenstandquote nichts ändern, dennoch gegen die Schuldenbremse verstoßen. Die Schuldenbremse sollte daher einer Lösung der beiden Altschuldenfragen nicht im Wege stehen. Selbst in den Jahren der Haushaltsüberschüsse waren vielen Städten und Gemeinden ob sehr hoher Kassenkredite die Hände gebunden. Fehler der Vergangenheit, die vielerorts zu den hohen Schulden geführt haben, sollten benannt werden, aber einem Befreiungsschlag nicht entgegenstehen. Die Hessenkasse kann dabei als Vorbild dienen – zweifelsfrei stehen die Länder bei den Altschulden der Kommunen zuallererst in der Verantwortung (vgl. unter anderem Beznoska/Hentze, 2019b). Da es primär um die Verantwortung der Länder für ihre Kommunen geht, sollte eine Reform der Schuldenbremse der Länder angestrebt werden.

(7) Die beiden Bausteine Streckung des Tilgungszeitraums auf 40 Jahre und Erhöhung der Neuverschuldungsgrenze um 0,15 Prozent des BIP – würden den jährlichen strukturellen Handlungsspielraum von Bund und Ländern in den zehn Jahren nach der Krise um durchschnittlich rund 10 Milliarden Euro erhöhen. Das Sondervermögen für Investitionszwecke würde den Rahmen um weitere 45 Milliarden Euro erhöhen. Die Schuldenstandquote würde in dem Fall im Jahr 2030 rund 70 Prozent und Jahr 2035 rund 65 Prozent betragen – nach 75 Prozent im Jahr 2021. Somit käme es dennoch zu einem kontinuierlichen Rückgang der Schuldenstandquote.

Dabei sind positive Wachstumseffekte des zusätzlichem Handlungsspielraums noch nicht eingerechnet. Sollte das nominale BIP nicht zuletzt als Folge der zusätzlichen Investitionen im Durchschnitt mit 3 Prozent statt mit 2,5 Prozent wachsen, läge die Schuldenstandquote im Jahr 2035 bei 61 Prozent statt 65 Prozent. Diese Szenario-Rechnung zeigt, dass trotz der massiven Nettoverschuldung in der Corona-Pandemie die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auch dann gesichert werden kann, wenn der Staat das bestehende Investitionsdefizit einmalig über zehn Jahre abbaut und die Schuldenbremse nach den Vorgaben des europäischen Fiskalpakts öffnet. (vgl. Abbildung 5-2).

(8) Für eine kontinuierliche Rückführung der Schuldenstandquote in den kommenden Jahren ist wie dargelegt das Fördern von wirtschaftlicher Dynamik entscheidend. **Steuererhöhungen**, wie sie teilweise im aufkommenden Bundestagswahlkampf angeregt werden, wären diesem Ziel abträglich. SPD, Grüne und Die Linke wollen den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer erhöhen, gleichzeitig jedoch Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen entlasten. CDU/CSU und

FDP haben bisher noch keinen Entwurf für ein Wahlprogramm vorgelegt. Ein aus Sicht des Staates signifikant positiver Aufkommenseffekt bei der Einkommensteuer ist auf dieser Basis von einer neuen Bundesregierung nicht zu erwarten (Beznoska/Hentze, 2021). Die Progressivität der Einkommensteuer wirkt allerdings ohnehin wie eine schleichende Steuererhöhung und entlastet somit die öffentlichen Haushalte automatisch.

Die Linke hat zudem sehr konkret eine **Vermögensabgabe** zur Bewältigung der Corona-Pandemie vorgeschlagen (Die Linke, 2021). Diese solle zwar einmalig erhoben, allerdings über Jahre gestreckt bezahlt werden (Bach, 2020). Gleichzeitig soll zudem eine reguläre Vermögensteuer von 5 Prozent bei Vermögen ab 1 Million Euro erhoben werden. Grüne und SPD halten grundsätzlich ebenfalls eine stärkere Belastung von Vermögen für angezeigt, allerdings bleiben die Pläne zur Wiederbelebung der Vermögensteuer – manchmal auch in Form eines „neuen“ Lastenausgleichs thematisiert – bisher vage (Grüne, 2021; SPD, 2021). Nach dem Konzept der Linken soll die Vermögensabgabe innerhalb von 20 Jahren 310 Milliarden Euro Einnahmen bringen (Die Linke, 2021). Rechnerisch wären dies 15,5 Milliarden Euro pro Jahr. Unter Berücksichtigung von Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen, die sowohl die Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer als auch der Ertragsteuern senken würden, sowie den bei einer Vermögensteuer stets hohen Erhebungskosten wären die effektiven Mehreinnahmen vermutlich bei weniger als 10 Milliarden Euro (prozentuale Aufkommensverluste von mehr als einem Drittel nach Bach/Beznoska/Thiemann, 2016). Dafür wäre der Wirtschaftsstandort Deutschland nachhaltig geschädigt. Schon heute sind die Unternehmenssteuern in Deutschland höher als in den meisten anderen Industrieländern und damit ein Standortnachteil (Hentze, 2019).

(9) Gegen Steuererhöhungen und für ein Investitionssondervermögen mit einer möglichst konkreten Zielformulierung spricht auch die Erfahrung der Jahre nach der Finanzkrise. Die Politik hat die unverhofften Spielräume, die sich vor allem durch die stark gestiegenen Steuereinnahmen ergeben haben, nach der Finanzkrise nicht konsequent für zukunftsorientierte Investitionen, sondern eher für sozialpolitische Versprechen genutzt (Beznoska/Hentze, 2018). Die Einrichtung eines Investitionssondervermögens sollte politisch umsetzbar sein, da im Grunde alle Parteien höhere Investitionsausgaben fordern. Die Politik muss dafür sorgen, dass Investitionsmittel auch tatsächlich abfließen. Dies war in den vergangenen Jahren nicht immer der Fall, so dass ungeplante Überschüsse in der sogenannten Flüchtlingsrücklage geparkt wurden. Gleichzeitig zwingt die Schuldenbremse (auch bei der vorgeschlagenen Flexibilisierung) dazu, die krisenbedingten Mehrausgaben in den Folgejahren wieder einzufangen, so dass es keine Gewöhnungseffekte zum Beispiel bei Unterstützungsleistungen des Staates gibt.

(10) Die Rückführung der Schuldenstandquote nach der Krise sollte vorrangig über Wirtschaftswachstum erfolgen. Da im Unterschied zum vergangenen Jahrzehnt nicht mit einem so dynamischen Beschäftigungsaufbau zu rechnen ist, ist es umso wichtiger, Produktivitätssteigerungen zu erzielen. Private Investitionen und Innovationen nicht zuletzt durch digitale Ansätze sind ein Schlüssel dafür. Dafür wiederum sind attraktive Rahmenbedingungen nicht zuletzt bei Infrastruktur und Steuern eine wesentliche Voraussetzung. Wenn es gelingt, eine Innovations- und Veränderungsbereitschaft zu etablieren, die einen neuerlichen wirtschaftlichen Wachstumskurs begründet, bleiben die Corona-Schulden tragfähig.

Literatur

Bach, Stefan, 2020, Vermögensabgabe DIE LINKE. Aufkommen und Verteilungswirkungen, Forschungsprojekt im Auftrag der Fraktion DIE LINKE. im Bundestag und der Rosa-Luxemburg-Stiftung, DIW Berlin

Bach, Stefan / Beznoska, Martin / Thiemann, Andreas, 2016, Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiedererhebung der Vermögensteuer in Deutschland, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 108, Berlin

Bardt, Hubertus, 2021, Hohe Friedensdividende und niedrige NATO-Quote, in: IW-Trends, 48. Jg., Nr. 1, S. 39–59

Bardt, Hubertus / Hüther, Michael, 2021, Schleppende Auszahlung, IW-Kurzbericht, Nr. 2, Köln

Bardt, Hubertus / Dullien, Sebastian / Hüther, Michael / Rietzler, Katja, 2019, Investitionen ermöglichen! Für eine solide Finanzpolitik, IW-Policy Paper, Nr. 10, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2021, Wahlprogramme zur Einkommensteuer: Unten entlasten, oben belasten, IW-Kurzbericht, Nr. 22, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2020, Pensionszusagen setzen öffentlichen Haushalten zu, IW-Kurzbericht, Nr. 104, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2019a, Entstehung und Verwendung des zusätzlichen Spielraums im Bundeshaushalt in den Jahren 2013 bis 2018, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 45, S. 281–294

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2019b, Die kommunalen Finanzen, in: Hüther, Michael / Südekum, Jens / Voigtländer, Michael (Hrsg.), Die Zukunft der Regionen in Deutschland, IW-Studie, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2018, Entstehung und Verwendung des zusätzlichen Spielraums im Bundeshaushalt in den Jahren 2013 bis 2018, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 3

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2017, Demographic change and income tax revenue in Germany: a microsimulation approach, Public Sector Economics, Institute of Public Finance, Nr. 41, S. 71–84

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2021a, Sollbericht 2021: Ausgaben und Einnahmen des Bundeshaushalts, Monatsbericht des BMF, Februar 2021, Berlin

BMF, 2021b, Interview mit Olaf Scholz in der Frankenpost – Im Interview spricht Olaf Scholz u. a. über die Themen Impfstoffbesorgung und Überbrückungshilfe III, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Interviews/2021/2021-02-08-frankenpost.html> [1.4.2021]

BMF, 2021c, Mit guter Finanzpolitik wirksam gegen die Krise, [Bundesfinanzministerium - Bundeshaushalt 2022](#) [1.4.2021]

BMF, 2021d, Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2020, Monatsbericht Januar 2021, Berlin

BMF, 2021e, Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), Berlin

BMF, 2020, Monatsbericht Januar 2020, Berlin, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2020/01/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-4-vorlaeufiger-abschluss-bundeshaushalt-2019.html> [1.4.2021]

BMF, 2017, Deutsche Stabilitätsprogramm, Aktualisierung 2017, [Deutsches Stabilitätsprogramm Aktualisierung 2017 \(bundesfinanzministerium.de\)](#) [1.4.2021]

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie / BMF, 2020, Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten, Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-fruehjahrsprojektion-2020.pdf?blob=publicationFile&v=6> [1.4.2021]

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, Nr. 141

Bundesrechnungshof, 2021, Information an die Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, Zur Lage der Bundesfinanzen im Lichte des Eckwertebeschlusses der Bundesregierung – Haushaltskonsolidierung bleibt Grundvoraussetzung für staatliche Handlungsfähigkeit und Krisenfestigkeit [Denkschrift - Zusammenfassung \(bundesrechnungshof.de\)](#) [8.4.2021]

Busch, Berthold / Kauder, Björn, 2021, Bestandsaufnahme und Vorschläge für mehr fiskalpolitische Disziplin in Europa, IW-Analyse, Nr. 142, Köln

Demary, Markus / Hüther, Michael, 2021, Global Inflation: Low for Long or Higher for Longer?, IW-Report, Nr. 12, Köln

Destatis, 2021, Staatsfinanzen 2020 im Minus: Defizit von 139,6 Milliarden Euro, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/02/PD21_082_81.html [8.4.2021]

Deutsche Bundesbank, 2021a, Deutsche Staatsschulden steigen 2020 um 275 Milliarden Euro auf 2,33 Billionen Euro, Schuldenquote von 59,7 auf 70 Prozent, Pressenotiz vom 31.3.2021, <https://www.bundesbank.de/de/presse/presenotizen/deutsche-staatsschulden-862938> [8.4.2021]

Deutsche Bundesbank, 2021b, Haushaltsentwicklung in Deutschland (VGR) | [Deutsche Bundesbank](#) [8.4.2021]

Deutsche Bundesbank, 2020a, Deutsche Staatsschulden 2019 um 16 Mrd. Euro auf 2,05 Billionen Euro gesunken – Schuldenquote von 61,9 % auf 59,8 %, <https://www.bundesbank.de/de/presse/presenotizen/deutsche-staatsschulden-829548> [8.4.2021]

Deutsche Bundesbank, 2020b, Verschuldung gem. Maastricht-Vertrag – Deutschland – Gesamtstaat, in Prozent des BIP, https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/759778/759778?listId=www_v27_web011_21a [8.4.2021]

Deutsche Bundesbank, 2017, Monatsbericht Juni, Frankfurt am Main

Deutscher Bundestag, 2020a, Die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts und die Zukunft der EU-Fiskalregeln, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Karsten Klein, Christian Dürr, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache 19/23654

Deutscher Bundestag, 2020b, Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drucksache 19/18108

Deutscher Bundestag, 2020c, Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drucksache 19/22887

Deutscher Bundestag, 2020d, Finanzplan des Bundes 2020 bis 2024, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 517/20

Die Linke, 2021, Zeit zu handeln. Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit! Wahlprogramm-entwurf, https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/BTWP21_Entwurf_Vorsitzende.pdf [8.4.2021]

Finanzagentur, 2021, Wirtschaftsstabilisierung, <https://www.deutsche-finanzagentur.de/de/wirtschafts-stabilisierung/> [8.4.2021]

Grüne, 2021, Grundsatzprogramm, https://cms.gruene.de/uploads/documents/20200125_Grundsatzprogramm.pdf [1.4.2021]

Hentze, Tobias, 2020, Zur Ausgestaltung der Corona-Hilfen im Jahr 2021, IW-Policy Paper, Nr. 27, Köln

Hentze, Tobias, 2019, The challenge of moving to a Common Consolidated Corporate Tax Base in the EU, IW Policy Paper, Nr. 2, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019_Common_Corporate_Tax_Base.pdf [1.4.2021]

Hüther, Michael, 2019, 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft?, IW-Policy Paper, Nr. 3, Köln

Hüther, Michael, 2020, Zeit für Wachstumspolitik, Wirtschaftsdienst 100. Jg., Heft 3, S. 165–169

Hüther, Michael / Südekum, Jens, 2020, How to re-design German fiscal policy rules after the COVID19 pandemic, Study commissioned by Forum New Economy, in: Forum New Economy Working Papers, Nr. 2, Berlin

Hüther, Michael / Jung, Markos / Obst, Thomas, 2021, Arbeitskräftepotenziale der deutschen Wirtschaft. Chancen für Wachstum und Konsolidierung, IW Policy Paper (in Vorbereitung)

IfW – Institut für Weltwirtschaft, 2021, Bundeshaushalt 2021 – Zwischen Krisenbekämpfung und „günstiger“ Gelegenheit, Kurzgutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Kiel

KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau, 2021, Informationen für Medienvertreter und Multiplikatoren: KfW-Corona-Hilfe, Informationen für Medienvertreter und Multiplikatoren: KfW-Corona-Hilfe [1.4.2021]

Schemmel, Lothar, 2011, Grenzen der Staatsverschuldung in den Bundesländern: Verfassungsrechtliche Einwände und finanzpolitische Bedenken ohne Durchschlagskraft – Schlupflöcher verhindern, KBI Schrift, Nr. 110, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

SPD, 2021, Steuern: Damit Du mehr in der Tasche hast! Steuern (spd.de) [31.3.2021]

Statistisches Bundesamt, 2021a, Finanzen und Steuern – Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5.2, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2021b, 189,2 Milliarden Euro öffentliches Finanzierungsdefizit im Jahr 2020, Pressemitteilung Nr. 169 vom 7. April 2021 [7.4.2021]

Statistisches Bundesamt, 2020, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse, Wiesbaden

Von Weizsäcker, Carl Christian / Krämer, Hagen, 2019, Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert. Die Große Divergenz, Wiesbaden

Werding, Martin / Läpple, Benjamin, 2019, Wie variabel ist der demografische Alterungsprozess? Effekte von Geburten und Zuwanderung – Folgen für die soziale Sicherung, Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Gütersloh

Abstract

During the pandemic, the German government's debt level is expected to grow to EUR 2.7 trillion in 2022. The debt ratio will peak at 75 percent by the end of this year. Of the 650 billion additional national debt during the Corona crisis, around 480 billion euros can be classified as Corona-related. With the return to the debt brake, the debt ratio will continuously fall again, even if the decline will be more slowly than after the financial crisis. In order to secure sufficient room for manoeuvre for the public sector, there are three options for action to be considered:

1. A time extension of the repayment of the corona-related debts would relieve the public budgets in the coming years.
2. A moderate opening of the debt brake in accordance with the European fiscal pact is advisable to enlarge fiscal space, which is needed in the future, for example for defence and social spending.
3. A limited, legally independent fund is recommended to invest an additional 45 billion euros annually in infrastructure, climate protection and education for ten years.

Even with these three actions the debt ratio could fall continuously to 61 percent in 2035. Tax increases, as partly suggested, would slow down economic growth. Private investments and innovations are key to economic dynamism, not least through digital approaches. If it is possible to establish a willingness to innovate and change, which establishes a renewed economic growth course, the corona debts remain sustainable.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Konjunkturkomponente der Schuldenbremse in Bund und Ländern.....	6
Tabelle 3-1: Nettoneuverschuldung des Staates nach Komponenten.....	12
Tabelle 3-2: Geschätzte Konjunkturkomponente der Länder für die Jahre 2020, 2021 und 2022.....	13
Tabelle 3-3: Rahmenbedingungen für die Tilgungspläne von Bund und Ländern für die im Jahr 2020 aufgenommenen Schulden.....	14

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4-1: Schuldenstand in Milliarden Euro und in Prozent des BIP.....	15
Abbildung 4-2: Abgabenquote und Zins-Steuer-Quote von 2010 bis 2019.....	16
Abbildung 4-3: Kontrafaktische Schuldenstandquote bei konstanter Steuerquote und nominal konstanten Zinsausgaben.....	18
Abbildung 4-4: Kontrafaktische Schuldenstandquote bei konstanter Steuerquote, nomi- nal konstanten Zinsausgaben und verändertem BIP-Wachstum.....	19
Abbildung 5-1: Szenarien zur Entwicklung der Maastricht-Schuldenquote I.....	23
Abbildung 5-2: Szenarien zur Entwicklung der Maastricht-Schuldenquote III.....	24