

Steuern

Corona-Krise, Konjunkturprogramm und Staatsverschuldung

vbw

Studie
Stand: Juni 2020

Eine vbw Studie, erstellt vom Institut der Deutschen Wirtschaft Köln

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Corona-Krise und Staatsdefizit – Verschuldung in Grenzen halten

Bund, Länder und Kommunen sorgen mit einer Fülle an Unterstützungsleistungen dafür, dass die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen des aufgrund der Corona-Pandemie notwendigen Lockdowns bewältigt werden können. Auch die zur Gesundheitsfürsorge notwendigen Maßnahmen wurden und werden geleistet. Zusammen mit dem Einbruch auf der Einnahmenseite setzt das die öffentlichen Haushalte erheblich unter Druck. Die Schuldenbremse kann nicht mehr eingehalten werden.

Um zukunftsorientiert aus der Krise herauszufahren, wird ein Konjunkturprogramm diskutiert, das auch einen wichtigen Beitrag leisten kann und muss. Noch wichtiger ist allerdings ein Strukturprogramm, das unsere Wirtschaft grundlegend stärkt.

Für beides müssen nochmals erhebliche Mittel in die Hand genommen werden. Aufgrund der Krise lassen die Maastricht-Kriterien es auch zu, dass dafür die Schuldenobergrenze von 60 Prozent des BIP noch weiter als durch die bisherigen Maßnahmen schon geschehen überschritten wird. Die öffentlichen Haushalte sind aber nicht beliebig strapazierbar. Ansprüche an weitere Ausgabenprogramme müssen beherrschbar gehalten, Prioritäten effizient gewählt und Verschuldungsgrenzen gesetzt werden.

Für alles Weitere ist zunächst jedenfalls ein fundierter Überblick dazu notwendig, wo Deutschland aufgrund der bisherigen Entwicklungen steht und wohin welche weiteren Entscheidungen finanziell führen. Dazu liefert unsere vorliegende Studie wichtige Zahlen.

Bertram Brossardt
08. Juni 2020

Inhalt

Zentrale Ergebnisse	1
1 Einleitung	2
2 Finanzierungsbedarf „vor Konjunkturpaket“	3
3 Konjunkturpaket: Maßnahmen	5
4 Abschätzung der Neuverschuldung „Bund“	9
5 Auswirkungen auf die Staatsverschuldung	11
Literaturverzeichnis	13
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	14
Ansprechpartner / Impressum	15

Zentrale Ergebnisse

Die Pandemie führt nicht nur zu einem historischen Einbruch der Wirtschaftsleistung weltweit und in Deutschland, sondern hierzulande auch zu einer Rekordneuverschuldung der öffentlichen Haushalte. Bereits Ende März belief sich der Nachtragshaushalt des Bundes auf 156 Milliarden Euro. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai ergibt sich jedoch ein Finanzierungsbedarf von 166,5 Milliarden Euro. Zusammen mit den Nachtragshaushalten der Länder und den zusätzlich drohenden Defiziten der Kommunen summierten sich zusätzliche Ausgaben und Einnahmeausfälle für den Gesamtstaat damit Ende Mai 2020 auf 287,5 Milliarden Euro.

Um die Wirtschaftsleistung möglichst rasch wieder an das Vorkrisen-Niveau heran zu bringen, hat die Bundesregierung am 03. Juni 2020 in ihrem Koalitionsausschuss ein zusätzliches Konjunkturprogramm aus angebots- und nachfrageorientierten Maßnahmen verabschiedet. Daraus erwächst allein dem Bund nach Einschätzung des Bundesfinanzministers Olaf Scholz ein weiterer Finanzierungsbedarf von rund 120 Milliarden Euro für die Jahre 2020 und 2021. Noch ist nicht abzusehen, ob dieses Volumen auch in gleichem Umfang die Neuverschuldung des Bundes erhöhen wird. Während auf der einen Seite bislang nicht ausgeschöpfte Mittel des ersten Nachtragshaushalts zur Gegenfinanzierung eingesetzt werden können, drohen insbesondere in den Haushalten der gesetzlichen Sozialversicherungen Defizite, die weitere Finanzierungsbedarfe auslösen können. Unter der Annahme, dass das Volumen des Konjunkturpakets in einer Summe im Jahr 2020 durch neue Schulden finanziert werden muss, steigt der rechnerische Neuverschuldungsbedarf allein beim Bund in diesem Jahr auf insgesamt 286,5 Milliarden Euro.

Die Erfahrungen mit der Finanzkrise 2008/2009 haben gezeigt, dass eine außerordentliche Neuverschuldung kurzfristig hilfreich sein und unter günstigen Voraussetzungen im Laufe eines Jahrzehnts ausgeglichen werden kann. Mit dem im Koalitionsausschuss beschlossenen Konjunkturprogramm würde die Schuldenquote nun abermals über die 80-Prozent-Marke steigen. Bei einer zügigen Wiederbelebung der wirtschaftlichen Aktivitäten in Deutschland könnte aber bereits im Jahr 2021 die Schuldenquote wieder auf 80 Prozent sinken, selbst wenn man für das nächste Jahr unabhängig vom aktuellen Konjunkturpaket einen weiteren gesamtstaatlichen Finanzierungsbedarf von über 130 Milliarden Euro unterstellt.

Allerdings basieren diese Rechnungen ebenso wie die aktuelle Steuerschätzung auf der Konjunkturprognose der Bundesregierung vom April. Bei einer ungünstigeren wirtschaftlichen Entwicklung droht der Schuldenstand nochmals höher auszufallen. Einen entsprechend längeren Zeitraum würde damit auch eine Rückführung der Schuldenquote unter die 60 Prozent-Schwelle des Maastricht-Kriteriums beanspruchen.

1 Einleitung

Corona-Krise: Finanzierungsanspruch und Defizit-Obergrenze

Der Lockdown, der zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus notwendig wurde, hat weltweit zu einem Einbruch der Wirtschaftsleistung geführt. Zur Abfederung der Auswirkungen auf Unternehmen und private Haushalte wurden in Deutschland zahlreiche staatliche Maßnahmen beschlossen. Hierzu zählen unter anderem Anpassungen der Kurzarbeiter-Regelungen, Zuschüsse für Selbständige und Kleinunternehmen, Stundungsmöglichkeiten für Steuerzahlungen sowie Mehrausgaben im Gesundheitswesen und Sozialbereich. Gleichzeitig werden die Steuereinnahmen infolge des Lockdowns laut aktueller Steuerschätzung um 100 Milliarden Euro im Jahr 2020 einbrechen (BMF, 2020a). Im Zuge der Corona-Krise droht dem Staat somit ein historisch hohes Defizit in seinen öffentlichen Haushalten, das zu großen Teilen durch neue Schulden ausgeglichen werden muss.

Die bisherigen Maßnahmen waren Ad-Hoc-Reaktionen der Bundes- und Landesregierungen auf die Krise. In einem zweiten Schritt hat die Bundesregierung am 03. Juni 2020 ein zusätzliches Konjunkturprogramm beschlossen, das zahlreiche Impulse zur Konjunkturbelebung, weitere Maßnahmen zur Abfederung sozialer Härten sowie ein Zukunftspaket zur gezielten Belebung der Investitionstätigkeit beinhaltet. Dieses Paket bringt weitere Kosten für die öffentlichen Haushalte mit sich. Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die Abschätzung möglicher Finanzierungsbedarfe, der daraus resultierenden Entwicklung der Neuverschuldung des Bundes sowie der gesamtstaatlichen Schuldenquote.

Eine Bewertung einzelner Maßnahmen des Konjunkturpakets soll im Rahmen dieser Studie nicht erfolgen. Zur Einordnung des Pakets sei aber darauf hingewiesen, dass die wirtschaftliche Krise sich bisher durch eine Kombination aus Angebots- und Nachfrageschocks auszeichnete (Bardt et al., 2020). Solange die angebotsseitigen Einschränkungen, namentlich krisenbedingte Schließungen von Produktions- und Verkaufsstätten, Unterbrechungen der Lieferketten etc., Bestand haben, können Maßnahmen zur Ankurbelung der Nachfrage wenig bewirken. Nach Eintreten einer „neuen Normalität“ können jedoch auch nachfrageorientierte Maßnahmen einen positiven Impuls zur Stabilisierung des Konsums setzen und somit einen weiteren Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung leisten. Entsprechend sind die nun beschlossenen angebots- und nachfrageorientierten Maßnahmen des Konjunkturpakets einzuordnen.

In Erwartung eines Konjunkturprogramms wurden bereits im Vorfeld unterschiedliche Maßnahmen vorgeschlagen und diskutiert. Vor diesem Hintergrund hatte der Ministerpräsident des Freistaats Bayern, Dr. Markus Söder, angeregt, den Umfang eines solchen Pakets auf maximal 100 Milliarden Euro zu beschränken (Handelsblatt, 2020a). Dieser Hinweis erfolgte mit Blick auf die langfristigen Finanzierungsbelastungen, die sich aus einem derartigen Programm ergeben. Das nun verabschiedete Paket übertrifft diese Obergrenze zwar deutlich, beinhaltet aber über kurzfristig wirkende Impulse hinaus auch Maßnahmen mit einer längerfristigen Investitionsperspektive.

2 Finanzierungsbedarf „vor Konjunkturpaket“

Schätzung auf Basis der Entwicklung bis Ende Mai 2020

In Tabelle 1 ist der geschätzte Finanzierungsbedarf dokumentiert, der sich bereits vor dem verabschiedeten Konjunkturpaket abgezeichnet hat (Stand: Ende Mai 2020). Berücksichtigt wurden dabei alle schuldenwirksamen Ausgaben der Nachtragshaushalte von Bund und Ländern sowie die Steuermindereinnahmen nach der aktuellen Steuerschätzung (BMF, 2020a). Bürgschaften bleiben in dieser Status-quo-Betrachtung zunächst unberücksichtigt, obwohl sich durch Kreditausfälle mittelfristig weitere Belastungen der öffentlichen Haushalte ergeben können.

Die Steuerschätzung, die Grundlage für die Abschätzung der Steuermindereinnahmen ist, basiert auf der Frühjahrsprognose der Bundesregierung (BMWI, 2020). Diese rechnet mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 6,3 Prozent im Jahr 2020. Damit steht die Status-quo-Rechnung unter dem Vorbehalt der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung. Sollte das BIP zum Beispiel im zweiten Quartal stärker einbrechen und eine wirtschaftliche Erholung verzögert und mit geringerer Dynamik einsetzen als von der Bundesregierung unterstellt, dann ist auch von einer höheren Steuermindereinnahme auszugehen. So geht zum Beispiel die IW-Konjunkturprognose von einem Rückgang des BIP von neun Prozent aus (Bardt et al., 2020). Daher sind die Ergebnisse in Tabelle 1 als optimistische Schätzung zu bewerten. Umgekehrt könnte die Neuverschuldung niedriger ausfallen, soweit Bund und Länder zur Finanzierung von Ausgaben auf Rücklagen zurückgreifen und krisenbedingt Ausgabenprojekte nicht ausgeführt werden. Entsprechende Positionen können im Rahmen dieser Studie nicht berücksichtigt werden.

Tabelle 1

Finanzierungsbedarf der öffentlichen Haushalte 2020

	Mehrausgaben	Mindereinnahmen	Gesamt
Bund	122,5	44,0	166,5
Länder	66,4	35,0	101,4
Gemeinden	4,0	15,6	19,6
Staat	192,9	94,6	287,5

Quellen: Beznoska/Hentze, 2020; BMF, 2020a; Institut der deutschen Wirtschaft

Ging der Nachtragshaushalt des Bundes noch von einem Defizit in Höhe von 156 Milliarden Euro aus (BMF, 2020b), so beträgt der aktualisierte Finanzierungsbedarf des Bundes nach den Ergebnissen der Steuerschätzung bereits 166,5 Milliarden Euro. Hinzu kommt ein

Defizit der Länder von 101,4 Milliarden Euro, auch die Gemeinden erwarten ein Finanzloch von knapp 20 Milliarden Euro. Der gesamte Finanzierungsbedarf über alle Gebietskörperschaften beträgt somit 287,5 Milliarden Euro.

3 Konjunkturpaket: Maßnahmen

Überblick über das im Koalitionsausschuss beschlossene Konjunkturpaket

Im Vorfeld der Debatte um ein mögliches Konjunkturpaket kursierten bereits eine Vielzahl von Maßnahmen, die von verschiedensten politischen Akteuren ins Spiel gebracht wurden. Neben angebotsorientierten Maßnahmen, die vor allem auf die weitere Stabilisierung der Unternehmen setzen oder die Investitionstätigkeit ankurbeln sollen, wurden auch nachfrageorientierte Maßnahmen diskutiert, die den Binnenkonsum stützen und auf diesem Wege einen konjunkturellen Impuls setzen sollen (Hüther, 2020). Das am 3. Juni 2020 beschlossene Konjunkturpaket berücksichtigt beide Aspekte und wirbt zusätzlich mit Maßnahmen, die unter dem Begriff „Zukunftspaket“ zusammengefasst werden und dauerhaft die Investitionstätigkeit vor allem in solchen Feldern anregen soll, die als innovativ und zukünftig bedeutsam ausgewiesen werden.

In Tabelle 2 werden die unterschiedlichen Maßnahmen nach dem Papier des Koalitionsausschusses aufgelistet und quantifiziert (Koalitionsausschuss, 2020). Die Verteilung der Kosten auf die Jahre 2020 und 2021 gestaltet sich dabei allerdings schwierig, da sich manche Instrumente auf beide Jahre erstrecken, die Kosten aber für den gesamten Zeitraum ausgewiesen werden. Sofern nicht explizit angegeben, werden diese im Folgenden hälftig aufgeteilt. Ergänzend zum Konjunkturpaket werden dabei auch die Kosten des Corona-Steuerhilfegesetz berücksichtigt (Bundesregierung, 2020).

In der Spalte „Zusatzkosten für den Staat“ werden für die beiden Jahre zusammen die **zusätzlichen** gesamtstaatlichen Kosten betrachtet, die im Vergleich zu den Nachtragshaushalten von Bund, Ländern und Kommunen hinzukommen. Nicht alle Maßnahmen, für die in den einzelnen Jahren Kosten ausgewiesen sind, sind auch gesamtstaatlich kostenwirksam und/oder erhöhen den Schuldenstand. Zum einen ist zum Beispiel die Übernahme der Gewerbesteuer ausfälle der Kommunen durch Bund und Länder gesamtstaatlich nicht schuldenwirksam, da die Ausfälle bereits im Rahmen der Steuerausfälle in Tabelle 1 gebucht wurden. Allerdings werden die Schulden beim Bund wirksam. Zum anderen können manche Maßnahmen auch aus dem bisher verabschiedeten Haushalt oder dem Nachtragshaushalt finanziert werden. Hinzu kommen Rücklagen aus vergangenen Jahren, die eventuell auch zur Finanzierung herangezogen werden können (vgl. Kapitel 4).

Einige Maßnahmen verschieben nur das Steuervolumen zwischen den Jahren, können also 2020 zwar zu einem Finanzierungsbedarf führen, belasten aber den Haushalt in der langen Frist nicht. Hierzu zählen neben der Verschiebung der Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer etwa auch die Einführung der degressiven Abschreibung. Eine großzügigere steuerliche Abschreibung in diesem Jahr senkt den Gewinn, wird aber in folgenden Jahren nicht mehr den Erträgen gegengerechnet. Somit wird der steuerliche Gewinn der Folgejahre höher ausfallen als ohne diese Maßnahme. In der langen Frist ergibt sich deshalb kein Nachteil für den Staat.

Tabelle 2

Vom Koalitionsausschuss beschlossenes Konjunkturprogramm

Maßnahme	2020 (Kosten in Milli- arden Euro)	2021 (Kosten in Milli- arden Euro)	Zusatzkosten für den Staat (in Milliarden Euro)	Schuldenwirk- sam beim Bund (in Milliarden Euro)
Überbrückungshilfefonds für Unternehmen ¹	25,0	-	0,0	0,0
Mehrwertsteuersenkung des regulären Satzes auf 16% und des reduzierten auf 5% für 6 Monate	20,0	-	20,0	10,3
Investitionen in Digitalisierung	13,3	13,3	26,5	26,5
Entlastung Kommunen Gewerbesteuerausfälle	11,8	-	0,0	5,9
Investitionen in diverse Bereiche	11,0	11,0	22,0	22,0
Zusatzbedarf Gesundheitswesen	10,0	-	10,0	10,0
Stabilisierung der Sozialversicherungsbeiträge	5,3	?	5,3	5,3
Stundung der Einfuhrumsatzsteuer	5,0	-	5,0	2,5
Kommunale Investitionen	4,5	2,0	6,5	6,5
Kinderbonus	4,3	-	4,3	4,3
Entlastung Kommunen bei den Kosten der Unterkunft (KdU)	4,0	4,0	0,0	8,0
Einführung der degressiven Abschreibung	3,0	3,0	6,0	3,0
Corona-Steuerhilfegesetz	2,7	-	2,7	1,4
Sonstiges	2,7	2,7	5,4	5,4

Konjunkturpaket: Maßnahmen

Ausweitung des Verlustrücktrags auf 5 Millionen Euro	1,5	0,5	2,0	1,0
Ausweitung humanitäre Hilfe	1,5	1,5	3,0	3,0
Verdopplung Umweltprämie	1,1	1,1	2,2	2,2
F&E-Förderung Fahrzeughersteller	1,0	1,0	2,0	2,0
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,4	0,4	0,8	0,3
Ausweitung der steuerlichen Forschungsförderung	0,2	0,2	0,3	0,2
Senkung EEG-Umlage auf 6,5 ct/kwh	0,0	11,0	11,0	11,0
Optionsmodell für Personengesellschaften	0,0	0,3	0,3	0,2
Summe	128,2	51,9	135,3	130,9
Finanzierungsbedarf des Bundes nach Aussage von Olaf Scholz (Scholz, 2020)	90,0	30,0		120,0
Rechnerische Korrektur der Summe			-10,9	-10,9
Finanzierungsbedarf			124,4	120,0

¹ Finanzierung aus nicht ausgeschöpften Mitteln des Nachtragshaushalts.

Quellen: Corona-Steuerhilfegesetz (Bundesregierung, 2020); Koalitionsausschuss (2020); Institut der deutschen Wirtschaft

Bei jenen Maßnahmen, bei denen bereits bekannt ist, dass die Finanzierung aus bestehenden Mitteln erfolgt, ist dies in der Tabelle 2 „eingepreist“. Zum Beispiel werden 25 Milliarden Euro für den Überbrückungshilfefonds für Unternehmen aus nicht ausgeschöpften Mitteln des bereits beschlossenen Nachtragshaushalts finanziert. Darüber hinaus hat Bundesfinanzminister Olaf Scholz in der Pressekonferenz zum Konjunkturpaket bereits angekündigt, dass sich auch bei weiteren Maßnahmen kein neuer Finanzierungsbedarf ergibt (Scholz, 2020). Ohne konkret zu werden, bezifferte er den effektiven zusätzlichen Finanzierungsbedarf durch das Konjunkturpaket für den Bund auf 90 Milliarden Euro im Jahr 2020 und auf weitere 30 Milliarden Euro im Jahr 2021. Unter Berücksichtigung dieser Information ergibt sich aus Tabelle 2, dass 10,9 Milliarden Euro von der für den Bund berechneten

Summe bereits aus bestehenden Mitteln finanziert werden und daher abzuziehen sind. Um diesen Posten wird auch der gesamtstaatliche Finanzierungsbedarf korrigiert, so dass sich dort eine Summe von 124,4 Milliarden Euro ergibt (vgl. auch Kapitel 4).

4 Abschätzung der Neuverschuldung „Bund“

Annahmen zum Finanzierungsbedarf des Konjunkturpakets vom 03. Juni 2020

Zur Abschätzung der Neuverschuldung, die sich allein beim Bund durch die Umsetzung der Beschlüsse des Koalitionsausschusses ergibt, sind eine Reihe zusätzlicher Annahmen zu treffen. Aus dem Ergebnisprotokoll wird nicht ersichtlich, wie sich die Gesamtkosten auf die Jahre 2020 und 2021 aufteilen und in welchem Umfang bislang nicht ausgeschöpfte Mittel aus dem ersten Nachtragshaushalt in Höhe von 156 Milliarden Euro zur Gegenfinanzierung zur Verfügung stehen. Auf der Pressekonferenz vom 3. Juni 2020 gab Bundesfinanzminister Olaf Scholz auf Nachfrage an, dass sich die Kosten im Verhältnis von etwa $\frac{3}{4}$ zu $\frac{1}{4}$ auf beide Jahre verteilen. Gleichzeitig seien rund 60 Milliarden Euro bislang nicht abgerufen oder fest verplant, die im Rahmen des ersten Nachtragshaushalts vom Deutschen Bundestag bewilligt worden sind. Inwieweit darüber hinaus Rücklagen zur Gegenfinanzierung eingesetzt werden können, lässt sich aus der Antwort des Bundesfinanzministers nicht eindeutig ableiten (Scholz, 2020).

Aus Gründen der Vereinfachung wird im Folgenden deshalb unterstellt, dass sich der rechnerische Finanzierungsbedarf des Bundes in Höhe von rund 120 Milliarden Euro vollständig im Jahr 2020 niederschlägt. Eine Verteilung im Verhältnis $\frac{3}{4}$ zu $\frac{1}{4}$ auf dieses und das nächste Jahr würde die in Kapitel 5 ausgewiesene gesamtstaatliche Schuldenquote zwar für das Jahr 2020 leicht reduzieren. Eine derartige Aufteilung stünde aber angesichts der noch ungeklärten Gegenfinanzierung unter dem Vorbehalt weiterer Annahmen.

So ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar, in welchem Umfang Mittel durch die Stabilisierung der Beitragssätze zur Sozialversicherung bei maximal 40 Prozent beansprucht werden (Koalitionsausschuss, 2020, 2). Bei dem angegebenen Finanzierungsbedarf von 5,3 Milliarden Euro für 2020 wird im Folgenden unterstellt, dass dieses Volumen für einen möglichen Defizitenausgleich im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit reserviert ist. Denn nach den Ankündigungen der Bundesagentur für Arbeit entspricht die Summe in etwa dem zusätzlichen Finanzierungsbedarf, der sich nach Aufzehren ihrer Rücklagen am Jahresende ergeben kann. Welche Defizite in den Haushalten der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungen zu decken sind, lässt sich dagegen noch nicht abschätzen. Beitragsmindereinnahmen in Folge von Kurzarbeit und steigender Arbeitslosigkeit sind zwar zu erwarten, in welchem Umfang dies aber die Einzelhaushalte der Sozialversicherungszweige belasten wird, hängt maßgeblich von der wirtschaftlichen Erholung im Jahresverlauf sowie den Entscheidungen über die Verwendungen von Rücklagen ab. Weitere Unsicherheiten bezüglich der Ausgabenentwicklung bestehen insbesondere bei der Gesetzliche Krankenversicherung. Folgt man deshalb der hier vorgeschlagenen Annahme, den Neuverschuldungsbedarf in einer Summe dem Jahr 2020 zuzurechnen, würde der Gegenfinanzierungsspielraum durch den möglichen Defizitenausgleich in den Sozialversicherungszweigen weiter eingeschränkt.

Abschätzung der Neuverschuldung „Bund“

Schließlich steht die Feststellung des Neuverschuldungsbedarfs in besonderem Maße unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Erholung. Erst die aktualisierte Steuerschätzung im Herbst wird Auskunft darüber geben, in welchem Umfang die öffentlichen Haushalte in diesem Jahr durch Steuermindereinnahmen belastet werden, weil dann das konjunkturelle Bild deutlicher zutage tritt. Diese Information wird auch maßgeblich dafür sein, den möglichen Finanzierungsbedarf der Sozialversicherungszweige zu ermessen und dann den Neuverschuldungsbedarf des Bundes für das Gesamtjahr abzuschätzen.

Vor diesem Hintergrund wird der Finanzierungsbedarf des Bundes, der sich aus dem Konjunkturpaket ergibt, im Folgenden in einer Summe für das Jahr 2020 auf rund 120 Milliarden Euro zusammengefasst. Unter Einbeziehung des in Tabelle 1 ausgewiesenen Finanzierungsbedarfs von 166,5 Milliarden Euro, der sich bereits vor den Beschlüssen des Koalitionsausschusses ergeben hat, summiert sich der potenzielle Neuverschuldungsbedarf allein beim Bund für das Gesamtjahr 2020 auf 286,5 Milliarden Euro. Diese erste Schätzung steht explizit unter dem Vorbehalt, dass Finanzierungsspielräume aus dem ersten Nachtragshaushalt das Gesamtvolumen reduzieren können, umgekehrt aber auch eine ungünstigere wirtschaftliche Entwicklung zu noch höheren Finanzierungsbedarfen des Bundes führen kann.

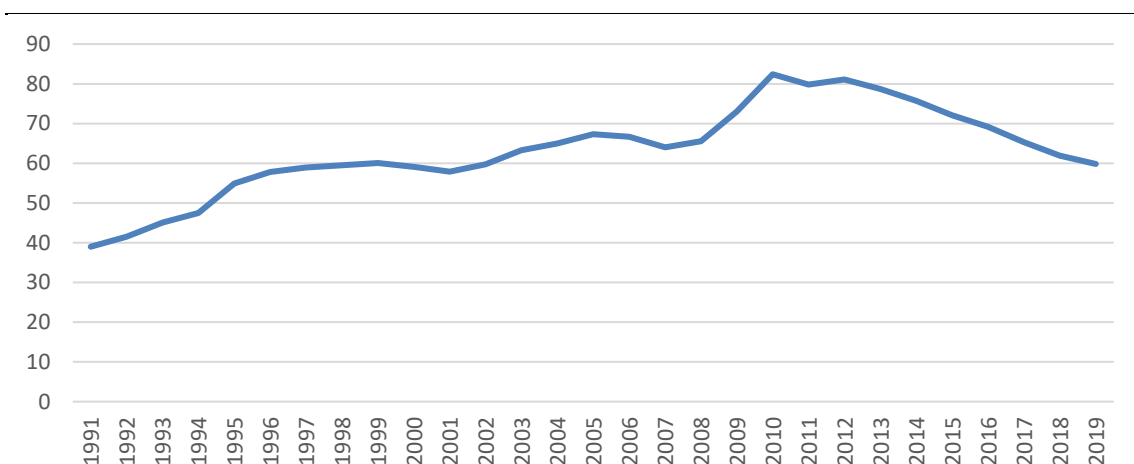
5 Auswirkungen auf die Staatsverschuldung

Prognose zur Entwicklung der Schulden im Verhältnis zum BIP

Für die langfristige Tragbarkeit der öffentlichen Verschuldung ist vor allem die Entwicklung der Schuldenquote – also der Schuldenstand im Verhältnis zum BIP – entscheidend. Das BIP erhöht das potenzielle Steueraufkommen, da die für das Aufkommen wichtigsten Steuerarten an Einkommensgrößen und Konsumausgaben anknüpfen. Somit ist das BIP ein wichtiger Näherungswert, um die Bewältigungsfähigkeit von Zinsausgaben und Tilgungen des Staates abzuschätzen. Kann die Schuldenquote langfristig stabilisiert oder zurückgeführt werden, so kann auch davon ausgegangen werden, dass der Staat die Schuldenlast bewältigen kann.

Abbildung 1

Entwicklung der Schuldenquote nach dem Maastricht-Kriterium
Prozent des BIP



Quellen: Bundesbank; Institut der deutschen Wirtschaft

Ende des Jahres 2019 lag die Schuldenquote bei 59,8 Prozent (Abbildung 1). Im Zuge der Finanzkrise 2008/2009 war sie auf über 82 Prozent gestiegen und konnte anschließend durch wirtschaftlichen Aufschwung und Rekordbeschäftigung zurückgeführt werden. Zudem hat die „Schwarze Null“-Politik der Bundesregierung ihren Beitrag geleistet, wurden damit doch seit 2014 keine neuen Schulden mehr aufgenommen.

In der Corona-Krise zeichnet sich auch wieder ein starker Anstieg der Schuldenquote ab. Bereits ohne Konjunkturpaket ergibt sich ein Defizit von 287,5 Milliarden Euro (Tabelle 1). Außerdem sind nach dem Maastricht-Kriterium auch Kredite in Höhe von 200 Milliarden Euro schuldenwirksam, die über Sondervermögen des Bundes aufgenommen und der KfW-

Bank für Kapitalmaßnahmen und Sonderkreditprogramme zur Verfügung gestellt werden (BMF, 2020c). Rechnet man die in Tabelle 3 als schuldenwirksam ausgewiesenen Maßnahmen eines Konjunkturpakets hinzu, die nach dem Maastricht-Kriterium einzurechnen sind, so ergibt sich eine Schuldenquote von 81,4 Prozent – bezogen auf die Erwartungen nach der Frühjahrsprognose der Bundesregierung sowie der darauf basierenden Steuer-schätzung (Tabelle 4).

Tabelle 4
Prognostizierte Entwicklung der Schuldenquote

Angaben in Milliarden Euro, Schuldenquote in Prozent, Stand: Ende Mai 2020

	2019	2020	2021
BIP	3.435,8	3.274,3	3.496,9
Finanzierungsbedarf des Staats		+287,5	+132,0
Kreditvergabe an die KfW		+200,0	
Konjunkturpaket (Tabelle 3) ¹		+124,4	
Schuldenstand	2.053,0	2.664,9	2.796,9
Schuldenquote	59,8 %	81,4 %	80,0 %

Annahme: Frühjahrsprognose der Bundesregierung (BMWi, 2020), nominale Veränderung des BIP beträgt -4,7 Prozent im Jahr 2020 und +6,8 Prozent im Jahr 2021; Finanzierungsbedarf des Staates 2021 laut IW-Konjunkturprognose (Bardt, 2020).

¹ Nur solche Maßnahmen des Konjunkturpakets sind berücksichtigt, die nach dem Maastricht-Kriterium schuldenwirksam sind. Die Auswirkungen des Konjunkturpakets auf den Schuldenstand verteilen sich auf die Jahre 2020 und 2021, sind hier jedoch zur Vereinfachung vollständig im Jahr 2020 verbucht.

Quellen: Bundesbank; Institut der deutschen Wirtschaft

Die Erfahrung mit der Finanzkrise zeigt, dass Schuldenquoten von über 80 Prozent bei einer zügig einsetzenden wirtschaftlichen Erholung wieder zurückgeführt werden können. Eine zeitnah einsetzende wirtschaftliche Erholung vorausgesetzt, kann die Quote bereits im Jahr 2021 wieder auf 80 Prozent fallen, obwohl ein weiteres gesamtstaatliches Finanzierungsdefizit von 132 Milliarden Euro in die Rechnung eingestellt wurde (Bardt et al., 2020). Für die Einordnung gilt es aber auch hier zu beachten, dass unter den Bedingungen einer ungünstigeren BIP-Prognose nicht nur der Schuldenstand für 2020 höher ausfallen kann, sondern auch die Rückführung der Quote bei einer ansonsten gleichen Dynamik der wirtschaftlichen Erholung längere Zeit in Anspruch nehmen wird.

Literaturverzeichnis

Bardt, Hubertus et al. 2020:

IW-Konjunkturprognose Frühsommer 2020 – Gewaltiger Einbruch und nur allmähliche Erholung, IW-Report, Nr. 25, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2020:

Rekordneuverschuldung ist verkraftbar, IW-Kurzbericht, Nr. 52, Köln

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2020a:

Ergebnis der 157. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2020 in Berlin, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeztungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/2020-ergebnisse-157-sitzung-steuerschaetzung.html [27.5.2020]

BMF, 2020b:

Nachtragshaushalt 2020 beschlossen – Bund geht massiv gegen Krisenfolgen vor, Pressemitteilung Nr. 5 vom 23.03.2020, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/03/2020-03-23-pm-nachtragshaushalt.html> [27.5.2020]

BMF, 2020c:

Deutsches Stabilitätsprogramm 2020, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2020-04-17-stabilitaetsprogramm-2020.pdf?__blob=publication-file&v=8 [27.5.2020]

Bundesregierung, 2020:

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz), Gesetzentwurf der Bundesregierung

Handelsblatt, 2020:

CSU-Chef Söder: Maximal 100 Milliarden Euro neue Schulden für den Bund, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/virtueller-parteitag-csu-chef-soeder-maximal-100-milliarden-euro-neue-schulden-fuer-den-bund/25853404.html> [26.5.2020]

Hüther, Michael, 2020:

Investitionen und Konsum – Überlegungen zu wirtschaftspolitischen Handlungsoptionen zur Jahresmitte 2020, IW-Policy Paper, Nr. 13, Köln

Koalitionsausschuss, 2020:

Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken – Ergebnis Koalitionsausschuss 3. Juni 2020, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/2020_06_03_koalitionsausschuss_0.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=20972 [4.6.2020]

Scholz, Olaf, 2020:

Olaf Scholz bei der Pressekonferenz zum Konjunkturpaket, Min. 17:32 bis Min. 19:00, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Video/2020/2020-06-03-pk-konjunkturpaket/2020-06-03-pk-konjunkturpaket.html> [4.6.2020]

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1	Finanzierungsbedarf der öffentlichen Haushalte 2020	2
Tabelle 2	Maßnahmenkatalog Konjunkturprogramm	5
Tabelle 3	Finanzierungsbedarf der öffentlichen Haushalte 2020	10
Abbildung 1	Entwicklung der Schuldenquote nach dem Maastricht-Kriterium	9

Ansprechpartner / Impressum

Dr. Benedikt Rüchardt

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252

Telefax 089-551 78-91-252

benedikt.ruechardt@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Juni 2020

Weitere Beteiligte

Dr. Martin Beznoska
0221 4981-736
beznoska@iwkoeln.de

Dr. Jochen Pimpertz
0221 4981-760
pimpertz@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft
Köln