

Steuern

# Finanzierung der Corona-Kosten – tragfähig und tragbar

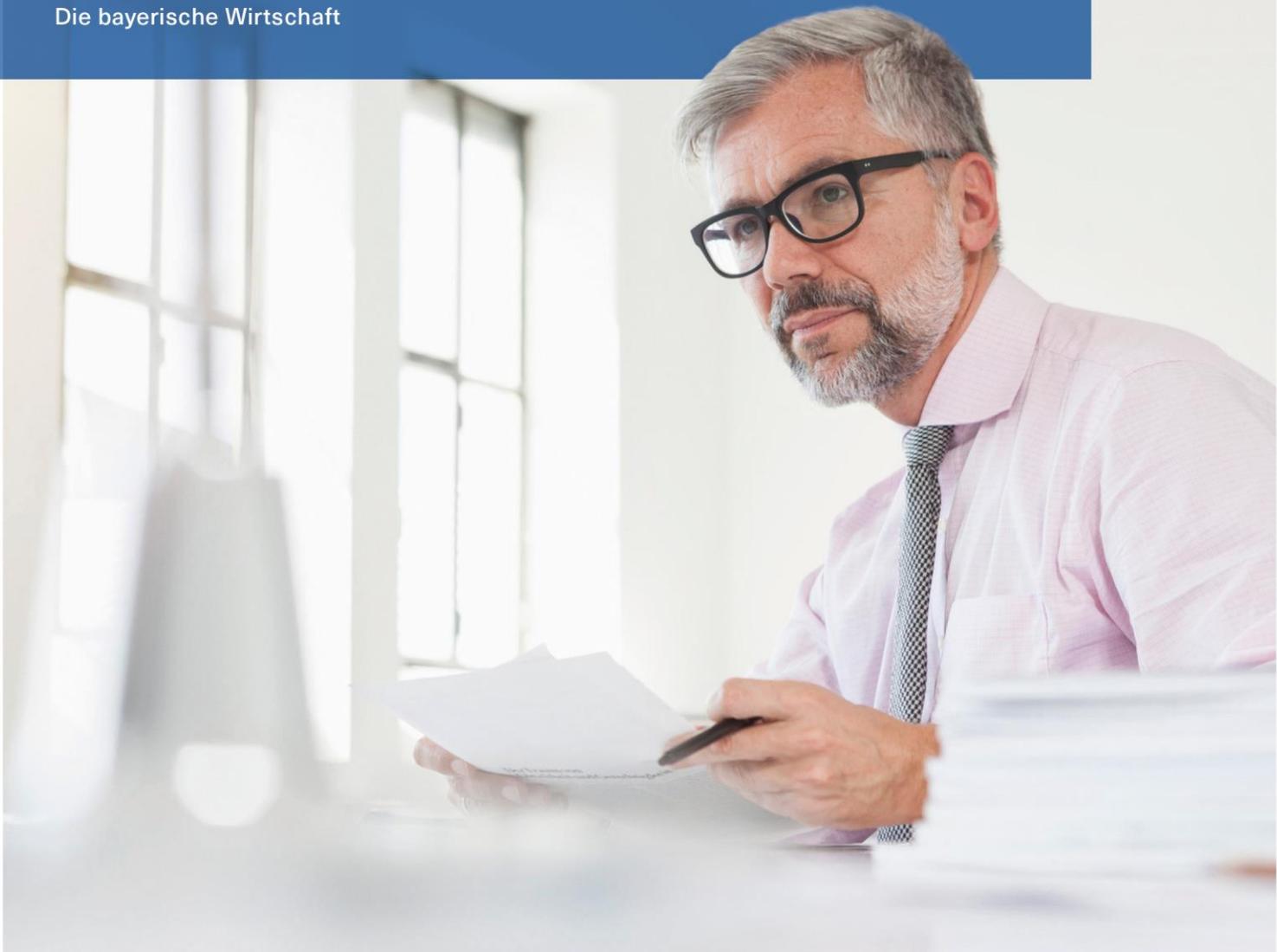
vbw

Studie

Stand: September 2020

Eine vbw / bayme vbm Studie, erstellt vom  
Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln)

Die bayerische Wirtschaft



## Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

## Vorwort

### Corona-Kosten mit einer nachhaltigen Finanzpolitik schultern

Die Corona-Krise belastet die öffentlichen Haushalte in Deutschland außerordentlich stark. Verschiedentlich wird gefordert, dieser Situation mit Steuererhöhungen zu begegnen – ein Weg, der die Krise allerdings verschärfen würde. Unsere Studie untersucht Maß und Struktur der im Zusammenhang mit der Pandemie aufgenommenen Schulden. Die Ergebnisse bestätigen die Bedeutung einer sowohl stabilitätsorientierten als auch flexiblen Fiskalpolitik. Drei Aspekte sind uns in dem Zusammenhang besonders wichtig:

Erstens lassen sich die bisher aufgelaufenen Verpflichtungen des Bundes im Rahmen der Schuldenbremse darstellen und tilgen. Die Schuldenbremse ist auch in Krisenzeiten eine tragfähige Grundlage der Haushaltspolitik.

Zweitens lohnt sich als neuer Ansatz ein Blick darauf, wofür öffentliche Kredite im Einzelnen aufgenommen werden. Er ermöglicht belastbare Aussagen darüber, wie schnell die Tilgung unterschiedlicher Schuldentypen erfolgen sollte, um auch für die nächste ähnlich herausfordernde Situation gerüstet zu sein.

Drittens verbleiben aus unserer Sicht auf allen staatlichen Ebenen bis hin zur EU erhebliche Risiken, die, falls sie eintreten, insbesondere auch vom Bundeshaushalt aufgefangen werden müssten. In diesem Fall stehen auch vor dem Hintergrund der Schuldenbremse Investitionen auf dem Prüfstand. Höhere Investitionen wären jedoch eine wesentliche Voraussetzung dafür, den Schuldendienst, soweit notwendig, auch langfristig tragbar zu halten.

Obwohl die Fiskalpolitik derzeit zurecht auf kurzfristig mit der Krise verbundene Aufgaben und konjunkturelle Impulse ausgerichtet ist, gilt es also, ein wachsames Auge auf das Investitionsgeschehen zu haben. Es ist deshalb durchaus sinnvoll, zu überlegen, wie die Schuldenbremse investitionsorientiert fortgeschrieben werden kann.

Bertram Brossardt  
01.09.2020



# Inhalt

Zusammenfassung	1
1 Einleitung: Nachhaltige Staatsfinanzen in Krisenzeiten	3
2 Einflusskanäle der Corona-Krise auf die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen	8
3 Typisierung unterschiedlicher Schulden-positionen	14
3.1 Typisierung nach der Mittelverwendung	14
3.2 Mittelherkunft ergänzt die Mittelverwendung	16
3.3 Institutionelle Verortung als drittes Typisierungsmerkmal	18
3.4 Managementregeln auf Grundlage struktureller Annuitäten	19
4 Systematisierung der Neuverschuldung des Jahres 2020	23
5 Stabilität und Weiterentwicklung der Schuldenbremse	28
Literaturverzeichnis	31
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	32
Anhang	33
Ansprechpartner / Impressum	43

# Zusammenfassung

## Corona-Kosten tragfähig und tragbar halten

In unserer vorliegenden Studie werden die verschuldungsfinanzierten, durch die Corona-Krise veranlassten Ausgaben des Bundes daraufhin untersucht, ob sie im Rahmen einer nachhaltigen Finanzpolitik tragfähig und zugleich tragbar finanziert sind. Es zeigt sich, dass die bislang eingegangenen Verpflichtungen trotz ihres enormen Volumens diesem doppelten Anspruch sehr gut genügen können.

Um die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen der aktuellen Pandemie zu bekämpfen, ergreifen alle staatlichen Ebenen in Deutschland und Europa umfangreiche Maßnahmen, die in Tragweite und Intensität schon heute einmalig sind. Für die öffentlichen Haushalte bedeutet das enorme Mehrausgaben, die zusammen mit den ebenfalls immensen Steuerausfällen größtenteils durch neue Schulden bestritten werden. Dass die Corona-Kosten zunächst über Haushaltsdefizite finanziert werden, ist ökonomisch klug und politisch in der kurzen Frist ohne Alternative. Auch die grundgesetzliche Schuldenbremse sieht für konjunkturelle Einbrüche und für außergewöhnliche Notsituationen große Ausnahmen von den engen Defizitregeln vor. Dennoch müssen von Anfang an auch die langfristigen Auswirkungen auf die Staatsfinanzen betrachtet werden, um abzuschätzen, welche Zukunftslasten aufgebaut werden. Ziel muss es sein, die kurzfristig notwendigen Zusatzbelastungen in eine nachhaltige Finanzpolitik einzubetten, die investive Zukunftsvorsorge, intergenerative Gerechtigkeit und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Einklang hält.

Die Kurzstudie formuliert diesen Anspruch mit zwei Kriterien: Die anlässlich der Corona-Krise notwendigen neuen Staatsschulden sollen tragfähig und tragbar finanziert werden. *Tragfähig* ist Neuverschuldung, wenn ihre Tilgungsfristen den Zeitprofilen der damit finanzierten Aufgaben entsprechen, so dass sie die bestehenden expliziten und impliziten Zukunftslasten nicht über Gebühr erhöhen. Zugleich *tragbar* wird Neuverschuldung, wenn sie nicht darauf angelegt ist, mit der wirtschaftlichen Wiederbelebung durch direkte Einnahmeerhöhungen schnellstmöglich wieder getilgt zu werden. Um konjunkturell verursachte Defizite, die nicht über automatische Stabilisatoren selbst getilgt werden, dennoch nicht auf Dauer in die Zukunft fortzuschreiben, soll eine tragbare Finanzierung der Corona-Kosten mittelfristige Tilgungspfade ohne prioritäre Steuermaßnahmen ins Auge fassen.

Diese Fristenlogik wird in der Untersuchung umgesetzt, indem die sogenannte *goldene Regel* staatlicher Investitionsfinanzierung für jegliche kurz-, mittel- und langfristig ausgerichtete öffentliche Aufgaben verallgemeinert wird. In Anlehnung an die *Pay-as-you-use*-Maxime werden unterschiedliche Tilgungszeiträume formuliert, die den Wirkungs- bzw. Absicherungszeiträumen der unterschiedlichen Mittelverwendungen entsprechen. Als Verwendungszwecke der neu aufgenommenen Schulden werden dabei unterschieden: Unmittelbar Corona-bedingte Ausgaben, konjunkturelle Mehrausgaben und Mindereinnahmen, intergenerative Maßnahmen sowie investive Ausgaben. Die als angemessen gerechneten Tilgungszeiten reichen von der im konjunkturellen Aufschwung einsetzenden schnellen

## Zusammenfassung

und automatischen Tilgung einiger neuer Verpflichtungen bis hin zur Tilgung von Investitionskrediten über die Lebensdauer der jeweiligen Infrastrukturen und Investitionsgüter. Diese längste Tilgungsfrist wird hier vereinfachend mit 30 Jahren angesetzt. Analog zu dem Begriff des strukturellen Defizits aus der Schuldenbremse werden für verschiedene Tilgungsdauern hier „strukturelle Annuitäten“ errechnet. Das sind unterstellte gleichmäßige Jahresraten, die aber in der Realität konjunkturgerecht zu bedienen wären.

Stellvertretend für alle staatlichen Ebenen von der Gemeinde bis zur EU wendet die Kurzstudie diese Maßstäbe auf die durch die Corona-Krise veranlassten neuen Schulden des Bundes an, die bis zum Beginn der zweiten Jahreshälfte 2020 beschlossen worden sind. Mit dem ersten und zweiten Nachtragshaushalt wurde eine Kreditaufnahme von insgesamt 218,5 Milliarden Euro beschlossen. Nach Verrechnung mit den Salden der Sondervermögen und abzüglich der Defizite, die sich über automatische Stabilisatoren selbst tilgen können, verbleibt noch eine Neuverschuldung von 154 Milliarden Euro, die im Rahmen einer tragfähigen und tragbaren Finanzierung der Corona-Kosten aktiv wieder zu tilgen ist.

Übersetzt in die Fristenlogik der Studie führt das zu strukturellen Annuitäten von anfänglich acht Milliarden Euro; nach Ablauf der ersten Fristen sinken die Annuitäten dann schrittweise. Diese Belastung ist gewiss nicht unerheblich, jedoch gut zu handhaben und ohne Steuererhöhungen zu tragen. Zudem kollidieren solche strukturelle Tilgungsaufwendungen nicht mit der grundgesetzlichen Neuverschuldungsgrenze, die für den Bund bei 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegt. Betrachtet man unsere Analyse aus dieser Perspektive, bleiben die im ersten Halbjahr 2020 für den Bund neu veranlassten strukturellen Annuitäten mit insgesamt 0,23 Prozent des BIP deutlich unter dieser Grenze.

Die „Schwarze Null“ des Bundes ist zwar vorerst Geschichte. Die aber angesichts der aktuellen Volumina an Corona-Hilfen überraschend moderate Zusatzbelastung lässt diese Einbuße finanzpolitisch und makroökonomisch gut verkraften. Für die aktuellen Corona-Kosten des Bundes werden auch mittelfristig keine Steuererhöhungen als Gegenfinanzierung benötigt. Dennoch kann für die Schuldenbremse keine bedingungslose Entwarnung ausgesprochen werden. Denn in der Mitte des Jahres 2020 herrschen noch erhebliche Ungewissheiten über den Verlauf der Pandemie, ihrer wirtschaftlichen Folgen und weitere staatlicher Maßnahmen, die nötig werden dürften. Das gilt auch im Verhältnis des Bundes zu den Ländern und Kommunen; ebenso zur Europäischen Union und zur Weltgemeinschaft.

Insofern lohnt ein Blick auf die zukünftige Schuldenbremse. Finanzwissenschaftlich ist sie in ihrer heutigen Ausgestaltung durchaus nicht unproblematisch. Sie ist zwar nicht die Ursache der seit 15 Jahren virulenten staatlichen Investitionskrise. Sie ist aber auch nicht hilfreich bei deren Überwindung. Hier wäre es besser, die Schuldenbremse z. B. zu einer an Nettoinvestitionen ausgerichteten goldenen Regel weiterzuentwickeln. Eine solche *investive Schuldenbremse* muss manipulationsfest und transparent sein. Sie muss Sonderregeln für Krisen und Notlagen umfassen. Und sie muss im europäischen Kontext reformiert werden, denn der Fiskalpakt muss analog laufen. Hier gibt es auf deutscher wie auf europäischer Ebene noch viel zu tun.

# 1 Einleitung: Nachhaltige Staatsfinanzen in Krisenzeiten

Hohe Defizite wegen Corona und solide Staatsfinanzen sind kein Widerspruch, solange die neuen Schulden tragfähig und zugleich tragbar sind

Das Jahr 2020 bringt mit der Corona-Pandemie für Deutschland, Europa und die meisten Länder der Welt einen tieferen Einschnitt als jede andere Krise seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Mit dem Beginn der zweiten Jahreshälfte 2020 hat die Pandemie seit ihrem Ausbruch weltweit schon mehr als eine halben Millionen Menschen das Leben gekostet. Wie sich diese Zahlen weiterentwickeln, ist noch gänzlich unabsehbar angesichts der unterschiedlichen medizinischen Kapazitäten und Abwehrstrategien, aber auch hinsichtlich der fieberhaft vorangetriebenen Entwicklung von Arzneimitteln und Impfstoffen. Gesundheit und Schutz der Menschen müssen in dieser Situation immer Priorität haben. Unter diesem Vorzeichen steht auch unsere vorliegende Kurzstudie „Finanzierung der Corona-Kosten – tragfähig und tragbar“.

Die Kurzstudie betrachtet aus einer primär ökonomischen Perspektive die Corona-Kosten, die bei der öffentlichen Hand anfallen. Angesichts der menschlichen Verluste und Einbußen der Haushalte und Unternehmen sind die Kosten für die öffentliche Hand gewiss nicht die einzigen und auch nicht die höchsten. Gleichwohl spielen die staatlichen Lasten, die durch die Pandemie veranlasst sind, eine besondere Rolle. Denn dem Staat kommt auf allen seinen Ebenen – von den Kommunen über die Länder, den Bund bis zur Europäischen Union – in einer solchen Krise eine doppelt wichtige Funktion zu. Nicht nur ist der Staat oberster Garant und wichtiger Akteur bei der medizinischen und seuchenpolitischen Bekämpfung der Epidemie. Dem Staat einschließlich der großen Sozialversicherungen fällt es auch zu, den notwendig gewordenen gesellschaftlichen Stillstand und die wirtschaftliche Rezession abzufangen. Er soll dafür sorgen, dass temporäre Unterbeschäftigung nur selten in die Arbeitslosigkeit führt und dass möglichst viele Unternehmen – seien es Einzelselfständige, seien es Weltkonzerne – das Ende des erzwungenen Stillstandes erleben und den Weg zurück in ihr normales Geschäft finden können.

Entsprechend groß sind die Löcher, die die Corona-Krise schon jetzt in die öffentlichen Haushalte reißt. 2019 noch schloss der gesamtstaatliche Haushalt, d. h. das konsolidierte Gesamtergebnis von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen, zum achten Mal in Folge mit einem Überschuss ab. Nach den vom Statistischen Bundesamt ermittelten Daten in der Abgrenzung nach den Maastricht-Kriterien betrug der Überschuss 49,8 Milliarden Euro. Damit reichte er nicht mehr ganz an die 62,4 Milliarden Euro heran, die 2018 mit einem Rekordergebnis hatten enden lassen. Die lange Reihe von Überschüssen hatte dazu geführt, dass Deutschland seine Staatsschuldenquote von 81 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2019 auf 59,8 Prozent senken konnte – d. h. unter die 60-Prozentschwelle, die nach dem Maastricht-Vertrag und dem Fiskalpakt der vereinbarte Maßstab der langfristigen Staatsverschuldung sein soll.

Von diesen Konsolidierungserfolgen aus der Hochkonjunktur wird vorerst wenig bleiben. Krisenzeiten sind Zeiten steigende Staatsverschuldung. Öffentliche Kreditaufnahme und aktive Konjunkturpolitik sind auch im 21. Jahrhundert zentrale Elemente staatlicher Krisenreaktion. Diese Lektion hatte die Weltwirtschaft nach der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 sehr gründlich (wieder) lernen müssen. Die gewonnene Erfahrung kam Deutschland und seinen europäischen Partnern in der Corona-Pandemie nun sehr zugute, denn viele Mechanismen der ökonomischen Krisenreaktion erwiesen sich als gut eingespielt. Insbesondere die Stabilität des Bankensektors und der Finanzmärkte, in der letzten Krise die Achillesferse der Weltwirtschaft, ist im Jahr 2020 kein vordringliches Thema.

Ein Element klassischer Konjunkturpolitik ist es auch, die Lasten, die in einer Krise als neue Kredite aufgenommen werden müssen, nicht aus dem Auge zu verlieren und dafür zu sorgen, dass sie in guten Zeiten wieder abgebaut werden können. Dafür ist in Deutschland mit den Regeln zur „Schuldenbremse“ des Bundes und der einzelnen Länder auch vorgesorgt. Die unmittelbar der Konjunktur zuzurechnenden Defizite werden über ökonomisch komplexe Ermittlungen quantifiziert und auf „Kontrollkonten“ gebucht, so dass sie in besseren Zeiten konjunkturgerecht wieder zurückgeführt werden können. Für Neuverschuldung, die darüber hinausgeht, müssen Tilgungspläne aufgestellt werden.

Spätestens an diesem Punkt wird es für den Außenstehenden undurchsichtig. Denn tatsächlich haben Bund und Länder mit ihren jeweiligen Corona-bedingten Nachtragshaushalten eigene Tilgungspläne vorgelegt, sofern sie entsprechende über die Schuldenregel hinausgehende Neuverschuldung beschließen mussten. Manche Länder haben beschlossen, mit der Tilgung schon 2021 zu beginnen, die meisten 2023 oder 2024; andere wollen erst ab 2025 damit starten oder legen sich, wie Nordrhein-Westfalen, noch nicht fest. Diese mehrheitlich in der Osterzeit 2020 festgelegten Pläne spiegeln vor allem die Tatsache wider, dass Tiefe und Dauer der Corona-Krise zu dieser Zeit noch gänzlich unkalkulierbar waren. Auch heute sind wir noch ein gutes Stück davon entfernt, hier verlässliche Aussagen treffen zu können. Weniger als der ungewisse Tilgungsstart fallen damit die unterschiedlichen Einschätzungen zur Tilgungsdauer ins Auge. Hier klafft das zeitliche Spektrum zwischen drei Jahren (Sachsen-Anhalt) und fünfzig Jahren (NRW) auseinander. Die Mehrheit der Länder mit entsprechender Neuverschuldung legen Tilgungsdauern zwischen zehn und dreißig Jahren vor; der Bund und der Freistaat Bayern haben zwanzig Jahre festgeschrieben.<sup>1</sup>

Auch diese Tilgungsfristen sind unter einem Vorzeichen großer Ungewissheit über die Art, Tiefe und Dauer der Corona-Krise festgelegt worden. Sie bilden zusammen mit den großen, die Wahrnehmung zuweilen überwältigenden Beträgen von hunderten Milliarden Euro öffentlicher Hilfsmittel die zentrale Motivation für die vorliegende Studie. Auch wenn die Entwicklung zum Beginn der zweiten Jahreshälfte noch kaum mehr Gewissheit zulässt, gibt es doch gute Gründe, angesichts der aufziehenden Schuldenlast unklarer Höhe und Fristigkeit nach Orientierung zu suchen. Denn auf der einen Seite entsteht die zukunftsfromme Hoffnung, man müsse die „Corona-Schulden“ am besten niemals zurückzahlen.

---

<sup>1</sup> Die Daten und Fristen sind einer Übersicht des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein (26.05.2020) entnommen.

Auf der anderen Seite stünde das traditionelle keynesianische Rezept einer aktiven Stabilisierungspolitik, die z. B. der halbjährigen Umsatzsteuersenkung um drei Punkte unter den 19 Prozent-Standard in der nächsten konjunkturellen Hochphase eine temporäre Erhöhung im gleichen Umfang *über* den Regelsatz entgegensetzen würde.

Aus heutiger Sicht können diese beiden Ideen in erster Linie dazu dienen, den Wunsch nach mehr Klarheit und Struktur weiter zu motivieren. Als Orientierung für eine Finanzpolitik in und nach der Corona-Krise können sie hingegen nicht dienen. Weder kann eine *tragfähige*, intergenerativ gerechte Finanzpolitik darauf bauen, die aus der akuten Krisenbekämpfung entstehenden Defizite noch nicht völlig absehbarer Größe als Ewigkeitslast in die Zukunft fortzuschreiben. Noch kann für die aus der Krise wieder gerade hochkommende Wirtschaft und Gesellschaft eine „konjunkturgerechte“ Steuererhöhung auferlegt werden, die ihr in wachstumspolitisch nicht *tragbarer* Weise schnell die volle Rechnung für die Corona-Rettung präsentiert.

Die in und anlässlich der Corona-Krise notwendigen neuen Staatsschulden sollen *tragfähig und tragbar* finanziert werden.

- *Tragfähig*: Jede Staatsverschuldung verändert die finanziellen Spielräume für öffentliche Leistungen nicht nur der gegenwärtigen Generationen, sondern auch der kommenden. Das gilt für neu aufgenommene Verschuldung oder schon überkommene, für explizite Verschuldung ebenso wie für implizite (z. B. unterlassene Investitionen, nicht gedeckte Pensionsversprechen). In der zinslosen Gegenwart aufgenommene Belastungen sind zwar leichter zu tragen als solche, die über Zinseffekte immer weiter anschwellen. Dennoch addieren sich alle „Corona-Schulden“ zu den anderen intergenerativen Finanzierungen hinzu. (Zudem ist der zinslose Zustand makroökonomisch sehr ungesund, so kommt er für das Schuldenmanagement auch erscheinen mag.) Nachhaltige Finanzpolitik zieht ihr Selbstverständnis aus einem Gesamtbild dieser Pflichten und der entsprechenden Laufzeiten der Finanzierungen.
- *Tragbar*: Zugleich schadet sich jede Politik zur ökonomischen Wiederbelebung nach der tiefen Corona-Rezession deutlich, wenn sie auf schnelle steuerliche Kompensation der Einnahmenverluste aus der Krise setzt, sobald die Wirtschaft nach dem Wiedererreichen der Vor-Krisen-Leistungsfähigkeit wieder beginnt, Dynamik zu entwickeln. In der offenen Weltwirtschaft sind solche Maßnahmen sehr viel gefährlicher als dies im Ökonomie-Lehrbuch zuweilen noch erscheinen mag. Denn Deutschland war schon vor der Corona-Krise ein Staat mit nicht mehr wettbewerbsgerechten Steuersätzen.<sup>2</sup> Hinzu kommt, dass Europa und mit ihm Deutschland vor mehreren industriepolitischen Herausforderungen stehen, um bei wichtigen Zukunftstechnologien wie z. B. der künstlichen Intelligenz nicht ins Hintertreffen zu geraten.<sup>3</sup> Um dennoch konjunkturell verursachte Defizite, die nicht über automatische Stabilisatoren selbst getilgt werden, nicht

---

<sup>2</sup> Vgl. Wiss. Beirat des BMF (2019).

<sup>3</sup> Vgl. Thöne/Kreuter (2020) für einen Überblick der (nicht allein) industriepolitischen Herausforderungen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten.

auf Dauer in die Zukunft fortzuschreiben, sollte eine tragbare Finanzierung der Corona-Kosten mittelfristige Tilgungspfade ohne prioritäre Steuermaßnahmen ins Auge fassen.

Beide Ansprüche könnten in einen großen und vollständigen Rahmen für die langfristige Finanzpolitik jeder Gebietskörperschaft (einschließlich der Europäischen Union) eingebettet werden. Die vorliegende Kurzstudie kann diesen Versuch allerdings nicht unternehmen.

Vielmehr gehen wir einfacher vor. Wir identifizieren neu aufgenommene Schulden nach ihrer Mittelverwendung und Mittelherkunft und klassifizieren sie anschließend hinsichtlich ihrer tragfähigen und tragbaren Finanzierung. Auf dieser Grundlage formulieren wir Managementregeln als einfache Heuristiken, mit denen umfangreiche und vielschichtige Neuverschuldungsmaßnahmen transparent gemacht werden können. Am Ende der Betrachtung kann prinzipiell jede Verschuldung, die durch Ausgaben oder Einnahmeausfälle anlässlich der Corona-Krise eingegangen wurde oder wird, einer typspezifischen Tilgungsfrist zugeordnet werden. Auf dieser Grundlage werden aufgabenspezifische „strukturelle Annuitäten“ formuliert, die eine tragfähige und zugleich tragbare Art der Finanzierung der Corona-Kosten widerspiegeln.

Dabei orientiert sich der Begriff der *strukturellen Annuität* im ökonomischen Kern an den Prinzipien der Schuldenbremse des Art. 115 des Grundgesetzes. Dort wird das tatsächliche Defizit bzw. der tatsächliche Überschuss, vereinfacht gesprochen, in eine strukturelle und in eine konjunkturelle Komponente aufgeteilt. In Anlehnung daran verstehen wir hier die strukturelle Komponente als den allen konjunkturellen und anderen Schwankungen enthobenen Langfristtrend. Ist das *strukturelle* Defizit in jedem Jahr tragfähig und tragbar, sind es auch die Staatsfinanzen. Kann die strukturelle Annuität nach Maßgabe der Schuldenbremse bzw. des europäischen Fiskalpakts in jedem Jahr finanziert werden, ist ungefähre Kompatibilität zur Tragfähigkeit der Staatsfinanzen gewährleistet. Dabei ist immer festzuhalten, dass die Prinzipien einer nachhaltigen, intergenerativ gerechten Staatsfinanzierung bei vertiefter Betrachtung auch mehr als das verlangen können. Diese „große“ Frage soll – wie dargestellt – hier zwar nicht angegangen werden, da sie immer die Gesamtheit der Staatsfinanzen betrachten muss.<sup>4</sup> Unsere vereinfachte, auf die zusätzlichen Corona-Kosten beschränkte, Betrachtung wird gleichwohl einen guten Eindruck vermitteln können, wie und in welche Richtung sich das Gesamtbild verändern wird.

Die tragfähige und tragbare Finanzierung der Corona-Kosten muss das Ziel für jede Gebietskörperschaft sein, von der kleinsten Gemeinde bis zur großen EU. Ökonomische Maßstäbe, wie wir sie hier formulieren, haben zudem keine Nationalität. Sofern sie richtig

---

<sup>4</sup> Die *vollständige* langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bzw. eines konkreten öffentlichen Haushaltes ist mit diesen einfachen Leitlinien noch nicht zwingend gewährleistet; sie tragen bei konsistenter Umsetzung aber weit zu einer intergenerativ nachhaltigen Finanzpolitik bei. Zum Gesamtbild fiskalischer Tragfähigkeit kommen noch demografische Entwicklungen sowie die Kompensation von Versäumnissen aus der Vergangenheit (Investitionslücken, fehlende Versorgungsrücklagen u. ä.). In diesem Sinne vollständige Tragfähigkeitsrechnungen werden derzeit nur vereinzelt auf der kommunalen Ebene realisiert (vgl. Difu/FiFo, 2018, sowie Koldert/Thöne, 2018). Der aktuelle 5. Tragfähigkeitsberichts des BMF bietet – mit Ausnahme der Investitionslücken – aber auch schon ein sehr umfassendes Bild (vgl. BMF 2020 sowie Werding et al., 2020). Thöne (2020) diskutiert die Zukunftsinvestitionen und Tragfähigkeit der Finanzpolitik zu Anfang der Corona-Krise.

sind und zudem als richtig akzeptiert werden, sollte die tragfähige und tragbare Finanzierung der Corona-Krise Ziel und Maßstab der längerfristigen Finanzpolitik jedes Staates inner- und außerhalb der EU sein.

Dennoch gilt das quantitative Hauptaugenmerk dieser Studie dem Bund. Er wird als vergleichsweise verlässliche und zugleich generalisierbare Datengrundlage genutzt, um Kriterien einer tragfähigen und tragbaren Corona-Finanzierung exemplarisch darzustellen. Auf die deutschen Länder auf der einen Seite und auf die Europäische Union auf der anderen Seite werden nur kurze Blicke geworfen.

Doch der Bund wird hier nicht allein aus Daten- und Platzgründen in den Mittelpunkt gerückt; in vieler Hinsicht ist er der Drehpunkt im Gesamtfiskus. Die Finanzen des europäischen Vier-Ebenen-Staats sind aus deutscher Sicht als ein (wenn auch nicht perfektes) System kommunizierender Röhren angelegt:<sup>5</sup>

- Die *Gemeinden und Kreise* sind über die (vertikalen) kommunalen Finanzausgleiche der einzelnen Länder mit den jeweiligen Landesfinanzen verbunden.
- Die *Länder* sind über den seit 2020 vertikal gestalteten Länderfinanzausgleich auf das Engste mit dem Bund verflochten. Zwar nicht de jure, aber doch de facto gibt hier die Finanzkraft des Bundes vor, wie gut die Länder finanziert sind.
- Schließlich ist die *Europäische Union* heute (noch) ebenfalls de facto von den Mitgliedsstaaten und deren Stimme im Europäischen Rat abhängig. Die Eigenmittelbeschlüsse und der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) werden von den Mitgliedsstaaten determiniert.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit des Bundes steht damit im Mittelpunkt einer tragfähigen und tragbaren Finanzierung aller staatlichen Corona-Kosten. Das gilt, obwohl die dem Bund zufallenden Finanzierungslasten gewiss nicht die einzigen der vier Ebenen sind. Insofern ist unsere Betrachtung primär der Bundesfinanzen mehr als nur exemplarisch, sie setzt am fiskalischen Kern aller Staatsfinanzierung an.

In Kapitel 2 geben wir einen aktuellen Überblick primär über die Finanzen der vom Bund zur Bewältigung der Corona-Krise ergriffenen Maßnahmen. Kapitel 3 bietet eine grundsätzliche Systematisierung verschiedener Schulden an, wobei zwischen Mittelherkunft, Mittelverwendung und institutioneller Verortung unterschieden wird. Diese Systematisierung wird in Kapitel 4 auf die Corona-bedingte Neuverschuldung des Bundes angewandt. Kapitel 5 zieht hieraus die Schlussfolgerungen, indem es sich mit der Angemessenheit der grundgesetzlichen Schuldenregel angesichts der neuen Herausforderungen befasst.

---

<sup>5</sup> Vgl. Bullerjahn/Thöne (2018).

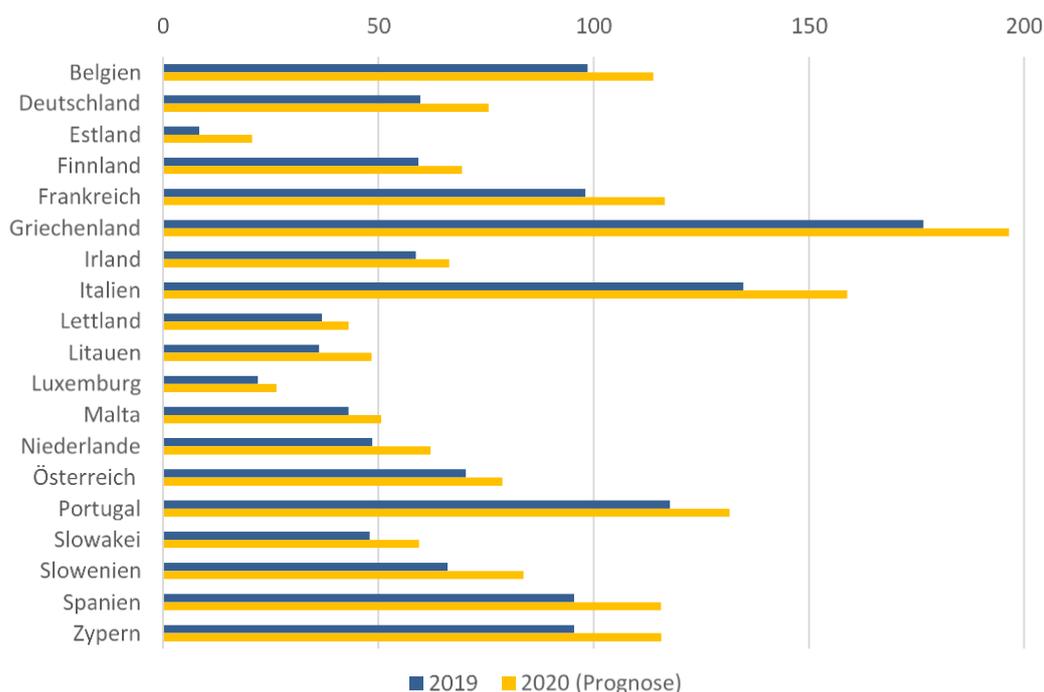
## 2 Einflusskanäle der Corona-Krise auf die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen

Im Mittelpunkt stehen die Nachtragshaushalte des Bundes und deren Folgen für die Neuverschuldung

Die Corona-Pandemie mit den erzwungenen Lockdowns und deren Folgen werden die Schuldenquoten aller europäischen Staaten in die Höhe treiben. Diese Anstiege werden vor allem durch umfangreiche defizitfinanzierte Ausgabenprogramme verursacht, die für gesundheitliche, seuchenpolitische und wirtschaftliche Hilfen aufgewendet werden.

Abbildung 1

Schuldenstand der Euro-Länder 2019 und Prognose 2020 (in Prozent des BIP)<sup>6</sup>



Quelle: Europäische Kommission, ameco.

<sup>6</sup> Die Prognose basiert auf der Annahme einer „unveränderten Politik“, es sei denn, es wurden glaubwürdig konkrete politischen Maßnahmen angekündigt.

Zudem wird das Bruttoinlandsprodukt vielerorts drastisch sinken, weil die Ausgaben der privaten Haushalte rückläufig sind und die Unternehmen weniger investieren und absetzen. Infolgedessen sinken auch die Steuereinnahmen der Staaten, so dass zur Finanzierung der Anti-Krisen-Maßnahmen in noch größerem Umfang Kredite aufgenommen und Anleihen emittieren werden müssen. In der üblichen Darstellung der Schuldenlasten als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) wirkt das auf beiden Seiten der Quote in die gleiche Richtung: Die Schulden steigen im Nenner; das BIP sinkt im Zähler (Abbildung 1).

Die Europäische Kommission erwartet, dass im laufenden Jahr die durchschnittliche Schuldenquote des Euro-Raums um 17 Prozentpunkte auf fast 103 Prozent steigen wird (Stand: 06. Mai 2020). Die Verschuldung wird speziell in den Ländern besonders stark ansteigen, die bereits von der Finanzkrise 2009 hart getroffen waren. In Italien ist ein Anstieg der Schuldenquote um 24 Prozentpunkte zu erwarten, in Spanien und in Griechenland um 20 Prozentpunkte. Diesen Staaten drohen Herabstufungen in ihren Ratings als staatliche Schuldner, wodurch die Kreditaufnahme verteuert und somit ihre Handlungsspielräume zur Reaktion auf die Krise weiter eingeschränkt werden können.

Deutschland hingegen hat dank seiner erfolgreichen Konsolidierungspolitik und begünstigt durch die lange währende Hochkonjunktur acht Jahre mit Haushaltsüberschüssen erfahren. Die schnell gesunkenen Schuldenquoten der vergangenen Jahre übersetzen sich in bessere Bedingungen zur Neuverschuldung. Diese Option wird nun auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen intensiv genutzt. Der Bund steht als finanzpolitischer Schlüsselakteur zwar im Mittelpunkt dieser Untersuchung. Dieser Fokus leugnet zugleich nicht, dass auch die anderen staatlichen Ebenen durch die Corona-Pandemie finanziell erheblich in Anspruch genommen sind.

Bei den bisher auf europäischer Ebene beschlossenen Hilfen über die Europäische Investitionsbank (EIB), den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und die temporäre Kurzarbeitergeld-Rückversicherung (SURE) handelt es sich um zinsgünstige Darlehen an besonders betroffene Unternehmen bzw. deren Mitgliedsstaaten. Sofern diese Darlehen – bis insgesamt maximal 540 Milliarden Euro – von den Empfängern zurückgezahlt werden, entsteht für die EU daraus noch kein originäres und längerfristiges Schuldenproblem. Der von der Europäischen Kommission im Mai vorgeschlagene „Europäische Aufbauplan“ zur Unterstützung der Mitgliedsstaaten bei der Bewältigung des Corona-Schocks sieht jedoch neben zusätzlichen Darlehen von bis zu 250 Milliarden Euro auch Transfers in Höhe von 500 Milliarden Euro vor, die aus künftigen Haushalten – nicht vor 2028 und nicht nach 2058 – finanziert werden sollen. Noch ist nicht beschlossen, wie diese Rückzahlung genau erfolgen soll. Die Kommission schließt die Möglichkeit nicht aus, zu diesem Zweck neue Eigenmittel einzuführen (wie z. B. Einnahmen aus einer Ausweitung des Emissionshandelsystems, einer Steuer auf Aktivitäten von Großunternehmen, einer EU-Digitalsteuer). Es könnte aber auch zu einer Erhöhung der Eigenmittel-Zahlungen aus den Steuereinnahmen

der Mitgliedsstaaten kommen.<sup>7</sup> Der Beschluss zur schnellen Umsetzung des „Aufbauplans“ wird eine der ersten großen Aufgaben der deutschen Ratspräsidentschaft ab Juli 2020 sein. Sofern sich die skizzierten Planungen zu einer langfristigen Tilgung der dann europäischen Corona-Schulden über bis zu 30 Jahre bewahrheiten, wird auch auf europäischer Ebene die Frage der vorliegenden Studie nach einem angemessenen, ökonomisch fundierten Management dieser Schulden relevant.

Bei den deutschen Ländern und ihren Kommunen ist das auch heute schon der Fall. Zwar sind Bund, Länder und Kommunen über Gemeinschaftsteuern und gestufte Finanzausgleichssysteme finanziell eng miteinander verbunden. Dennoch werden die Länder und Kommunen ihre Corona-Kosten größtenteils selbst managen und letztlich auch tragen müssen. Beznoska und Pimpertz (2020) tragen in einer aktuellen vbw Kurzstudie die gegenwärtig schon bekannten Corona-Kosten dieser beiden Ebene zusammen. Bei den Ländern sind dies für 2020 zusammen 101,4 Milliarden Euro, davon 66,4 Milliarden Euro Mehrausgaben und 35 Milliarden Euro steuerliche Mindereinnahmen. Auf der kommunalen Ebene werden vorerst Corona-Kosten von 19,6 Milliarden Euro veranschlagt. Hier dominieren eindeutig die steuerlichen Mindereinnahmen mit 15,6 Milliarden Euro, Mehrausgaben werden mit vier Milliarden Euro beziffert.

Die Neuverschuldung auf Bundesebene wird hier detaillierter betrachtet, um auf die weitere Analyse hinzuführen. Schon im März hat die Bundesregierung einen ersten Nachtragshaushalt für 2020 verkündet, mit dem sie eine sofort wirksame Antwort auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie geben wollte. Am 17. Juni legte die Bundesregierung dann einen Entwurf für einen zweiten Nachtragshaushalt für 2020 vor, der einige der Sofortmaßnahmen korrigiert und die finanziellen Voraussetzungen schafft, um unter anderem das am 03. Juni 2020 vom Koalitionsausschuss beschlossene Konjunkturpaket schon teilweise im laufenden Jahr umzusetzen. Ende Juni 2020 haben Bundestag und Bundesrat den Nachtragshaushalt und die nötigen Steueränderungen beschlossen.

Tabelle 1 fasst die Details der beiden Nachtragshaushalte für 2020 zusammen. Insgesamt sind in ihnen zusätzliche Ausgaben in Höhe von 147,3 Milliarden Euro veranschlagt, der erwartete Rückgang der Einnahmen beträgt zusammen 71,2 Milliarden Euro.

---

<sup>7</sup> Die überwiegend am Bruttonationaleinkommen (BNE) orientierten Eigenmittel der EU entsprechen in ihrer Wirkung Zahlungen der Mitgliedsstaaten an den EU-Haushalt; dies wiederum würde die künftigen nationalen Haushalte belasten.

**Tabelle 1**  
**Nachtragshaushalte des Bundes für 2020**

	<b>Mrd. Euro</b>
Mehrausgaben	147,3
<i>darunter</i> Soforthilfe Kleinunternehmen und Solo-Selbständige	18,0
Überbrückungshilfen für kleine und mittelständische Unternehmen	25,0
Pandemiebekämpfung und Pandemievorsorge	13,5
Zuschüsse an Gesundheitsfonds und Ausgleichsfonds	5,3
Mittelaufstockung ALG II, Kosten der Unterkunft, Grundsicherung im Alter, etc.	11,1
Überjähriges Liquiditätsdarlehen an der Bundesagentur für Arbeit	9,3
Ausgleichszahlungen nach § 21 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes	11,5
Vorsorge für den Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinde	6,1
Zahlungen aufgrund von Gewährleistungen und Garantien	5,9
Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG	5,0
Milderung und Prävention von pandemiebedingten Notlagen im Kulturbereich	1,0
Unterstützung der großen außeruniversitären Forschungsorganisationen	0,5
Entwicklungszusammenarbeit und Auslandsbeziehungen	2,2
Ausbau von Ganztagschulen und Kinderbetreuung	2,0
Sicherung der beruflichen Ausbildung	0,1
Unterstützung der regionalen Wirtschaftsstrukturen	0,2
Zuweisung an den Energie- und Klimafonds	26,2
Zuweisung an das Sondervermögen "Digitale Infrastruktur"	1,0
Investitionen im Rahmen des Konjunkturpakets 2020	3,0
Investitionen für Fahrzeughersteller	1,0
Zinsausgaben	-2,9
Mindereinnahmen	71,2
<i>darunter</i> Konjunkturbedingte Ausfälle bei BundesSt u. Bundesanteilen an GemeinschaftSt	40,5
Steuerliche Hilfsmaßnahmen (Corona-Steuerhilfegesetz)	17,6
Ausgleich der Lasten des ÖPNV (Regionalisierungsgesetz)	2,3
Kreditaufnahme	218,5
Erhöhung der Gewährleistungsermächtigungen nach §3 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2020	356,5

Quelle: BMF (2020a, 2020b)

Bei den Mehrausgaben des Bundes finden sich zunächst unmittelbare Hilfen zur Sicherung der Existenz von kleinen und mittelständischen Unternehmen (33 Milliarden Euro) und von Arbeitslosen (11,1 Milliarden Euro). Finanzielle Unterstützung für Sonderbelastungen durch das neuartige Corona-Virus erhalten auch Krankenhäuser (11,5 Milliarden Euro); ergänzende Bundeszuschüsse zur Stabilisierung der Beiträge werden für den Gesundheitsfonds und die soziale Pflegeversicherung bereitgestellt (5,3 Milliarden Euro). Neben weiteren Einzelmaßnahmen zur Bekämpfung der unmittelbaren Auswirkungen der Krise und kurzfristigen Konjunkturaneizen sind in verschiedenen Positionen Investitionen vorgesehen, um die Innovations- und Zukunftsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu stärken (insgesamt

28,9 Milliarden Euro). Insbesondere sollen die Digitalisierung und die Klimaschutztechnologie gefördert werden. Aber auch der Ausbau von Ganztagschulen und Kinderbetreuung sowie die weitere Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur werden gefördert.

Mindereinnahmen des Bundes resultieren im Wesentlichen aus Steuerausfällen aufgrund der Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Lage in Folge der Corona-Krise (rund 40,5 Milliarden Euro) und aus den steuerlichen Hilfsmaßnahmen nach dem zweiten Corona-Steuerhilfegesetz (17,6 Milliarden Euro). Letzteres sieht unter anderem eine befristete Senkung der Umsatzsteuersätze, die Verschiebung der Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer, einen einmaligen Kinderbonus von 300 Euro, eine vorübergehende Ausweitung des Verlustrücktrags und die Wiedereinführung einer degressiven Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens vor.<sup>8</sup>

Zum Haushaltsausgleich nimmt der Bund Kredite in Höhe von 218,5 Milliarden Euro auf, unter Berücksichtigung der Finanzierungssalden der Sondervermögen verbleiben noch 198,7 Milliarden Euro. Dies übersteigt den Betrag der zulässigen Verschuldung gemäß Art. 115 GG („Schuldenbremse“) um 118,7 Milliarden Euro.<sup>9</sup> Die Corona-Pandemie stellt aber eine außergewöhnliche Notsituation dar, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Der Bund kann daher von der in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vorgesehenen Ausnahmeregelung Gebrauch machen. Der Tilgungsplan zum ersten Nachtragshaushalt sieht vor, den über die zulässige Kreditobergrenze hinausgehenden Mehrbetrag ab dem Bundeshaushalt 2023 bis 2042 jährlich linear um ein Zwanzigstel zurückzuzahlen.

Neben den Veränderungen bei den Geldansätzen sieht der erste Nachtragshaushalt auch die Erhöhung der Gewährleistungsermächtigungen von insgesamt bisher rund 465,2 Milliarden Euro auf 821,8 Milliarden Euro vor.

Zur Stabilisierung der großen Unternehmen der Realwirtschaft wird außerhalb des Bundeshaushalts der sogenannte Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) als Sondervermögen eingerichtet, zunächst befristet bis Ende 2021. Vorbild ist der „Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung“ (SoFFin), der 2008 gegründet wurde, um in der Finanzmarktkrise illiquide Banken zu unterstützen. Der WSF kann Garantien für Schuldtitel und Verbindlichkeiten von Unternehmen bis zur Höhe von 400 Milliarden Euro übernehmen, um deren Liquiditätsengpässe zu beheben und Refinanzierungen zu unterstützen. Zudem wird das Bundesfinanzministerium ermächtigt, für den WSF Kredite in Höhe von insgesamt 200 Milliarden

---

<sup>8</sup> Einige der Maßnahmen im Rahmen des Corona-Steuerhilfegesetzes verschieben lediglich das Steuervolumen zwischen den Jahren, d. h. sie können 2020 zu einem Finanzierungsbedarf führen, belasten aber den Bundeshaushalt in der langen Frist nicht (Beznoska und Pimpertz, 2020).

<sup>9</sup> Die nach Art. 115 GG maximal zulässige Nettokreditaufnahme setzt sich aus einer Strukturkomponente – 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsproduktes – abzüglich des Saldos der finanziellen Transaktionen und einer Konjunkturkomponente zusammen.

Euro aufzunehmen, von denen 100 Milliarden Euro zur Rekapitalisierung von Unternehmen eingesetzt und weitere 100 Milliarden Euro für Kredite an die KfW zur Refinanzierung der von ihr im Rahmen der Corona-Krise aufgelegten Sonderprogramme verwendet werden können. Da es sich bei den von der Kreditermächtigung umfassten Maßnahmen um „finanzielle Transaktionen“ nach Art. 115 Abs. 2 GG handelt, stehen sie grundsätzlich außerhalb der Begrenzung durch die Schuldenregel. Bei derartigen Transaktionen steht der Kreditaufnahme der Erwerb von Finanzvermögen bzw. ein entsprechender Forderungserwerb gegenüber. Man geht mithin davon aus, dass bei einer wirtschaftlichen Erholung die Unternehmen die öffentlichen Kredite zurückzahlen werden und die Staatsbeteiligungen wiederverkauft werden können (Boysen-Hogrefe, 2020). Nur für den Fall, dass Kredite ausfallen oder Beteiligungen an Unternehmen durch Insolvenz wertlos werden, kommt es zu Ausgaben, die unter die Tilgungsanforderungen der Schuldenregel fallen.

Auch die Haushalte der Sozialversicherungsträger – insbesondere die der Bundesagentur für Arbeit und die der Krankenkassen – sind durch geringere Beitragseinnahmen in Folge des Wirtschaftseinbruchs und vom Gesetzgeber auferlegter Mehrausgaben, wie z. B. Erleichterungen sowie Erhöhungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld, stark belastet. Die Sozialversicherungen verfügten am Anfang der Krise über Rücklagen von rund 100 Milliarden Euro. Die Bundesregierung hat im zweiten Nachtragshaushalt zusätzliche Mittel zur Stabilisierung der Beitragssätze bereitgestellt. Es ist heute allerdings noch sehr ungewiss, wie groß die Lücken in den Haushalten der Sozialversicherungsträger am Ende der Krise tatsächlich sein werden. Weitere finanzielle Unterstützungen durch den Bund – in Form von Zuschüssen oder Darlehen – könnten daher erforderlich sein.

## 3 Typisierung unterschiedlicher Schulden-positionen

### Systematisierung von Maßnahmen und Krisenfolgen nach Mittelverwendung und Mittelherkunft führt zu Managementregeln

Um die umfangreiche und heterogene Neuverschuldung des Bundes im Sinne einer zugleich tragfähigen und tragbaren Finanzierung in den Griff zu bekommen, nutzen wir einfache ordnende Prinzipien. Jeder Euro Neuverschuldung wird hinsichtlich seiner institutionellen Verankerung im oder neben dem öffentlichen Haushalt, hinsichtlich der Mittelherkunft und vor allem mit Blick auf die Mittelverwendung betrachtet. Er wird in diesen drei Dimensionen typisiert. Auf dieser Grundlage formulieren wir Managementregeln als vereinfachende Faustregeln, mit deren Hilfe ein großes Konvolut neuer Schulden gut und schnell geordnet und bewertet werden kann.

Im vorliegenden Abschnitt 3 wird diese Systematik mit einem Blick auf die jüngsten Nachtragshaushalte des Bundes und anlässlich der Corona-Krise neu entwickelt. Der Anspruch dahinter ist aber allgemeiner formuliert. Die Typisierung und die darauf ansetzenden Managementregeln sollen auch auf andere Gebietskörperschaften in Deutschland und Europa anwendbar sein. Zudem verstehen sie sich insofern als allgemeine Handreichungen, als sie auch ohne Corona- oder eine andere außergewöhnliche Krise geeignet sein sollen, die Kriterien einer tragfähigen und tragbaren Tilgung staatlicher (Neu-)Verschuldung als einfache Faustregeln zu implementieren.

#### 3.1 Typisierung nach der Mittelverwendung

Am Anfang dieser Betrachtung steht die Mittelverwendung. Jede auf dem Kreditweg finanzierte Staatsausgabe (bzw. Einnahmeneinbuße) hat eine bestimmte Ursache bzw. einen konkreten Zweck. Das ökonomische Prinzip hinter unserer Typisierung verschiedener Mittelverwendungen folgt hier direkt aus der Natur des Kredits, konkret aus dessen *optimaler Laufzeit*. Hierbei geht es in der finanzwissenschaftlichen Betrachtung nicht um Zinslastminimierung, Fristentransformation und ähnliche am Finanzmarkt wichtige Fragen. Die finanzwissenschaftliche Perspektive beruht auf der elementaren Funktion des Kredites, der eine einmalige bzw. unregelmäßige Finanzierungsbelastung in einen gleichmäßigen Zahlungsstrom über die Zeit umwandelt.

Für Investitionen liegt die Antwort auf die Frage nach der optimalen Laufzeit auf der Hand: Die ideale Finanzierung läuft ebenso lang wie die Lebens- bzw. Nutzungsdauer des Investitionsguts. Das verteilt die Finanzierung gleichmäßig, ohne dass es zu Finanzierungsballungen kommt oder noch Investitionen finanziert werden, die längst aus der Nutzung gefallen

sind. In der kaufmännischen Betrachtung ist eine Finanzierung gemäß der Abschreibungsdauer als pragmatische Annäherung an die tatsächliche Lebensdauer eines Investitionsguts naheliegend. Im öffentlichen Sektor ist das genauso. Hier gilt das als die „goldene Regel“ der Kreditfinanzierung staatlicher Investitionen. Diese auch als *pay-as-you-use* bezeichnete Maxime ist in dreifacher Hinsicht ökonomisch vorteilhaft:

1. Zunächst ist sie intertemporal bzw. intergenerativ gerecht, weil sie die Finanzierungslast für eine staatliche Investition gleichmäßig auf die Nutzer-Jahrgänge verteilt.
2. Sie ist auch insofern allokativ effizient, als damit eine Steuerglättung über die Zeit erreicht wird („tax smoothing“), d. h. zur Finanzierung unregelmäßiger großer Infrastrukturen müssen die Steuern nicht herauf- und danach wieder heruntersetzt werden.
3. Das bringt schließlich auch den polit-ökonomischen Vorteil mit sich, dass Investitionen im Haushaltsprozess nicht gegenüber sofort zur Gänze wirksamen konsumtiven Ausgaben diskriminiert werden.

Die bestehend einfache Logik der *Pay-as-you-use*-Regel ist als Spezialregel für Investitionen aber noch gar nicht voll ausgeschöpft. Wir formulieren sie hier als allgemeine Maxime für die ökonomisch vernünftige Verteilung unregelmäßiger Finanzierungslasten über die Zeit. Neben die tatsächliche Nutzung einer staatlichen Leistung in einem bestimmten Zeitraum tritt hier noch die angemessene intertemporale Absicherung gegen konjunkturelle, Epidemie- und andere Risiken. Auf dieser Grundlage werden im weiteren Verlauf für die unterschiedlichen Mittelverwendungen jeweils angemessene Laufzeiten einer Kreditfinanzierung formuliert.

Im ersten Schritt werden dazu die verschiedenen Mittelverwendungen unterschieden, auf die potenziell kreditfinanzierte Ausgaben (und Einnahmeneinbußen) entfallen. Hinsichtlich der Mittelverwendung gibt es zunächst die Maßnahmen, die mit der Corona-Bekämpfung im unmittelbaren Zusammenhang stehen. Eindeutig ist dies beispielsweise beim Erwerb von Schutzkleidung und ähnlich gelagerten Ausgaben.

Daneben gibt es die konjunkturell bedingten Einflüsse auf die öffentlichen Haushalte. Die Corona-Rezession ist makroökonomisch als Konjunkturkrise durchaus speziell, da hier ein mit den Lockdowns verursachter Angebotsschock durch eine unmittelbar folgende Nachfragekrise verschärft wird. Dessen ungeachtet sind eine große Reihe von Einflüssen auf den öffentlichen Haushalt als eindeutig konjunkturell zu typisieren. Hier ist jedoch zu unterscheiden zwischen Einflüssen, die als automatische Stabilisatoren wirken können (z. B. automatischer Rückgang der regulären Steuereinnahmen), und aktiven stabilisierungspolitischen Maßnahmen, wie z. B. der Senkung der Umsatzsteuersätze für das zweite Halbjahr 2020 oder Liquiditätszuschüsse an Unternehmen und Selbstständige. Wie später deutlich werden wird, impliziert diese Unterscheidung einen andersgearteten Umgang mit den resultierenden Schulden.

Neben den konjunkturellen und den unmittelbar Corona-bedingten Maßnahmen im engeren Sinne gibt es eine Vielzahl von Maßnahmen, die sich nicht eindeutig in einer Richtung typisieren lassen. An der Schnittstelle zwischen diesen beiden Kategorien werden sie in der

folgenden Tabelle 2 in der Kategorie „Zwischen Corona, Konjunktur und Wachstum“ verortet. Dabei kann es sich beispielsweise den Erwerb von Unternehmensanteilen für die Produktion eines Impfstoffes handeln.

Neben diesen Bereichen der Mittelverwendung, die ihren Ursprung in den Herausforderungen des Frühjahrs und Sommers 2020 haben, gibt es auch strukturelle Herausforderungen. Diese umfassen einerseits intergenerative Aufgaben z. B. im Bereich der demografischen Festigung sozialer Sicherung. Hinzu kommen andererseits investive Ausgaben, die sich durch die Anschaffung konkreter Anlagegüter auszeichnen. Diese Unterscheidung im Hinblick auf die Mittelverwendung ist in Tabelle 2 auf der horizontalen Achse abgebildet.

### 3.2 Mittelherkunft ergänzt die Mittelverwendung

Daneben erfolgt eine Differenzierung nach der Mittelherkunft. Nicht alle Maßnahmen des Sommers 2020 werden einheitlich über Schulden finanziert. Vielmehr gab es sowohl im Bundeshaushalt als auch bei den Sozialversicherungen freie Rücklagen oder Corona-bedingte Minderausgaben, auf die im Rahmen der Nachtragshaushalte zurückgegriffen wird. Zudem können die weiteren Lasten gemäß ihrer Mittelherkunft unterschieden werden:

- Kurzfristige Kredite, denen keine fest planbaren Zahlungsrückflüsse gegenüberstehen.
- Langfristige Kredite und Anleihen, denen keine fest planbaren Zahlungsrückflüsse gegenüberstehen.
- Mittel- oder langfristige Verbindlichkeiten, bei denen mit einer Tilgung durch Rückflüsse gerechnet werden kann (beispielsweise der Erwerb von Anteilen in Not geratener Unternehmen, die mittelfristig wieder veräußert werden sollen und deren Veräußerungserlös die Verbindlichkeiten decken soll).
- Haftungsverbindlichkeiten (also Haftungsrisiken z. B. aus Bürgschaften, die sich noch nicht in Form konkreter Verbindlichkeiten niedergeschlagen haben, wo aber zumindest anteilig mit einer Inanspruchnahme zu rechnen ist).
- Implizite Schulden durch Unterlassen (zwingend notwendige investive oder Zukunftsausgaben, die nicht erfolgt sind). Da diese Maßnahmen kurz- oder mittelfristig nachgeholt werden müssen, stellen sie implizite Verbindlichkeiten dar.
- Daneben ist denkbar, dass zur Finanzierung der Krisenfolgen Rücklagen aufgebraucht werden, die eigentlich für andere Aufgaben vorgesehen sind.

Diese verschiedenen Alternativen der Mittelherkunft sind auf der vertikalen Achse der Tabelle 2 abgebildet.

Typisierung unterschiedlicher Schuldenpositionen

Tabelle 2  
Typisierung unterschiedlicher Schuldenpositionen

<b>Mittelverwendung</b> <b>Mittelherkunft</b>	Unmittelbar Corona-bedingt	Zwischen Corona, Konjunktur und Wachstum	Konjunkturell automatischer Stabilisator	Konjunkturell aktive Stabilisierungspolitik	Intergenerative Maßnahmen	Investive Maßnahmen
Kurzfristige Kredite	In langfristige Schulden umwandeln	In langfristige Schulden umwandeln	Zeitnah tilgen bzw. automatische Tilgung	Zeitnah tilgen o. mittelfristiger Finanzierungsplan	In langfristige Schulden umwandeln	In langfristige Schulden umwandeln
Langfristige Kredite / Anleihen	Längerfristiger Finanzierungsplan	Längerfristiger Finanzierungsplan	In kurzfristige Kredite umwandeln	Mittelfristiger Finanzierungsplan	Längerfristiger Finanzierungsplan	Längerfristiger Finanzierungsplan
Beteiligungen	Nach Anlass wieder abstoßen oder in Dauerbeteiligung umwandeln	Nach Anlass wieder abstoßen oder in Dauerbeteiligung umwandeln	Im Aufschwung wieder abstoßen	Im Aufschwung wieder abstoßen	Zweckgebundene Verwendung der Rückflüsse	Zweckgebundene Verwendung der Rückflüsse
Haftungsverbindlichkeiten (Risiken, die nicht durch konkrete Schulden unterlegt sind)	Entsprechend der Risiken und erwarteten Haftungsvolumina dokumentieren und Rückstellungen bilden	Entsprechend der Risiken und erwarteten Haftungsvolumina dokumentieren und Rückstellungen bilden	Entsprechend der Risiken und erwarteten Haftungsvolumina dokumentieren und Rückstellungen bilden	Entsprechend der Risiken und erwarteten Haftungsvolumina dokumentieren und Rückstellungen bilden	Entsprechend der Risiken und erwarteten Haftungsvolumina dokumentieren und Rückstellungen bilden	Entsprechend der Risiken und erwarteten Haftungsvolumina dokumentieren und Rückstellungen bilden
Implizite Schulden durch Unterlassen	Maßnahmen nachholen. Ggf. in explizite Schulden umwandeln					
Verzehr von zweckgebundene Rücklagen für andere Zwecke	Auffüllen durch explizite Schulden oder freie Rücklagen					
„Freie“ Rücklagen und Überschüsse	Soweit zulässig verwenden. Im Aufschwung wieder aufbauen					
Kurzfristige Kredite	In langfristige Schulden umwandeln	In langfristige Schulden umwandeln	Zeitnah tilgen bzw. automatische Tilgung	Zeitnah tilgen oder in mittelfristigen	In langfristige Schulden umwandeln	In langfristige Schulden umwandeln

Legende: Felder, die aus finanzwissenschaftlicher Sicht unbelegt sein sollten bzw. frei zu räumen wären, sind grau eingefärbt. Hier werden Hinweise gegeben, wo jeweiligen Positionen stattdessen einsortiert werden sollten.

Quelle: Eigene Darstellung.

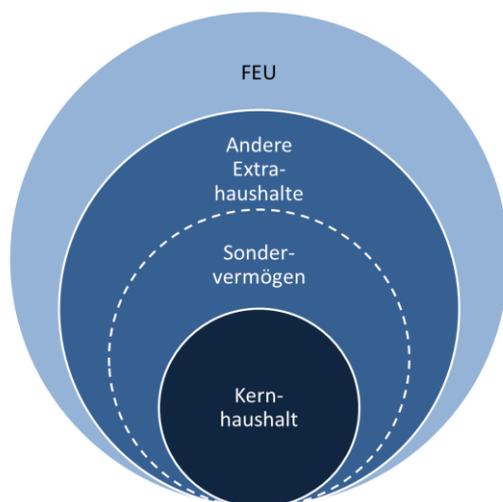
Im Ergebnis ergibt sich eine Matrix aus Mittelherkunft und Mittelverwendung, die aus 42 Feldern besteht. Theoretisch vorstellbar ist hier jede Kombination. Einige davon sind allerdings finanzwissenschaftlich nicht sinnvoll und sollten bei der Systematisierung der Schulden leer bleiben bzw. geräumt werden. So sollten beispielsweise investive und intergenerative Maßnahmen nicht durch kurzfristige Liquiditätskredite finanziert werden. Auch sollte auf implizite Schulden durch Unterlassen generell verzichtet und etwaige unterlassene Maßnahmen zügig nachgeholt werden.

### 3.3 Institutionelle Verortung als drittes Typisierungsmerkmal

Die dritte Ebene der Typisierung folgt aus der institutionellen Verortung der Neuverschuldung. Im Fokus der öffentlichen Debatte um Neuverschuldung steht dabei zunächst der Kernhaushalt. Aber auch Schulden, die nicht im Kernhaushalt verortet sind, gehören zu den öffentlichen Schulden. Zur Systematisierung der institutionellen Verortung ist das Schalenkonzept des Statistischen Bundesamtes für den öffentlichen Gesamthaushalt hilfreich. Die Kernhaushalte bilden hier den natürlichen Ausgangspunkt. Zur nächsten Schale werden sogenannte Extrahaushalte (einschließlich der Sondervermögen) und die Sozialversicherungen gezählt. Diese beiden Gruppen umfassen den öffentlichen Gesamthaushalt.

Abbildung 2

Dritte Ebene: Institutionelle Verortung



Quelle: Eigene Darstellung.

FEU: sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

Zusätzlich sind in der äußersten Schale noch die sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) verortet. Zusammen mit den beiden vorgenannten Gruppen bilden sie den öffentlichen Bereich. Abbildung 2 bietet eine Übersicht, in der mit Blick auf

die öffentlichen Schulden zusätzlich zwischen Sondervermögen und den anderen Extrahaushalten unterschieden wird.

Theoretisch vorstellbar wären insofern vielfältige Alternativen, die Schulden institutionell zu verorten. Dem stehen jedoch zum einen rechtliche Beschränkungen gegenüber, zum anderen ist nicht jede Institution als Träger von Schulden in gleicher Form ökonomisch sinnvoll. Hier ist wiederum von Bedeutung, um welche Art von Schulden – in Bezug auf Mittelverwendung, aber auch auf die Mittelherkunft – es sich handelt. So können die unmittelbar Corona-bedingten Schulden beispielsweise durchaus in einem Sondervermögen verortet werden, da sie in ihrer Inzidenz außergewöhnlich und insofern eine unabhängig von Kernhaushalt zu sehende Herausforderung sind. Gerade Schulden, denen erwartete Rückflüsse z. B. aus der späteren Veräußerung von Unternehmensanteilen gegenüberstehen, sollten in einem separaten Sondervermögen zusammengefasst werden. Hiervon zu trennen ist Corona-bedingte Neuverschuldung, der keine erwarteten Rückflüsse gegenüberstehen. Sie sollte jeweils mit Tilgungsplan in einem separaten Sondervermögen oder auch im Kernhaushalt verankert werden. Diese Orientierungen zur institutionellen Verortung werden bei den Corona-Hilfen des Bundes und der Länder weitgehend schon beachtet.

### 3.4 Managementregeln auf Grundlage struktureller Annuitäten

Tabelle 3

#### Managementregeln für (Neu-)Verschuldung

Mittelverwendung	Unmittelbar Corona-bedingt	Zwischen Corona, Konjunktur und Wachstum	Konjunkturell automatischer Stabilisator	Konjunkturell aktive Stabilisierungspolitik	Intergenerative Maßnahmen	Investive Maßnahmen
Tilgungszeitraum	Der Zeitraum bis zur nächsten Epidemie	Mittelwert zw. Corona-bedingt und aktiv stabilisierungspolitisch	Automatisch im nächsten Aufschwung. (Länge eines Zyklus ca. 5 Jahre)	Wegen außergewöhnlichen Volumens innerhalb der nächsten zwei Zyklen	Generationell jahrgangsgerecht. Vereinfacht: Für den Zeitraum einer Generation	Gemäß Abschreibungszeiten (Anlagevermögen). Vereinfacht: Ungefäher Mittelwert
Überschlag für strukturelle Annuität	25 Jahre	17,5 Jahre	Keine strukturelle Annuität wg. automatischer Tilgung	10 Jahre	25 Jahre	30 Jahre
Verortung	Sondervermögen o. Kernhaushalt	Sondervermögen o. Kernhaushalt	Kernhaushalt	Kernhaushalt	Kernhaushalt	Kernhaushalt

Quelle: Eigene Darstellung

Die einfache und ökonomisch gut gerechtfertigte *Pay-as-you-use*-Regel wird als Maßstab genutzt, um nicht nur Investitionsausgaben, sondern alle unregelmäßigen Finanzierungs-lasten in gleichmäßige Zahlungsströme zu transformieren. Darauf bauen Management-regeln als Faustregeln auf, die zur einfachen Orientierung dienen, welche Arten neuer Verschuldung in welchen Fristen tragfähig und tragbar getilgt werden sollen.

In Tabelle 3 werden für die verschiedenen Arten der Mittelverwendung die Leitlinien für angemessene Tilgungszeiträume benannt. Sie werden zudem über konkrete „strukturelle Annuitäten“ operationalisiert, deren hier als Überschlag genutzte Laufzeiten angegeben sind. Der Begriff der *strukturellen Annuität* wird mit dieser Studie eingeführt. Er orientiert sich an den Prinzipien der Schuldenbremse des Art. 115 des Grundgesetzes, wie in Abschnitt 1 angekündigt. In der Schuldenbremse wird das tatsächliche Defizit bzw. der tatsächliche Überschuss in eine strukturelle und in eine konjunkturelle Komponente aufgeteilt. Vereinfacht gesprochen ist das strukturelle Defizit der langfristige, konjunkturbereinigte Trend des tatsächlichen Defizits.<sup>10</sup>

Als *strukturelle Annuitäten* werden hier analog die gleichmäßigen – und damit gewissermaßen konjunkturbereinigten – Tilgungszahlungen bezeichnet, mit denen eine bestimmte Neuverschuldung gemäß ihrer Mittelverwendung im angemessenen Zeitraum wieder abgebaut werden soll. Konkret wird also die anfängliche Neubelastung rechnerisch auf den jeweils angemessenen Tilgungspfad verteilt.<sup>11</sup> Wie auch beim strukturellen Defizit impliziert der Begriff der strukturellen Annuität *nicht*, dass die *tatsächliche* Tilgung gleichmäßig auf alle Jahre verteilt werden sollte oder gar sofort anzufangen habe. Die tatsächliche Tilgung dieser Annuitäten soll konjunkturgerecht erfolgen.

Um nun die *Pay-as-you-use*-Maxime der „goldenen Regel“ der Investitionsfinanzierung als allgemeingültige Leitlinie tragfähiger und tragbarer Tilgung unregelmäßiger Zahlungslasten zu formulieren, bedarf es einer begrifflichen Erweiterung: Als Nutzung („*as you use*“) wird hier nicht nur der faktische Gebrauch eines längerlebigen Investitionsguts verstanden, sondern auch die intertemporale Absicherung gegen aperiodische Risiken.

Eine wesentliche Aufgabe des Staates in der sozialen Marktwirtschaft ist es, für am Markt nicht versicherungsfähige, aber existenzielle Risiken einzustehen. Die Möglichkeiten der Rückversicherung staatlich getragener Risiken sind dabei sehr begrenzt. Im föderalen Verbund sichern sich Bund und Länder zwar wechselseitig ab. Diese Rückversicherung ist für den starken Bund aber de facto nicht sehr wirksam; bei deutschlandweiten oder globalen

---

<sup>10</sup> In dieser stilisierten Betrachtung ist das konjunkturelle Defizit die Differenz dieser beiden Werte. Auf die in der praktischen Umsetzung der Schuldenbremse aufwendigen Berechnungsmethoden zur Trennung des tatsächlichen Defizits bzw. Überschusses in eine strukturelle und konjunkturelle Komponente müssen wir hier nicht eingehen. Wir lehnen die „strukturellen Annuitäten“ direkt an den einfachen Idealtyp des strukturellen Defizits an, nicht an dessen diffiziler Operationalisierung in der Schuldenbremse.

<sup>11</sup> In der exemplarischen Rechnung für den ersten und zweiten Nachtragshaushalt 2020 des Bundes werden dabei zu Vereinfachung weder Zinsen noch Inflation veranschlagt. Diese Vereinfachung würde in einer vollständigen Tragfähigkeitsrechnung zwar nicht genutzt werden (vgl. Fußnote 4 oben). Für Managementregeln als einfache Heuristiken ist die Vereinfachung hingegen zulässig und wünschenswert. Das gilt umso mehr, als sich Zinseszins und Inflation in einer *realen* Langfristbetrachtung oft gegenseitig (partiell) kompensieren. Die Vereinfachung ist auch angesichts der aktuell sehr niedrigen Inflation und des Nullzinses unproblematisch.

Risiken kann sie gar nicht funktionieren. Für Pandemien und andere flächendeckende Bedrohungen funktioniert Versicherung nur intertemporal über Vorsorge und (größtenteils) über die Verteilung der Schadenskosten über die Zeit. Ziel muss es hier sein, die Schadenskosten von Großrisiken so zu strecken, dass es zu keiner Kumulation von Ausgaben in bestimmten Jahren kommt.

Mit dieser begrifflichen Erweiterung der *Pay-as-you-use*-Maxime formulieren wir nun die Managementregeln für Neuverschuldung des Jahres 2020.

Für die *unmittelbar Corona-bedingten Lasten* bedeutet die skizzierte intertemporale Absicherung, dass diese Schulden bis zur nächsten erwarteten Pandemie oder (finanziell) vergleichbaren Katastrophe getilgt sein sollen. Wenn man diesen Zeitraum kennen würde, käme es zu keinen Überlappungen und Kumulationen der katastrophengebunden Finanzmaßnahmen. Doch dieser Zeitraum ist ex-ante nicht bestimmbar, Pandemien sind unvorhersehbar. Diese Ungewissheit spiegelt sich zum Teil auch in den sehr unterschiedlichen Tilgungszeiträumen zwischen weniger als 10 und bis zu 50 Jahren wider, die Bund und Länder für ihre nicht-konjunkturelle Neuverschuldung festgelegt haben.

Der nächste Eintritt einer Pandemie von Corona-Ausmaß ist ungewiss. Die letzte vergleichbare Pandemie, die „Spanische Grippe“, liegt 100 Jahre zurück. Dennoch erscheint ein Jahrhundert als ein sehr langer Zyklus, wenn man allein die Epidemien des 21. Jahrhunderts betrachtet. Man erkennt, dass es sich bei „Sars-CoV-2“ nicht um einen seltenen Ausnahmefall handelt. Lediglich die pandemische Reichweite und Geschwindigkeit sind ungewöhnlich. Wurde HIV oft noch als solitäres Ereignis aufgefasst, so muss angesichts der Präsenz von drohenden bzw. tatsächlichen Epidemien seit der Jahrtausendwende – Sars-CoV-1 (2002), Vogelgrippe (2004), Schweinegrippe (2009), Mers-CoV (2012), Ebola (2014; wieder 2018) und nun Sars-CoV-2 (2019/20) – ohne Panikmache von einer neuen Normalität gesprochen werden. Mit Blick auf diese eng gestreuten Ereignisse erscheint es nicht unangebracht, als Zyklus der großen Pandemien eher von 25 Jahren auszugehen.

Bei aller Ungewissheit wird also im Folgenden für die unmittelbar Corona-bedingten Ausgaben ein Tilgungszeitraum von 25 Jahren angesetzt. Dies gilt jedoch nur für den Teil der Corona-bedingten Schulden, denen keine Rückflüsse etwa aus Eigenkapitalbeteiligungen oder bei beschleunigten Abschreibungen gegenüberstehen. Sind Rückflüsse zu erwarten, sollten die Schulden entsprechend der Rückflüsse getilgt werden.

Soweit die Neuverschuldung *konjunkturbedingt* ist, sollte gemäß keynesianischer Logik die Tilgung eigentlich innerhalb eines Konjunkturzyklus gelingen. Dies ist auch im Sinne der Schuldenbremse, die für ihre konjunkturelle Komponente eine Verbuchung auf dem entsprechenden Kontrollkonto vorsieht.

Wie in Abschnitt 1 argumentiert, werden konjunkturell veranlasste Defizite hier differenziert betrachtet. Entstehen Defizite aus den automatischen Stabilisatoren, z. B. wenn bei regulären Steuern Mindereinnahmen auftreten oder wenn der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung Liquiditätskredite für aufgebrachte Rücklagen gewährt werden, dann werden diese Defizite annahmegemäß im Laufe eines Konjunkturzyklus von selbst getilgt. Wegen

dieser vereinfachend unterstellten, automatischen Tilgung müssen in der Managementregel keine strukturellen Annuitäten veranschlagt werden, die aktiv im Haushalt zu tilgen wären.

Bei den Defiziten, die aus aktiver Konjunktur- und Stabilisierungspolitik stammen, gilt das nicht. So ist beispielsweise nicht zu erwarten, dass die Mindereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden, die durch die aktuelle halbjährige Senkung der Umsatzsteuersätze entstehen, automatisch getilgt würden. Die Defizite aus *aktiver* Konjunkturpolitik in der Krise müssen ebenfalls *aktiv* getilgt werden. In Abschnitt 1 haben wir argumentiert, dass heutzutage das traditionelle keynesianische Rezept, dies vollständig im nächsten Aufschwung zu tun, nicht mehr realistisch ist. Um dennoch konjunkturell verursachte Defizite, die nicht über automatische Stabilisatoren selbst getilgt werden, nicht auf Dauer in die Zukunft fortzuschreiben, soll eine tragbare Finanzierung der Corona-Kosten stattdessen mittelfristige Tilgungspfade ins Auge fassen. Da zudem die aktuellen stabilisierungspolitischen Maßnahmen zu Recht ein außergewöhnliches Volumen haben, wird hier ein Tilgungszeitraum von zehn Jahren, also der Zeitraum zweier Konjunkturzyklen, als angemessen veranschlagt.

Schulden, die weder eindeutig Corona-bedingt im engeren Sinne noch unmittelbar konjunkturbedingt sind, werden in einer *Zwischenkategorie* verortet. Hier wird im Hinblick auf den Tilgungszeitraum der mathematische Mittelwert zwischen konjunkturellen Schulden mit stabilisierungspolitischen Charakter von zehn Jahren und dem 25-Jahres-Zeitraum für unmittelbar Corona-bedingte Schulden genutzt; er beläuft sich auf 17,5 Jahre.

Schulden, die *zwischen den Generationen* entstehen, weil sie nicht generationengerecht zugeordnet wurden, sollten im Idealfall gemäß diesem Missstand getilgt werden, also generationell jahrgangsgerecht. Die Bestimmung eines solchen optimalen Zahlungspfades verlangt genaugenommen eine Generationenbilanzierung, mindestens aber eine vollwertige Tragfähigkeitsrechnung.<sup>12</sup> Für die Managementregel nehmen wir als einfachen Orientierungswert stattdessen den Zeitraum einer Geburtsgeneration, also 25 Jahre.

*Investive Maßnahmen* sollen entsprechend ihrer Nutzungsdauer finanziert werden, wie eingangs argumentiert. Da die Nutzungsdauern von Anlagevermögen auch im öffentlichen Sektor je nach Art des Vermögens sehr unterschiedlich sind, wird zur Vereinfachung ein Durchschnittswert von 30 Jahren herangezogen.

Im Folgenden werden auf Grundlage dieser Systematik und der daraus folgenden Managementregeln die vielfältigen Maßnahmen des Bundes im Rahmen seiner Nachtragshaushalte den verschiedenen Kategorien zugeordnet und in Tilgungspläne bzw. strukturelle Annuitäten überführt.

---

<sup>12</sup> Vgl. Fußnote 2 vorn.

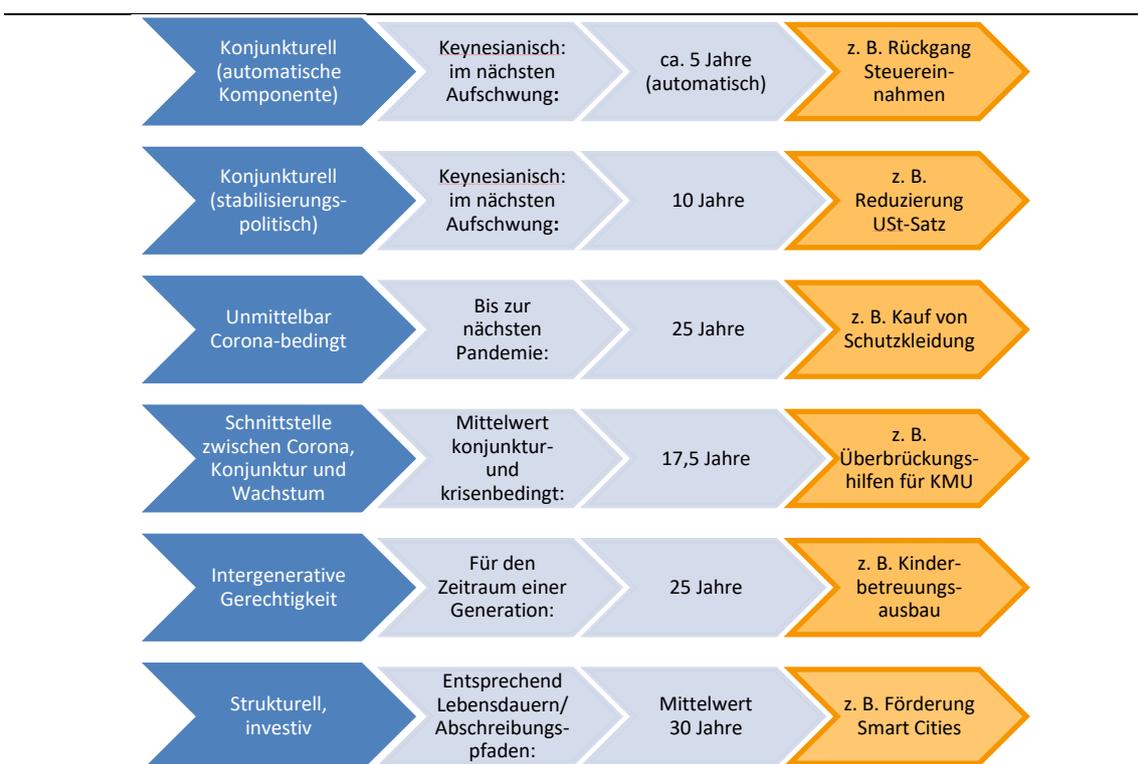
## 4 Systematisierung der Neuverschuldung des Jahres 2020

Zuordnung der Maßnahmen des Bundes zu den einzelnen Schuldenkategorien zeigt noch bemerkenswert gute Tragfähigkeit und Tragbarkeit

Auf Grundlage der Managementregeln ordnen wir im Folgenden die vielfältigen Maßnahmen des Bundes im Kontext der Corona-Krise, konkret die Projekte des ersten und des zweiten Nachtragshaushaltes, den einzelnen Schuldenkategorien zu. Abbildung 3 verdeutlicht dieses Vorgehen. Dort sind, differenziert nach den Kategorien der Mittelverwendung, die Managementregeln abgebildet und jeweils beispielhaft einer Maßnahme oder einer Folge von Corona zugeordnet.

Abbildung 3

Zuordnung der Schulden zu Schuldentypen und Managementregeln



Quelle: Eigene Darstellung.

Werden die Maßnahmen des ersten und zweiten Nachtragshaushalts nach dieser Systematik zugeordnet und werden nur die Ausgaben als schuldenwirksam berücksichtigt, denen keine äquivalenten Rückflüsse gegenüberstehen und die auch nicht aus freien Rücklagen

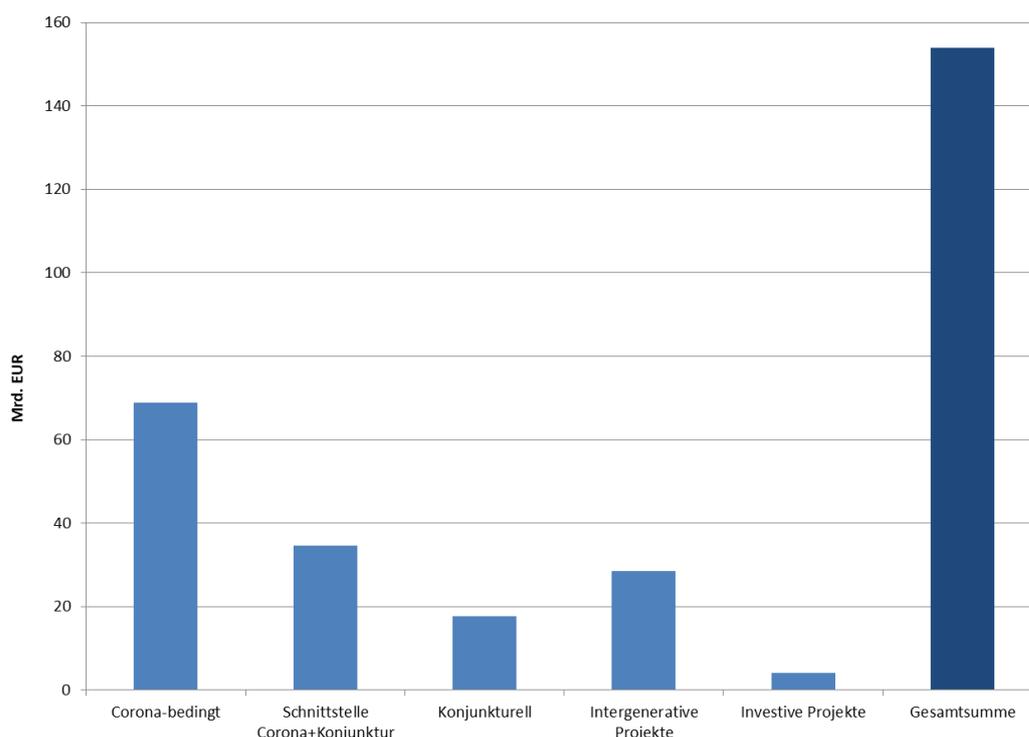
bestritten werden können, ergeben sich daraus die schuldenwirksamen Belastungen im ökonomischen Sinne zum Stichtag 30.06.2020. Sie sind in Abbildung 4 zusammengefasst. Der Anhang bietet eine detaillierte Dokumentation der einzelnen Zuordnungen.<sup>13</sup>

Es zeigt sich, dass die unmittelbar Corona-bedingten Maßnahmen mit knapp 69 Milliarden Euro den größten Anteil an der Verschuldung ausmachen. Der nicht eindeutig zuzuordnende, also zwischen Corona und Konjunktur befindliche Teil macht mit knapp 35 Milliarden Euro den zweitgrößten Teil aus. Die unmittelbar stabilisierungspolitischen Maßnahmen ohne die automatischen konjunkturellen Folgen belaufen sich auf knapp 18 Milliarden Euro.

Die intergenerativen und investiven Maßnahmen belaufen sich auf etwas mehr als 32 Milliarden Euro. Im Aggregat ergibt sich ein Betrag von knapp 154 Milliarden Euro.

Abbildung 4

### Einbezogene Neuverschuldung des Bundes nach Verwendungsarten



Quelle: Eigene Darstellung

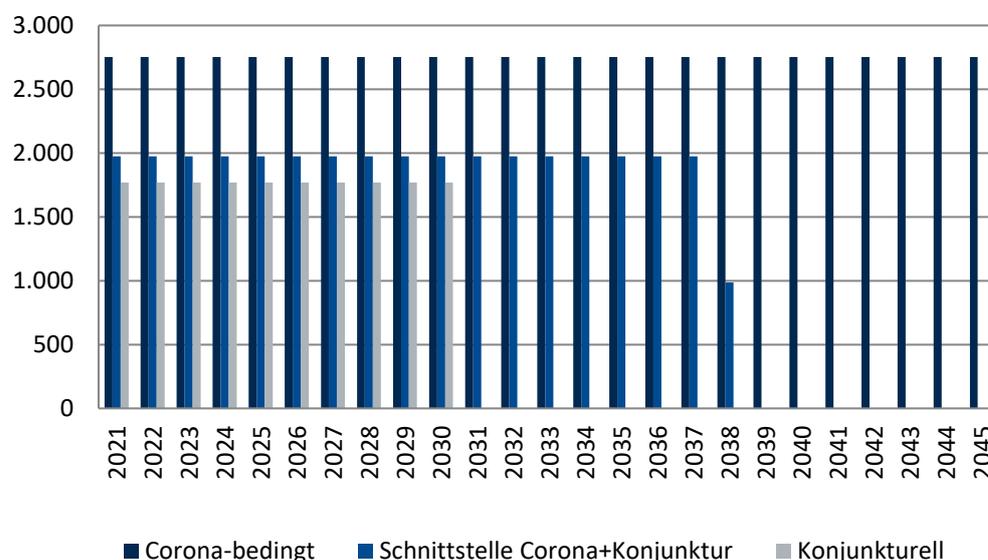
<sup>13</sup> Tabelle 4 im Anhang zeigt dabei auch, dass einige dieser zusammen knapp 150 Maßnahmen / Haushaltsposten im Rahmen dieser Kurzstudie nicht mit völliger Gewissheit einer einzelnen Kategorie zugeordnet werden können. Diese Unschärfe ist für den Untersuchungszweck vertretbar. In einer vertieften Betrachtung würden alle Maßnahmen im Detail analysiert werden, um die Zuordnungen zu validieren.

Bricht man die Schulden entsprechend der oben festgelegten Tilgungsdauern für die einzelnen Schuldenarten auf jährliche Tilgungszahlungen herunter, d. h. auf *strukturelle Annuitäten*, ergeben sich die jährlichen Belastungen bis ins Jahr 2045. Dem Motto der anschaulichen Einfachheit folgend, wird hier ohne Zinsen und Inflation gerechnet. Diese Vereinfachung ist in der Null-Zins-Gegenwart des Staates gut vertretbar; insbesondere der Bund kann heute entsprechend langlaufende Anleihen ohne Verzinsung platzieren.<sup>14</sup>

Dies ist in Abbildung 5 für die Corona-bedingten, die konjunkturellen und die Schulden an der Schnittstelle dieser beiden Kategorien dargestellt. Trotz der längeren Laufzeit von 25 Jahren sind die Corona-bedingten Belastungen auch auf jährlicher Basis am größten. Die Schulden an der Schnittstelle und die konjunkturbedingten Schulden belaufen sich in den ersten zehn Jahren auf ähnlichem Niveau. Da die Schulden an der Schnittstelle über einen längeren Zeitraum getilgt werden, fallen die Tilgungszahlen ab dem Jahr 2031 auseinander. Die hier nicht abgebildeten Schulden aus investiven und intergenerativen Maßnahmen machen aufgrund ihres relativ langen Tilgungszeitraums für das einzelne Jahr eine relativ dazu geringe Belastung aus.

Abbildung 5

### Strukturelle Annuitäten für die zentralen Verwendungsarten



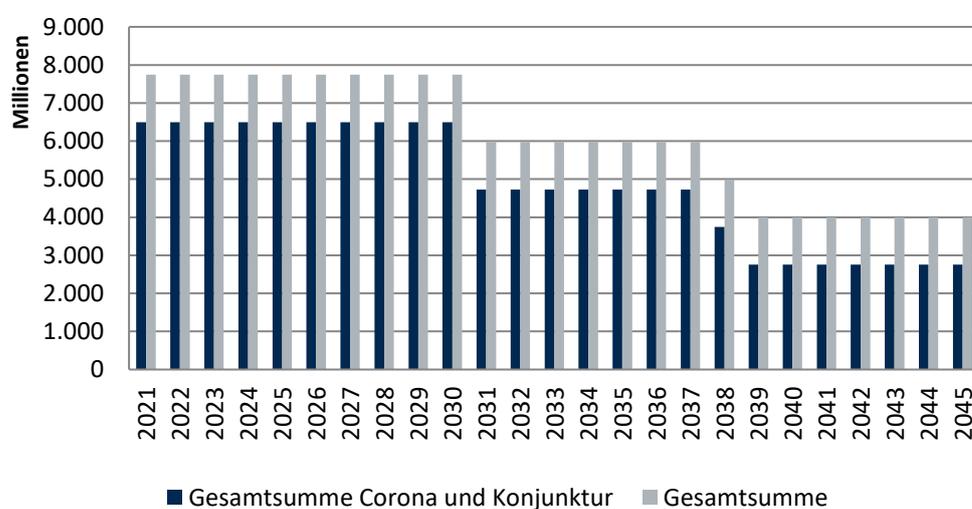
Quelle: Eigene Darstellung

Die Tilgungspläne können auch in aggregierter Form, unabhängig von den Schuldenarten, dargestellt werden (Abbildung 6). Dabei ist naturgemäß die Tilgungsbelastung mit knapp

<sup>14</sup> Die leicht negativen Zinsen bleiben in hier ebenfalls unbeachtlich. Vgl. zudem die Erläuterungen in Fußnote 11.

acht Milliarden Euro bis ins Jahr 2030 am höchsten, da bis zu diesem Zeitpunkt die Rückführung aller Schuldengruppen enthalten ist. Ab 2030 werden die Rückführungen geringer, da die stabilisierungspolitisch verursachten Schulden dann getilgt sein sollten. Ab dem Jahr 2031 reduziert sich die Tilgungslast auf rund sechs Milliarden Euro und ab 2039, nach Tilgung der Schulden an der Schnittstelle zwischen Corona und Konjunktur, auf rund 4 Milliarden Euro. Die investiven und intergenerativen Schulden schlagen sich über den gesamten Zeitraum mit rund 1,3 Milliarden Euro an jährlicher Tilgungslast nieder.

Abbildung 6  
 Tilgungsplan für die Gesamtverschuldung



Quelle: Eigene Darstellung

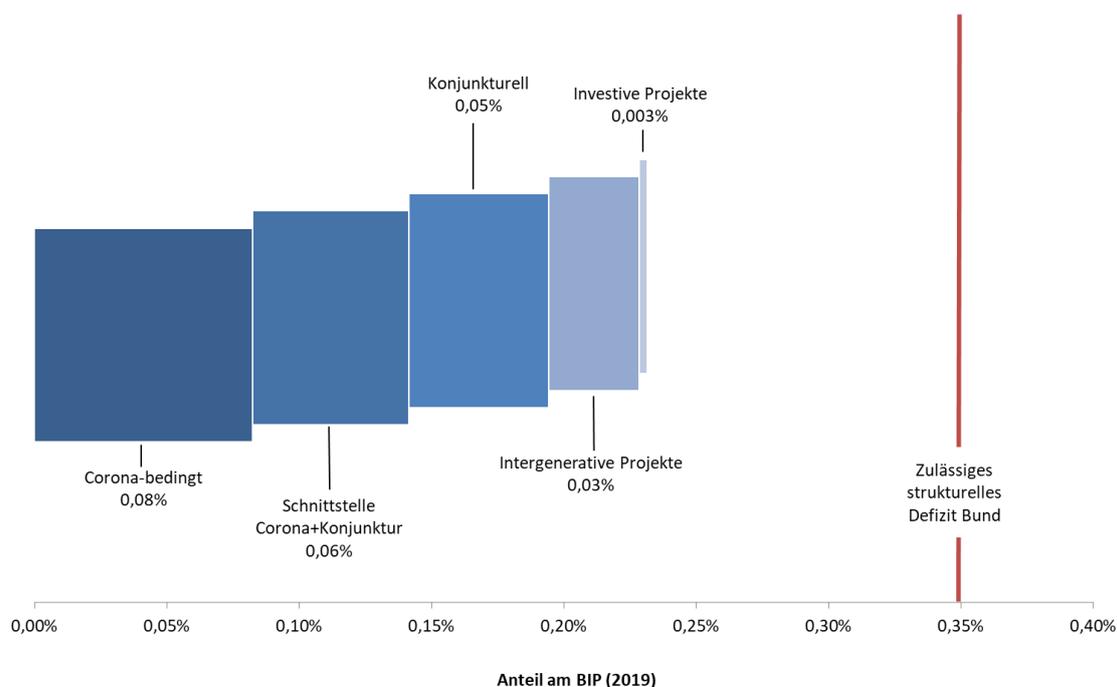
Neben den absoluten Belastungen durch die Verschuldung stellt sich auch die Frage, inwieweit die jährliche Tilgung den öffentlichen Haushalt im Kontext der Schuldenbremse belastet. Hier ist die Neuverschuldungsgrenze des Bundes von 0,35 Prozent des nominalen BIP entscheidend. Die nachstehende Abbildung 7 stellt die Tilgungslast des Jahres 2021 der verschiedenen Schuldengruppen und im Aggregat als Anteil am nominalen BIP des Jahres 2019 dar.<sup>15</sup> Dabei ist die 0,35 Prozent-Grenze durch eine rote Linie markiert.

Es wird deutlich, dass die strukturellen Annuitäten diese Grenze unter der Nebenbedingung, dass sich selbst tragende Schulden unberücksichtigt bleiben, aktuell nicht verletzen. Dies gilt sowohl wenn nur Corona- und konjunkturbedingte Schulden betrachtet werden, als auch unter Einbeziehung der Schulden aus Investitionen und intergenerativen Aufgaben.

<sup>15</sup> Nähme man stattdessen das niedrige Niveau des Jahres 2020, lägen die Prozentwerte wegen des geschrumpften Nenners leicht höher, aber immer noch unterhalb der 0,35 Prozent-Grenze. Der eigentlich zu nutzende BIP-Wert für 2021 ist aus heutiger Sicht noch so wenig absehbar, dass wir uns stattdessen auf 2019 als sichere Basis berufen.

Abbildung 7

Strukturelle Annuitäten und Schuldenbremse (am BIP)



Quelle: Eigene Darstellung

Im Ergebnis zeigt sich, dass ein nicht unerheblicher Anteil der aktuellen Belastungen des Bundeshaushaltes durch freie Rücklagen oder durch äquivalente Rückflüsse finanziert werden kann, die nicht schuldenwirksam im ökonomischen Sinne sind – sei es durch erwartbare Steuermehreinnahmen im nächsten Aufschwung, sei es durch Rückflüsse aus der Veräußerung von Beteiligungen an in Not geratener Unternehmen.

Insgesamt wird deutlich, dass die jährlichen Tilgungsaufwendungen von rund acht Milliarden Euro nicht unerheblich, jedoch gut zu handhaben und ohne Steuererhöhungen tragbar sind. Zudem kollidieren solche strukturellen Tilgungsaufwendungen nicht mit der grundgesetzlichen Neuverschuldungsgrenze, die für den für den Bund bei strukturell 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegt. Betrachtet man unsere Analyse aus dieser Perspektive, bleiben die im ersten Halbjahr 2020 neu veranlassten strukturellen Annuitäten mit insgesamt 0,23 Prozent des BIP deutlich unter dieser Grenze (vgl. Abbildung 7). Dies gilt sowohl wenn nur Corona- und konjunkturbedingte Schulden betrachtet werden als auch unter Einbeziehung der Schulden aus Investitionen und intergenerativen Aufgaben.

## 5 Stabilität und Weiterentwicklung der Schuldenbremse

Die bisherige Neuverschuldung ist gut tragbar und tragfähig – trotzdem gibt es keine völlige Entwarnung; Investitionen müssen im Blick bleiben.

Die einfache Logik, während der Corona-Krise entstehende Staatsschulden gemäß ihrer ökonomischen Funktion auf verschiedene Laufzeiten und damit Tilgungszeiträume aufzuteilen, hat sich als gleichermaßen einfaches wie anschauliches Instrument herausgestellt. Dabei gilt es immer, drei wesentliche Randbedingungen dieser Betrachtung nicht aus den Augen zu verlieren:

1. Die Zuordnung der einzelnen betrachteten Maßnahmen zu den verschiedenen Kategorien ist nicht immer komplett eindeutig zu leisten. In dem Maße, in dem hier auch Augenmaß zum Einsatz kommen muss, verbleiben auch quantitativ spürbare Variationsbreiten, die in einer ausführlicheren Betrachtung durch Sensitivitätsanalysen abgedeckt werden würden.
2. Die gewählten plausiblen Tilgungsdauern für jede Schuldengruppe sind nicht unangreifbar. Auch hier würde eine ausführliche Sensitivitätsanalyse einen Überblick geben, wie stark diese Parameterentscheidungen die Ergebnisse beeinflussen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der gegenwärtigen Schuldenbremse wie auch dem Fiskalpakt derartige Überlegungen zur finanzwissenschaftlich angemessenen Laufzeit nach Maßgabe erwarteter Zyklen ganz fremd sind. Insofern liefe die (zutreffende) Klage über die notwendigen Annahmen in diesem auf Tragfähigkeit ausgerichteten Verfahren vor allem darauf hinaus, dass es so oder so ökonomisch haltvoller ist als der Status quo.
3. Schließlich muss betont werden, dass die vorliegenden Beispielrechnungen methodisch auf der ökonomischen Ratio und Fristigkeit aufbauen. Damit wird streckenweise notgedrungen von der rechtlichen Perspektive abgewichen. Die Überlegungen sind nicht darauf angelegt, eine juristische „Überprüfung“ der Einhaltung der Schuldenbremse des Art. 115 GG vorzunehmen. Indem sie aber gleichwohl deren ökonomischen Gehalt mit dem Begriff des strukturellen Defizits widerspiegeln, können sie durchaus Hinweise für die Weiterentwicklung der grundgesetzlichen Schuldenbremse anregen.

Auch angesichts dieser Einschränkungen ist das Ergebnis für die Neuverschuldung des Bundes bemerkenswert eindeutig. Betrachtet man ausschließlich die im Wesentlichen durch Corona angestoßenen Maßnahmen und die eintretenden Einnahmeneinbußen, die bis Mitte 2020 für den Bund beschlossen wurden, so generieren sie strukturelle Annuitäten in Höhe von (anfänglich) 0,23 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Im Abgleich mit der Schuldenbremse wird deutlich, dass der Wert spürbar unter dem dort zulässigen strukturellen Defizit von 0,35 Prozent des BIP liegt. Aus dieser Perspektive können die gegenwärtig veranlassten Corona-Kosten des Bundes langfristig tragfähig und makroökonomisch tragbar

finanziert werden, ohne dass die Schuldenbremse durch diese neuen Maßnahmen gefährdet wäre. Die strukturelle „Schwarze Null“ des Bundes ist zwar vorerst Geschichte. Die aber angesichts der aktuellen Volumina an Corona-Hilfen überraschend moderate Zusatzbelastung lässt diese Einbuße finanzpolitisch und makroökonomisch gut verkraften. Für die aktuellen Corona-Kosten des Bundes werden auch mittelfristig keine Steuererhöhungen als Gegenfinanzierung benötigt.

Diese Botschaft kann auch diejenigen beruhigen, die mit Blick auf die großen Milliardenbeträge der kreditfinanzierten Corona-Hilfen befürchten, dass die Schuldenbremse des Art. 115 GG aufgegeben werden müsse, weil sie ohnehin schon gebrochen ist und/oder perspektivisch nicht einzuhalten sei. Ungeachtet einer mitunter anderslautenden rechtlichen Einschätzung kann diese Befürchtung unter den Randbedingungen unserer ökonomischen Fristenlogik zurückgewiesen werden.

Dennoch kann für die Schuldenbremse keine bedingungslose Entwarnung ausgesprochen werden. Denn nicht alle dem Bund gegebenenfalls noch drohenden Corona-Kosten sind schon veranschlagt:

- Generell ist die Corona-Situation zu Mitte des Jahres 2020 noch unklar. Zu hoffen ist, dass es keine „zweite Welle“ in Deutschland geben wird. Aber auszuschließen ist das selbstredend nicht. Ein neuerlicher Lockdown würde auch vom Staat noch ein weiteres Mal den Einsatz großer kreditfinanzierter Mittel verlangen.
- Die deutschen Länder unterliegen einer im Vergleich zum Bund härteren Schuldenbremse. Sie müssen strukturell ausgeglichene Haushalte beschließen und umsetzen. In traditioneller Perspektive ist der Unterschied zwischen 0,35 Prozent zulässiger Defizite des Bundes und null Prozent bei den Ländern nicht sehr groß. Mit Blick auf unsere Annuitäten-basierte, intertemporal tragfähige Corona-Finanzierung kann der Unterschied deutlicher hervortreten, je nachdem welche Maßnahmen in den einzelnen Ländern dominieren. Eine Reihe von Ländern planen für den Spätsommer 2020 weitere Nachtrags Haushalte. Ob und in welcher Weise auch der Bund hier noch stützend eingreifen müsste, ist aktuell noch nicht abzusehen.
- Auch bei den Kommunen können noch einige unabsehbare finanzielle Risiken aus Corona lauern. Der Bund steuert dem schon mit den aktuellen Konjunkturprogrammen entgegen. Ob dies ausreicht, um aufkommenden Zusatzbedarfe ökonomisch oder auch *politisch* zu konterkarieren, ist schwer absehbar.
- Deutschland sieht sich als eines der einkommensstärksten Länder der EU in Mitverantwortung für potenzielle Hilfsmaßnahmen gegenüber schwerer betroffenen Mitgliedsstaaten. Auch ist noch längst nicht beschlossen, ob der aktuelle Europäische Aufbauplan ab 2028 durch neue und zusätzliche Eigenmittel getilgt werden soll. Europäische Kommission und Europäisches Parlament werden im Zweifel für solche zusätzlichen Einnahmen plädieren. Die Mitgliedsstaaten sind hier traditionell sehr viel vorsichtiger. Sollte die Einnahmeseite des EU-Haushalts nicht in diesem Sinne weiterentwickelt werden, müssen die EU-Mitgliedsstaaten auch hier steigende budgetäre Lasten befürchten.
- Schließlich können auch für die Entwicklungszusammenarbeit noch erhebliche zusätzliche Finanzierungslasten anfallen.

Vor diesem Hintergrund ist der Schuldenberg des Bundes möglicherweise noch lange nicht vollständig, die hergebrachte Schuldenbremse entsprechend vielleicht auch schon im weiteren Verlauf von 2020 gefährdet. Doch auch wenn dies der Fall ist, muss nicht als erstes über Steuererhöhungen gesprochen werden. Auch wenn Steuern im Rahmen einer Strategie zur langfristigen Einnahmensicherung niemals prinzipiell als Instrument der zusätzlichen Staatsfinanzierung ausgeschlossen werden können, lohnt hier eher ein Blick auf die zukünftige Schuldenbremse selbst.

Denn kaum noch ein Finanzwissenschaftler würde fordern, dass die Schuldenbremse in dieser Form unbedingt erhalten bleiben sollte. Sie ist zwar nachweislich nicht schuld an der Entstehung der seit 15 Jahren virulenten staatliche Investitionskrise (vgl. Thöne, 2020). Sie ist aber auch nicht hilfreich bei deren Überwindung. Hier wäre es besser, die Schuldenbremse zum Beispiel zu einer an Nettoinvestitionen ausgerichteten goldenen Regel weiterzuentwickeln, also alle Nutzer einer Investition, heutige wie künftige, gleichmäßig an deren Finanzierung zu beteiligen. Echter Aufbau von Infrastrukturvermögen kann so effizient über die Zeit finanziert werden, während der einfache Vermögenserhalt weiterhin aus laufenden Mitteln bestritten wird. Eine an den Nettoinvestitionen ausgerichtete Defizitregel kann zudem auch den Vermögensverzehr stoppen, der durch Vernachlässigung von Infrastrukturen entsteht und der die langjährige staatliche Investitionskrise noch vertieft hat. Eine solche *investive Schuldenbremse* muss manipulationsfest und transparent sein. Sie muss Sonderregeln für konjunkturelle Krisen, Katastrophenfälle und außergewöhnliche Notlagen umfassen. Und sie muss – das wäre der schwierigste Teil – im europäischen Kontext reformiert werden, denn der ebenfalls weiterzuentwickelnde Fiskalpakt muss analog laufen.

Hier gibt es auf deutscher wie auf europäischer Ebene noch viel zu tun.

## Literaturverzeichnis

---

**Beznoska, M. / Pimpertz, J. (2020):**

Corona-Krise, Konjunkturprogramm und Staatsverschuldung (Studie im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.)

**Boysen-Hogrefe, J. (2020):**

Öffentliche Verschuldung nach der Corona-Krise: Was muss getilgt werden und wo liegen die Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte? (Kiel Policy Brief, No. 141)

**Bundesministerium der Finanzen (2015):**

Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes

**Bundesministerium der Finanzen (2020a):**

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020)

**Bundesministerium der Finanzen (2020b):**

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020)

**Bundesministerium der Finanzen (2020c):**

Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin (11.03.2020).

**Difu/FiFo (2018):**

Leistungsfähige Infrastruktur generationengerecht finanziert. Das Beispiel der Stadt Köln. Difu-FiFo-Studie. Difu-Impulse 6/2018, Berlin.

**Koldert, B. und M. Thöne (2018):**

1. Kölner Tragfähigkeitsbericht - Materielle Nachhaltigkeit der Kölner Stadtfinanzen, Stadt Köln 2018.

**Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2020):**

Ergebnisse des Erfahrungsaustauschs „Corona-Schutzschirme“, Kiel 26.05.2020.

**Thöne, M. (2020):**

Von der Schwierigkeit, tragfähig in die Zukunft zu investieren. Und wie es doch zu schaffen ist. Plus Nachbemerkung: Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie. FiFo-DP 02-20, Köln.

**Thöne, M. und H. Kreuter (2020):**

Neue Modelle für Europas Zukunft. Scoping der Aufgaben und Ansätze. Vision Europe Paper 2, Hrsg: Bertelsmann Stiftung und FiFo Köln, Gütersloh/Berlin/Köln.

**Werding, M. et al. (2020):**

Modellrechnungen für den Fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF, ifo Forschungsbericht, München.

**Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2019):**

US-Steuerreform 2018. Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland, Stellungnahme 1/2019, Berlin.

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

---

Abbildung 1	Schuldenstand der Euro-Länder 2019 und Prognose 2020 (in Prozent des BIP)	8
Abbildung 2	Dritte Ebene: Institutionelle Verortung	18
Abbildung 3	Zuordnung der Schulden zu Schuldentypen und Managementregeln	23
Abbildung 4	Einbezogene Neuverschuldung des Bundes nach Verwendungsarten	24
Abbildung 5	Strukturelle Annuitäten für die zentralen Verwendungsarten	25
Abbildung 6	Tilgungsplan für die Gesamtverschuldung	26
Abbildung 7	Strukturelle Annuitäten und Schuldenbremse (am BIP)	27
Tabelle 1	Nachtragshaushalte des Bundes für 2020	11
Tabelle 2	Typisierung unterschiedlicher Schuldenpositionen	17
Tabelle 3	Managementregeln für (Neu-)Verschuldung	19
Tabelle 4 (Anhang)	Corona-Kosten: 1. und 2. Nachtragshaushalt 2020 (Bund) mit Typisierung der Schuldenarten nach Mittelverwendung	33

---

## Anhang

Tabelle 4 (Anhang)

 Corona-Kosten: 1. und 2. Nachtragshaushalt 2020 (Bund) mit  
 Typisierung der Schuldenarten nach Mittelverwendung

<b>Maßnahme / Haushaltsposten</b>	<b>Volumen</b> <small>(in Mio. Euro, gerundet)</small>	<b>Schulden- beitrag</b> <small>(in Mio. Euro, gerundet)</small>	<b>Schulden- art*</b>
* <i>Legende Schuldenart: Corona: 1. Schnittstelle Corona-Konjunktur: 2. Konjunktur (automatischer Stabilisator): 3a. Konjunktur (aktive Stabilisierungspolitik): 3b. Intergenerativ: 4. Investiv: 5.</i>			
Projektförderung im Rahmen der deutschen Vereini- gung und internationaler sowie nationaler Repräsen- tation, Milderung und Prävention von pandemiebeding- ten Notlagen	1.000	1.000	2
Humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland	450	450	2
Hilfe für Deutsche im Ausland und für nicht vertretene Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in Drittstaaten	100	100	2
Kleinstmaßnahmen der Auslandsvertretungen	6	6	2
Leistungen an Deutsche Auslandsschulen gemäß §§ 11 und 12 ASchulG	40	40	2
Aufwendungen für Auslandsdienstlehrkräfte und Pro- grammlehrkräfte	9	9	2
Zuwendungen an Schulen im Ausland	20	20	2
Goethe-Institut e. V., München - Betrieb und operative Mittel	70	70	2
Einmaliger Zuschuss für Investitionen und Baumaßnah- men an den Zentralrat der Juden zur Finanzierung zu- sätzlicher baulicher und technischer Sicherungsmaß- nahmen inländischer jüdischer Einrichtungen	22	22	5
Registermodernisierung	0,2	0,2	2
Verwaltungsdigitalisierung	300	300	2
Förderung von Modellprojekten Smart Cities	7	7	5
Investitionspakt Sportstätten	10	10	5

## Anhang

Maßnahme / Haushaltsposten	Volumen	Schulden- beitrag	Schulden- art*
	(in Mio. Euro, gerundet)	(in Mio. Euro, gerundet)	
* <i>Legende Schuldenart: Corona: 1. Schnittstelle Corona-Konjunktur: 2. Konjunktur (automatischer Stabilisator): 3a. Konjunktur (aktive Stabilisierungspolitik): 3b. Intergenerativ: 4. Investiv: 5.</i>			
Unterstützung der Grenzschutzbehörden der Mittel- und Osteuropäischen Staaten, sowie der polizeilichen Ausbildungs- und Ausstattungshilfe	32	32	2
Aufträge und Dienstleistungen im Bereich Informationstechnik	3	3	2
Einsätze bei Katastrophen, Unglücksfällen größeren Ausmaßes und öffentlichen Notständen	29	29	2
Beiträge an Organisationen, Vereine und Verbände im Ausland	40	40	2
Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen für Verwaltungszwecke (ohne IT)	10	10	5
Ausgaben im Zusammenhang mit dem Beteiligungserwerb und der -verwaltung von CureVa	2	2	2
Ausgaben im Zusammenhang mit der Beteiligungsverwaltung der WIK	2	2	2
Maritime Technologien - Forschung, Entwicklung und Innovation	2	2	2
Innovativer Schiffbau sichert wettbewerbsfähige Arbeitsplätze	20	20	5
Zukunftsinvestitionsprogramm für Fahrzeughersteller und die Zulieferindustrie sowie Forschungs- und Entwicklungsprojekte für transformationsrelevante Innovationen und regionale Innovationscluster	1.000	1.000	5
Entwicklung digitaler Technologien	-1	-1	2
Potenziale der digitalen Wirtschaft	-1	-1	4
Moderne Flugzeuge - Beschleunigte Modernisierung von Flugzeugflotten	100	100	2
Zuweisungen für betriebliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW)	250	250	2

## Anhang

Maßnahme / Haushaltsposten	Volumen	Schulden- beitrag	Schulden- art*
	(in Mio. Euro, gerundet)	(in Mio. Euro, gerundet)	
* <i>Legende Schuldenart: Corona: 1. Schnittstelle Corona-Konjunktur: 2. Konjunktur (automatischer Stabilisator): 3a. Konjunktur (aktive Stabilisierungspolitik): 3b. Intergenerativ: 4. Investiv: 5.</i>			
Sachverständige, Ausgaben für Mitglieder von Fachbeiräten und ähnlichen Ausschüssen	8	8	2
Energieforschung	3	3	2
Ausgaben im Zusammenhang mit dem Zwischenerwerb und Verkauf von 50Hertz-Anteilen durch die KfW	-8	-8	2
Wasserstoffstrategie Außenwirtschaft - Internationale Kooperation Wasserstoff	200	200	2
Sachverständige, Ausgaben für Mitglieder von Fachbeiräten und ähnlichen Ausschüssen	10	10	2
Innovation Persönliche Schutzausrüstung (PSA)	4	4	2
Pandemievorsorge	72	72	2
Investitionszuschüsse zur Ausweitung der Produktion von Vorprodukten für die Herstellung von medizinischen Schutzgütern	10	10	2
Investitionszuschüsse für Produktionsanlagen von persönlicher Schutzausrüstung und dem Patientenschutz dienender Medizinprodukte	40	40	2
Europäisches Vorhaben Persönliche Schutzausrüstung (PSA)	4	4	2
COVID-19-Programm Testausstattung und Vorprodukte	20	20	1
Sachverständige, Ausgaben für Mitglieder von Fachbeiräten und ähnlichen Ausschüssen	0,3	0,3	2
Entgelte für Arbeitskräfte mit befristeten Verträgen, sonstige Beschäftigungsentgelte (auch für Auszubildende) sowie Aufwendungen für nebenberuflich und nebenamtlich Tätige	2	2	2
Investitionsförderung für den Stallumbau zur Gewährleistung des Tierwohls	100	100	2
Maßnahmen zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder	170	170	4

## Anhang

Maßnahme / Haushaltsposten	Volumen	Schulden- beitrag	Schulden- art*
	(in Mio. Euro, gerundet)	(in Mio. Euro, gerundet)	
* <i>Legende Schuldenart: Corona: 1. Schnittstelle Corona-Konjunktur: 2. Konjunktur (automatischer Stabilisator): 3a. Konjunktur (aktive Stabilisierungspolitik): 3b. Intergenerativ: 4. Investiv: 5.</i>			
Förderung von klimafreundlichem Bauen mit Holz	30	30	4
Investitionsprogramm Wald und Holz	30	30	4
Präventionsmaßnahmen im Ausland zur Vermeidung der Einschleppung der Afrikanischen Schweinepest (ASP) nach Deutschland	1	1	2
Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung	5.400	5.400	2
Überjähriges Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit	9300	0	3b
Arbeitslosengeld II	5.500	5.500	2
Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	200	200	2
Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG	5.000	0	2
Umrüstung des GSM-R-Funksystems zur Erhöhung der Störfestigkeit	25	25	2
Beschaffung von Sanitätsgerät sowie Beschaffung und Erneuerung der Vorräte an Arznei- und Verbandmitteln, Brillen und sonstigem Sanitätsverbrauchsmaterial	493	493	2
Erhaltung des Sanitätsgeräts	30	30	1
Forschung, Untersuchungen und Ähnliches	70	70	2
Ausgleichszahlungen nach § 21 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes	11.500	11.500	2
Leistungen des Bundes an den Gesundheitsfonds für SARS-CoV-2-Pandemie verursachte Belastungen	3.500	3.500	1
Leistungen des Bundes an den Ausgleichsfonds der Pflegeversicherung für SARS-CoV-2-Pandemie verursachte Belastungen	1.800	1.800	1
Zuschüsse zur Bekämpfung des Ausbruchs des neuen Coronavirus	9.100	9.100	1
Export grüner und nachhaltiger (Umwelt-)Infrastruktur	5	5	4

## Anhang

Maßnahme / Haushaltsposten	Volumen	Schulden- beitrag	Schulden- art*
	(in Mio. Euro, gerundet)	(in Mio. Euro, gerundet)	
* <i>Legende Schuldenart: Corona: 1. Schnittstelle Corona-Konjunktur: 2. Konjunktur (automatischer Stabilisator): 3a. Konjunktur (aktive Stabilisierungspolitik): 3b. Intergenerativ: 4. Investiv: 5.</i>			
Förderung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel	50	50	4
Globale Minderausgabe	-7	-7	2
Erwerb von Anlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausstattungsgegenständen sowie Software im Bereich Informationstechnik	2	2	5
Erwerb von Anlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausstattungsgegenständen sowie Software im Bereich Informationstechnik	4	4	5
Erwerb von Anlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausstattungsgegenständen sowie Software im Bereich Informationstechnik	0,4	0,4	5
Kindergeld für Anspruchsberechtigte nach § 1 BKGG	20	20	2
Kinderzuschlag für Anspruchsberechtigte nach § 6 a Bundeskindergeldgesetz	200	200	2
Zuweisung für Investitionen an das Sondervermögen "Kinderbetreuungsausbau" für die "Kinderbetreuungsfinanzierung 2020 - 2021"	500	500	4
Zuweisung aus dem Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket an das Sondervermögen "Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter"	750	750	4
Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur	224	224	2
Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen	250	250	2
Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit - Zuschüsse	350	350	2
Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft	41	41	2
Beiträge an die Vereinten Nationen, ihre Sonderorganisationen sowie andere internationale Einrichtungen und internationale Nichtregierungsorganisationen	185	185	2
Beitrag an den Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria (GFATM)	150	150	2

## Anhang

Maßnahme / Haushaltsposten	Volumen (in Mio. Euro, gerundet)	Schulden- beitrag (in Mio. Euro, gerundet)	Schulden- art*
* <i>Legende Schuldenart: Corona: 1. Schnittstelle Corona-Konjunktur: 2. Konjunktur (automatischer Stabilisator): 3a. Konjunktur (aktive Stabilisierungspolitik): 3b. Intergenerativ: 4. Investiv: 5.</i>			
Zahlungen an Einrichtungen der Weltbankgruppe	80	80	2
Sonderinitiative EineWelt ohne Hunger	100	100	2
Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren	170	170	2
Sicherung von Ausbildungen	150	150	2
Digitaler Wandel in der Bildung	15	15	4
Gesundheitsforschung und Gesundheitswirtschaft	705	705	4
Unterstützung anwendungsorientierter Forschung für außeruniversitäre Forschungseinrichtungen	500	500	4
Disagio auf Bundesanleihen, Bundesobligationen, Bundeszuschüssen, unverzinsliche Schatzanweisungen und Darlehen	-3.000	-3.000	3b
Zahlungen an die Bundesrepublik Deutschland - Finanzagentur GmbH -	121	121	3b
Entschädigungen und Kosten aus inlandsbezogenen Gewährleistungen, Zahlungen zur Abwendung oder Minderung von Schäden	1.575	1.575	1
Entschädigungen und Kosten aus auslandsbezogenen Gewährleistungen und Umschuldungen, Zahlungen zur Abwendung oder Minderung von Schäden	4.300	4.300	1
Vorsorge für den Ausgleich von Gewerbesteuererminderungen der Gemeinden	6.134	6.134	2
Zuweisung an den Energie- und Klimafonds	26.166	26.166	4
Erstattung von Ausfällen aus der Garantie für das KfW-Sonderprogramm 2020	350	350	2
Corona-Soforthilfen für kleine Unternehmen und Soloselbständige	18.000	18.000	1
Corona-Überbrückungshilfe für kleine und mittelständische Unternehmen	25.000	25.000	1

## Anhang

Maßnahme / Haushaltsposten	Volumen <small>(in Mio. Euro, gerundet)</small>	Schulden- beitrag <small>(in Mio. Euro, gerundet)</small>	Schulden- art*
* <i>Legende Schuldenart: Corona: 1. Schnittstelle Corona-Konjunktur: 2. Konjunktur (automatischer Stabilisator): 3a. Konjunktur (aktive Stabilisierungspolitik): 3b. Intergenerativ: 4. Investiv: 5.</i>			
Erwerb von Fahrzeugen	115	115	5
Investitionen im Rahmen des Konjunkturpakets 2020	3.000	3.000	5
Zuweisung an das Sondervermögen "Digitale Infrastruktur"	1.000	1.000	4
Globale Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie	3.000	3.000	1
Globale Mehrausgabe Corona-Pandemie	0	0	1
Erstattungsleistungen wegen der Insolvenz des Thomas-Cook-Konzerns und der Tour Vital GmbH sowie damit zusammenhängende Sach- und Personalausgaben	198	198	2
Bezüge und Nebenleistungen der planmäßigen Beamtinnen und Beamten	-1	-1	2
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	-2	-2	2
Dienstreisen	-1	-1	2
Erwerb von Anlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie Software im Bereich Informationstechnik	5	5	5
Zinsen aus Darlehen der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit und Erträge aus Treuhandbeteiligungen	14	14	2
Tilgung von Darlehen der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit und Rückflüsse aus Treuhandbeteiligungen	65	0	2
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt	-21.852	0	3a
Einnahmen aus der Erstattung nach dem Stabilisierungsfondsgesetz	-121	-121	2
Lohnsteuer	6.545	0	3a
Veranlagte Einkommensteuer	6.481	0	3a

## Anhang

Maßnahme / Haushaltsposten	Volumen	Schulden- beitrag	Schulden- art*
	(in Mio. Euro, gerundet)	(in Mio. Euro, gerundet)	
* <i>Legende Schuldenart: Corona: 1. Schnittstelle Corona-Konjunktur: 2. Konjunktur (automatischer Stabilisator): 3a. Konjunktur (aktive Stabilisierungspolitik): 3b. Intergenerativ: 4. Investiv: 5.</i>			
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag (ohne das in Tit. 018 03 erfasste Aufkommen)	425	0	3a
Körperschaftsteuer	6.950	0	3a
Umsatzsteuer	15.161	0	3a
Einfuhrumsatzsteuer	5.955	0	3a
Zuweisungen an Länder gemäß § 11 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern	-1.351	-1351	3a
Gewerbsteuerumlage	469	0	3a
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	-616	-616	3a
BNE-Eigenmittel der EU	-3.340	-3340	3a
Energiesteuer (aus dem Verbrauch von anderen Heizstoffen als von Erdgas)	-41	-41	3a
Energiesteuer (sonstiges Aufkommen, ohne das in den Titeln 031 02 und 031 04 erfasste Aufkommen)	3.221	0	3a
Energiesteuer (aus dem Verbrauch von Erdgas)	270	0	3a
Zuweisungen an die Länder - Regionalisierungsmittel	150	150	3b
Tabaksteuer	20	0	3a
Alkoholsteuer	30	0	3a
Alkopopsteuer	-13	-13	3a
Schaumweinsteuer	8	0	3a
Zwischenerzeugnissteuer	-1	-1	3a
Kaffeesteuer	30	0	3a
Versicherungsteuer	-110	-110	3a
Stromsteuer	660	0	3a
Kfz-Steuer	-10	-10	3a

## Anhang

Maßnahme / Haushaltsposten	Volumen	Schulden- beitrag	Schulden- art*
	(in Mio. Euro, gerundet)	(in Mio. Euro, gerundet)	
* <i>Legende Schuldenart: Corona: 1. Schnittstelle Corona-Konjunktur: 2. Konjunktur (automatischer Stabilisator): 3a. Konjunktur (aktive Stabilisierungspolitik): 3b. Intergenerativ: 4. Investiv: 5.</i>			
Luftverkehrsteuer	955	0	3a
Solidaritätszuschlag zur Lohnsteuer	765	0	3a
Solidaritätszuschlag zur Einkommensteuer	705	0	3a
Solidaritätszuschlag zu den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (ohne das in Tit. 044 06 erfasste Aufkommen)	65	0	3a
Solidaritätszuschlag zur Körperschaftsteuer	740	0	3a
Solidaritätszuschlag zur Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	-75	-75	3a
Pauschalierte Einfuhrabgaben	1	0	3a
Anpassung an die Entwicklung der Steuereinnahmen aufgrund der Corona-Pandemie	0	0	3a
Entwurf eines Gesetzes zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften	-154	-154	4
Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung	-993	-993	4
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie (Drittes Bürokratieentlastungsgesetz)	-11	-11	2
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021	-2.564	-2.564	3
Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht	-224	-224	4
Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz)	121	0	3b
Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Zweites Corona-Steuerhilfegesetz)	17.463	17.463	3b

## Anhang

Maßnahme / Haushaltsposten	Volumen	Schulden- beitrag	Schulden- art*
	(in Mio. Euro, gerundet)	(in Mio. Euro, gerundet)	
* <i>Legende Schuldenart: Corona: 1. Schnittstelle Corona-Konjunktur: 2. Konjunktur (automatischer Stabilisator): 3a. Konjunktur (aktive Stabilisierungspolitik): 3b. Intergenerativ: 4. Investiv: 5.</i>			
Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes	-150	-150	2
Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes	2.500	2.500	1
Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes	5	5	1
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrssteuergesetzes	470	470	2
Erhebungskostenpauschale	128	128	3b
Entnahme aus Rücklage	10.634	10.634	3b

## Ansprechpartner / Impressum

---

### Dr. Benedikt Rüchardt

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252

Telefax 089-551 78-91-252

[benedikt.ruechardt@vbw-bayern.de](mailto: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](http://www.vbw-bayern.de)

© vbw September 2020

### Autorinnen und Autoren

**FiFo Köln**

Dr. Bernhard Koldert  
Helena Kreuter Ph.D.  
Dr. Michael Thöne

Telefon 0221 139751-0  
[thoene@fiffo-koeln.de](mailto:thoene@fiffo-koeln.de)