



BUDGETDEFIZITE IM BLICK – CORONA WIRFT AUCH AUF DEN BUNDESHAUSHALT LANGE SCHATTEN

Einleitung

Vor der Corona-Krise lag der Schuldenstand von Bund, Ländern und Kommunen, gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP), bei knapp unter 60 Prozent. Die Maßnahmen zur Abfederung der Folgen der Pandemie rissen jedoch bereits im vergangenen Jahr Löcher in die Haushalte aller staatlichen Ebenen. Um die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu mildern, hatten sich Bund und Länder erhebliche Summen am Kapitalmarkt geliehen und ihre Schuldenstände in die Höhe geschraubt.

In dieser Woche hat das Bundeskabinett nun die Eckwerte zum Bundeshaushalt 2022 sowie die Finanzplanung des Bundes 2023 – 2025 beschlossen. Auch wenn diese unter dem Aktualisierungsvorbehalt der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung im April sowie der Steuer- bzw. Rentenschätzung im Mai stehen, vermitteln die vorliegenden Daten zu den erwarteten Einnahmen- und Ausgabenvolumina des Bundes einen ersten Eindruck, mit welcher Tragweite die Corona-Pandemie die öffentlichen Finanzen in den kommenden Jahren belasten werden. Aufgrund des länger als geplant andauernden Lockdowns wird der Bund zudem zusätzlich zur bereits angekündigten Neuverschuldung in Höhe von 180 Milliarden Euro im Rahmen eines Nachtragshaushaltes weitere 60 Milliarden Euro für das Haushaltsjahr 2021 beantragen. Damit stößt der Bund Corona-bedingt in Sachen Neuverschuldung in bislang nie dagewesene Dimensionen vor.

Die expansive Fiskalpolitik des Bundes sorgt dafür, die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu begrenzen.

Gleichzeitig stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die gestiegenen Defizit- und Schuldenquoten mit sich bringen. Das gilt nicht zuletzt mit Blick auf bestehende fiskalpolitische Regelwerke. Um in dieser Debatte für Orientierung zu sorgen, zeichnet die VÖB-Wirtschaftsampele anhand ausgewählter Beispiele und mehrerer Kennzahlen aktuelle Entwicklungen in Sachen staatliche Verschuldung nach und ordnet ein, auf welchem Niveau sich die Verschuldung in Deutschland, der Euro-Zone sowie den USA befindet. Zudem wird ein Überblick über bestehende Haushaltsregeln aus Sicht der Bundesrepublik gegeben und der Frage nachgegangen, welche langfristigen Konsequenzen die Corona-Pandemie auf den Haushalt des Bundes entfaltet.

BEWERTUNG DER VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN AUSWIRKUNG:



- Anpassungen erforderlich
- Erhöhte Aufmerksamkeit
- Kein Handlungsbedarf

Die fiskalische Reaktion im Euro-Raum und in den USA

Die Corona-Pandemie sorgte weltweit für dramatisch einbrechende Wirtschaftsleistungen, woraus einerseits erheblich niedrigere Steuereinnahmen und andererseits massiv höhere staatliche Ausgaben resultierten. Die staatliche Antwort hierauf war vielerorts eine expansive Fiskalpolitik in Form beispielloser fiskalischer Hilfspakete.

So haben in Reaktion auf den wirtschaftlichen Einbruch (2020: -6,6 Prozent BIP) die Mitgliedstaaten des Euro-Raums die Liquidität der Unternehmen und Haushalte sowie die gesamtwirtschaftliche Nachfrage während der Pandemie mit umfangreichen fiskalischen Maßnahmen unterstützt. Verschiedene Hilfspakete und der erleichterte Zugang zur Kurzarbeit haben in vielen Mitgliedstaaten dazu beigetragen, einen stärkeren Anstieg der Arbeitslosenquote zu verhindern, und so die Einkommen von Haushalten stabilisiert. Insbesondere Deutschland ist dabei im Vergleich wesentlich besser durch die Krise gekommen als die anderen großen europäischen Volkswirtschaften. Trotz eines erheblichen Einbruchs von knapp 5 Prozent der Wirtschaftsleistung konnte durch zahlreiche Maßnahmen das verfügbare Einkommen privater Haushalte gesteigert und konnten etliche Unternehmen vor der Insolvenz gerettet werden. Dazu haben nicht zuletzt die öffentlichen Banken beigetragen. So haben insbesondere Förderbanken, im Auftrag der Bundes- und Landesregierungen, zahlreiche Unterstützungsmaßnahmen realisiert und eine tragende Rolle bei der Umsetzung der Hilfsmaßnahmen übernommen.

Auch in den USA ist die Wirtschaftsleistung Corona-bedingt im Jahr 2020 gesunken. Mit -3,5 Prozent des BIP fällt der Einbruch allerdings weniger drastisch aus als im Euro-Raum. Ein Teil der Erklärung ist, dass die USA mit nunmehr sechs Konjunkturpaketen aus fiskalpolitischer Sicht einen noch expansiveren Kurs fahren als die Staaten der Euro-Zone: Nachdem Ende Dezember Konjunkturmaßnahmen in Höhe von 900 Milliarden USD in Kraft traten, beschloss der US-Kongress Anfang März mit dem American Rescue Plan ein weiteres Programm zur Stützung und Stimulierung der US-Wirtschaft. Der Umfang alleine dieses Programms beläuft sich auf rund 1.900 Milliarden US-Dollar – also etwa 9 Prozent des BIP im Jahr 2020.

Staatsverschuldung auf dem Vormarsch

Dieser expansive Kurs spiegelt sich in deutlich gestiegenen Defizitquoten auf beiden Seiten des Atlantiks wider. Insbesondere in den USA resultiert daraus eine nochmals massiv gestiegene US-Schuldenquote. Die Vereinigten Staaten wiesen in absoluter Höhe bereits vor der Krise die höchste Staatsverschuldung weltweit auf. Gleichzeitig sind die USA die mit Abstand größte Volkswirtschaft der Welt. Jedoch übertraf die Höhe der Staatsverschuldung bereits vor Ausbruch der Corona-Pandemie die heimische Wirtschaftsleistung.

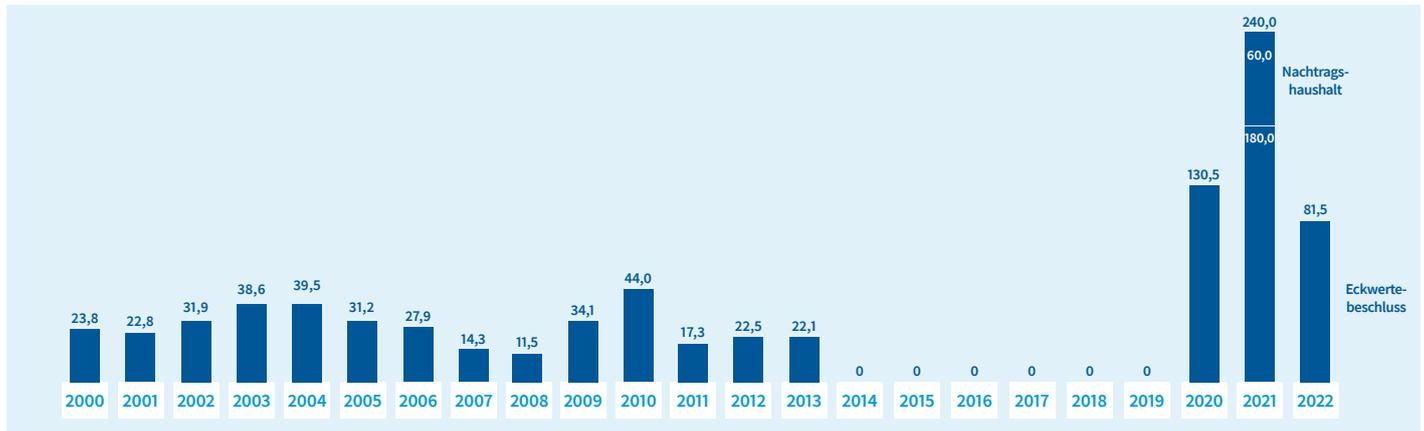
Im Euro-Raum lag die Schuldenquote 2019 durchschnittlich im hohen zweistelligen Bereich. Auch wenn weiterhin teilweise beträchtliche Unterschiede in Sachen Schuldenquote zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen: In Reaktion auf die

Wirtschaftseinbruch ¹⁾	Deutschland	Frankreich	Italien	Euro-Raum	USA
2019	0,6 %	1,5 %	0,3 %	1,3 %	2,2 %
2020	-5 %	-8,1 %	-8,9 %	-6,6 %	-3,5 %

Quellen: Eurostat, Destatis. 1) Dargestellt anhand der Entwicklung des BIP.

Schuldenquote ²⁾	Deutschland	Frankreich	Italien	Euro-Raum	USA
2019	59,6 %	98,1 %	134,7 %	84 %	109 %
2020	70 %	119 %	162 %	103 %	126 %
2021	75 % ³⁾	121 %	168 %	99 %	133 %

Quellen: Eurostat, Destatis, Deka. 2) Staatsverschuldung (jährliche Schuldenaufnahme zusätzlich zu bereits vorhandenen Schulden in Relation zum BIP. 3) Schnellschätzung BMF.

ABB. 1: NOMINALE NETTOKREDITAUFNAHME DES BUNDES VON 2000 BIS 2022 IN MRD. EURO


Quellen: Destatis, BMF.

wirtschaftlichen Einbrüche war 2020 bei allen Euro-Staaten eine massive Neuverschuldung zu beobachten. Dennoch fällt diese mit einer Schuldenquote von 103 Prozent in Relation zur Wirtschaftsleistung durchschnittlich immer noch deutlich geringer aus als in den USA. Die Schuldenquote der USA beläuft sich für 2020 dagegen bereits auf 126 Prozent. Prognosen zur Entwicklung der staatlichen Schuldenquoten sehen in der Euro-Zone eine Stabilisierung auf hohem Niveau, während die US-amerikanische weiter stark ansteigen wird.

Pandemiebedingte Haushaltsentwicklung in Deutschland

Während in den vergangenen Jahren Bund, Länder und Kommunen auf neue Schulden weitgehend verzichten konnten, kam es in Reaktion auf die Pandemie im Jahr 2020 zu einem erheblichen Maß an Neuverschuldungen auf Ebene von Bund und Ländern.

Im Zuge zweier Nachtragshaushalte hatte die Bundesregierung 2020 mit einer Neuverschuldung von knapp 130 Milliarden Euro die Finanzierung der Maßnahmen zur unmittelbaren Krisenbewältigung sowie der Maßnahmen des Konjunkturprogramms auf den Weg gebracht. Die Kreditaufnahme der Länder belief sich auf gut 100 Milliarden Euro.

Auch im Jahr 2021 bleiben die Ausgaben für die Pandemiebekämpfung und zur Stabilisierung ganzer Wirtschaftszweige auf einem hohen Niveau. Eingedenk dessen belief sich bereits die geplante Neuverschuldung im Bundeshaushalt auf knapp 180 Milliarden Euro. Mit dem Nachtragshaushalt, der in dieser Woche im Bundeskabinett verabschiedet wurde, reagiert der Bund auf das sich seit Beschluss des Bundeshaushalts 2021 im Dezember 2020 veränderte Pandemiegeschehen. Dieses erfordert

zusätzliche Hilfs- und Schutzmaßnahmen (u.a. durch fortgesetzte Corona-Unternehmenshilfen), eine angepasste umfassende Impf- und Testkampagne und zeitigt eine sich verschlechternde Konjunkturerwartung. So sind die Wachstumserwartungen im Vergleich zum Herbst für 2021 deutlich gesunken, was sich auch in niedrigeren Steuereinnahmen manifestieren wird. Im Ergebnis soll die Nettokreditaufnahme um knapp 60 Milliarden auf dann insgesamt 240 Milliarden Euro steigen.

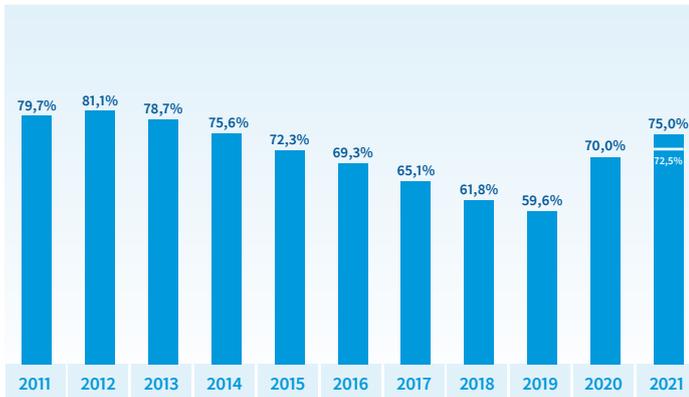
Auch die Eckwerte für den Bundeshaushalt 2022 zeigen für das kommende Jahr einen nochmaligen Bedarf an 81,5 Milliarden Euro, der über die Aufnahme von Krediten gedeckt werden soll.

Damit wird die Schuldenquote Ende 2021 auf 75 Prozent des BIP steigen. Auch wenn der Schuldenstand der Bundesrepublik dann voraussichtlich einen nominalen Höchststand erreicht, wird die Schuldenquote 2021 immer noch ca. 7 Prozent unter dem Wert des Jahres 2010 liegen. Von Schuldenständen über 80 Prozent wie nach der Wirtschafts- und Finanzkrise bleibt Deutschland trotz der Pandemie also weit entfernt.

Zudem relativiert der Blick auf die Nachbarstaaten den aktuellen Anstieg der deutschen Schuldenquote. Die großen Industrieländer der Europäischen Union waren bereits Ende 2019 – also vor Beginn der Pandemie – im Vergleich zur Wirtschaftskraft allesamt deutlich stärker verschuldet. Während Deutschland den Referenzwert des Maastricht-Vertrags von 60 Prozent des BIP 2019 erstmals seit dem Jahr 2002 wieder unterschritt, rangierte Italien mit einer Quote von 135 Prozent an der Spitze der europäischen Industrieländer. Frankreich und Spanien erreichten schon damals fast die Marke von 100 Prozent und sind damit mit viel höheren Ausgangswerten in die Krise gestartet.

ENTWICKLUNG DER SCHULDENQUOTE IN DEUTSCHLAND

in % des BIP



Quellen: Eurostat, BMF; im Jahr 2021 ist der Wert zweigeteilt, 72,5% ist der beschlossene Haushalt 2021, 75% ist inklusive Nachtragshaushalt.

Corona und Schuldenregeln

Grundlage für die erneut umfangreichen Nettokreditaufnahmen des Bundes ist, dass der Deutsche Bundestag auch für die Bundeshaushalte 2021 und 2022 beschließen wird, dass nach wie vor eine außergewöhnliche Notsituation besteht. Im Zuge dessen wird für den Bundeshaushalt die erneute Überschreitung der nach der Schuldenbremse (-> siehe Infobox) vorgesehenen Begrenzung der Kreditaufnahme ermöglicht, um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise abzufedern.

Für die Jahre 2020 und 2021 hatten sich zudem die EU-Mitgliedstaaten darauf verständigt, die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes für eine besondere Ausnahmesituation zu aktivieren. Infolgedessen waren die europäischen Regeln für Haushaltsdefizite (< 3 Prozent BIP) sowie zur Gesamtverschuldung (< 60 Prozent BIP) ausgesetzt. Da die EU-Kommission davon ausgeht, dass die Wirtschaftsleistung der EU nicht vor Mitte 2022 wieder erreicht werden wird, gilt es als wahrscheinlich, dass die Ausnahme auch für 2022 aufrechterhalten wird.

Der zukünftige Spielraum des Bundes wird kleiner

In Deutschland erfordert die Schuldenbremse, dass die mit den Bundeshaushalten 2020 und 2021 aufgenommenen Schulden in angemessener Zeit getilgt werden. Mit Ziehung der Ausnahmeregel der Schuldenregel für den Haushalt 2020 wurde deshalb im vergangenen Jahr bereits ein nach dem Grundgesetz erforderlicher Tilgungsplan durch den Deutschen Bundestag verabschiedet. Dieser verpflichtet die Bundesregierung, die über die Grenzen der Schuldenregel hinaus aufgenommenen Kredite ab dem Jahr 2023 über 20 Jahre mit je einem Zwanzigstel zurückzu-

führen. Die Überschreitung der Obergrenze betrug ca. 40 Milliarden Euro und wird gemäß Tilgungsplan bis zum Jahr 2042 mit jährlich 2 Milliarden Euro zurückgeführt werden.

Die nach dem Grundgesetz zulässige Neuverschuldung wird mit dem Nachtragshaushalt für 2021 nunmehr um rund 213 Milliarden Euro überschritten werden. Auch dafür bedarf es der Feststellung einer weiterhin andauernden Notlage sowie eines damit verbundenen Tilgungsplans durch den Deutschen Bundestag. Dieser soll die Bundesregierung dann verpflichten, die über die Grenzen der Schuldenregel hinaus aufgenommenen Kredite über 17 Jahre ab dem Jahr 2026 zurückzuführen. Diese Tilgungsverpflichtung tritt neben der zuvor genannten Tilgungsverpflichtung hinzu.

Auch die aus den Eckwerten für den Bundeshaushalt 2022 zu erwartende Kreditaufnahme wird analog zu den Haushaltsjahren 2020 und 2021 eine Aussetzung der Schuldenbremse sowie den Beschluss eines Tilgungsplans notwendig machen. Erst ab dem Jahr 2023 plant der Bund, nicht mehr von der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse Gebrauch zu machen.

Die Tilgung dient dazu, die staatliche Schuldenquote sukzessive zurückzuführen. Die Tilgungsverpflichtungen betragen ab dem Jahr 2023 rund 2,0 Milliarden Euro, resultierend aus dem Bundeshaushalt 2020 (s.o.), und wachsen ab dem Jahr 2026 – bei Berücksichtigung des Nachtrags zum Bundeshaushalt 2021 und der Eckwerte für den Bundeshaushalt 2022 – auf insgesamt 18,9 Milliarden Euro an.

In Konsequenz wird der finanzielle Spielraum des Bundes durch die Tilgungspläne für längere Zeit eingeschränkt und der Neuverschuldungsspielraum in den kommenden Haushaltsjahren entsprechend verringert: Corona wird über Jahrzehnte hinaus auf den deutschen Staatsfinanzen lasten.

SCHULDENBREMSE

Durch Änderung des Grundgesetzes normiert seit 2009 Art. 109 Abs. 3 GG den verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass die Haushalte von Bund und Ländern **ohne die Einnahme von Krediten** auszugleichen sind.

Dem Bund wird im Einklang mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie dem Fiskalvertrag ein gewisser finanzieller Spielraum zugebilligt, der es dem Bund gestattet, in jedem Haushaltsjahr Kredite bis zu einer Obergrenze in Höhe von **0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP)** aufzunehmen.

Die Schuldenbremse soll ausufernde Haushaltsdefizite vermeiden und es gleichzeitig dem Staat ermöglichen, eine auf die jeweilige wirtschaftliche Situation angepasste Finanz-

politik zu verfolgen. Dies wird durch die explizite Berücksichtigung von konjunkturellen Einflüssen auf die öffentlichen Haushalte mit Hilfe einer **Konjunkturkomponente** gewährleistet. So wird im Rahmen der Haushaltsaufstellung des Bundes dafür Sorge getragen, dass die zulässige Obergrenze für die Nettokreditaufnahme in konjunkturell schlechten Zeiten erweitert und in konjunkturell guten Zeiten eingeschränkt wird. Das technische Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente ist in einer Rechtsverordnung definiert. Zudem gestattet es Art. 115 GG in **Notsituationen**, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und dessen Finanzlage erheblich beeinträchtigen, eine **ausnahmsweise Überschreitung** der definierten Kreditobergrenze. Hierfür bedarf es eines Beschlusses des Deutschen Bundestages.

UNSERE POSITIONEN

Wir begrüßen, dass weiterhin vielfältige fiskalpolitische Maßnahmen zur Stützung der Liquidität der Haushalte und Unternehmen sowie Transferzahlungen zur Verfügung stehen.

Wir sind überzeugt, dass in den vergangenen Jahren ein Kurs der haushaltspolitischen Konsolidierung verfolgt wurde, der in der Corona-Krise die notwendigen finanziellen Spielräume ermöglichte.

Wir sind der Auffassung, dass insbesondere die öffentlichen Banken mit der Vergabe und Abwicklung von Krediten, Garantien und Bürgschaften einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschaft beigetragen haben.

Wir setzen uns dafür ein, dass nach der erfolgreichen Überwindung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie

dem Thema Schuldentragfähigkeit besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte. Eine auf langfristige Konsolidierung angelegte Fiskalpolitik macht den Staat für die nächste Krise handlungsfähig.

Wir halten es für notwendig, dass der eingeschlagene Kurs der Investitionsoffensive des Bundes weiter beibehalten wird. Dies gilt insbesondere für die Verkehrsinvestitionen, aber auch mit Blick auf die ökologische und digitale Modernisierung von Wirtschaft und Staat.

Wir kündigen an, dass wir die auf EU-Ebene anhaltende Debatte zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, des Systems der wirtschaftspolitischen Koordinierung sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen eng begleiten werden.

Über die VÖB-Wirtschaftsampele

Mit der VÖB-Wirtschaftsampele stellen wir Vorhaben der Bankenregulierung in einen volkswirtschaftlichen Zusammenhang und skizzieren mögliche Auswirkungen auf die deutsche und europäische Wirtschaft. Zudem beleuchten wir wirtschaftspolitische Vorgänge in Bezug auf ihre Relevanz für den Bankensektor.

Sie wollen die VÖB-Wirtschaftsampele abonnieren?

Dann schreiben Sie bitte eine E-Mail an presse@voeb.de. Geben Sie einfach den Betreff „Anmeldung VÖB-Wirtschaftsampele“

an. Alle VÖB-Newsletter können Sie zudem unter www.voeb.de/publikationen bestellen und abbestellen. Weitere VÖB-Publikationen finden Sie ebenfalls online unter www.voeb.de/publikationen.

IMPRESSUM

Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
Telefon (0 30) 81 92-0
www.voeb.de
Redaktion: Sebastian Schweiger
Redaktionsschluss: 24. März 2021