

Öffentliche Finanzen^{*)}

Staatsfinanzen in der Corona-Pandemie

Überblick

Staatsfinanzen stabilisieren in Corona-Krise

Die deutschen Staatsfinanzen wiesen in den vergangenen Jahren deutliche Überschüsse und eine sinkende Schuldenquote auf. Im letzten Jahr lag der Überschuss bei 1,4 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Schuldenquote unterschritt mit 59,8 % erstmals seit 2002 die 60 %-Marke. Die Haushaltsplanungen für das laufende Jahr waren bereits expansiv ausgerichtet. Dies hat sich seit März im Zuge der Corona-Pandemie erheblich verstärkt. Mit umfangreichen Maßnahmen stützt die Finanzpolitik das Gesundheitssystem und begrenzt wirtschaftliche Schäden. In einer solchen Krisensituation zeigt sich, wie bedeutsam solide öffentliche Finanzen sind. Sie ermöglichen es dem Staat, erhebliche Kosten und Risiken zu übernehmen, ohne dass das Vertrauen in seine Handlungsfähigkeit verloren geht.

Konjunkturprogramm in Aussicht gestellt

Es war wichtig und richtig, dass die Finanzpolitik schnell einen weiten Rettungsschirm aufgespannt hat. Da sich Dauer und wirtschaftliche Auswirkungen der Einschränkungen nicht präzise abschätzen lassen, muss gegebenenfalls nachgesteuert werden. Für den weiteren Verlauf bereitet die Bundesregierung ein Konjunkturprogramm vor. Damit lässt sich gegensteuern, wenn eine Nachfrageschwäche nach den starken Einschränkungen noch anhält. Sonstige Ziele etwa zum Klimaschutz oder zur Digitalisierung könnten dabei Berücksichtigung finden. Die Staatsfinanzen dürften aufgrund der guten Ausgangslage immer noch genügend Spielraum für einen gegebenenfalls starken Impuls besitzen. Dieser sollte – wie die derzeitigen Stützungsmaßnahmen – temporär angelegt sein. Mit Auslaufen der Fiskalmaßnahmen und bei einer wirtschaftlichen Erholung verbessern sich die Staatsfinanzen dann zumindest zu einem guten Teil automatisch. Angesichts der

hohen Unsicherheit ist noch nicht verlässlich abzuschätzen, inwieweit eine spätere Konsolidierung notwendig sein wird, um die Haushaltsregeln wieder einzuhalten. Insofern ist es nahelegend, derzeit die Stabilisierung der Wirtschaftstätigkeit in den Vordergrund zu stellen und sich noch nicht mit etwaigen Konsolidierungsmaßnahmen zu befassen. Deshalb ist es auch gut begründet, die Entwicklungen zunächst weiter zu beobachten und zu bewerten, und etwa die Budgetplanungen des Bundes im Herbst auf einer besseren Informationsgrundlage aufzusetzen – einschließlich einer nochmals aktualisierten Steuerschätzung.

Stabilisierung der Wirtschaftstätigkeit im Vordergrund

Im laufenden Jahr sind die Staatsfinanzen wesentlich von den Folgen der Pandemie geprägt. Ein hohes Defizit und eine stark steigende Schuldenquote sind absehbar, wobei die konkrete Entwicklung weiterhin sehr unsicher ist. Die Bundesregierung rechnet gemäß ihrem Stabilitätsprogramm von Mitte April mit einer Defizitquote von rund 7 % und einer Schuldenquote von rund 75 %. Die Gemeinschaftsdiagnose von Anfang April ging von einer günstigeren, die Mai-Projektion der Europäischen Kommission von einer ähnlichen Entwicklung aus. Die soeben vorgelegte offizielle Steuerschätzung ändert das Bild dabei nicht grundlegend (vgl. zur Steuerschätzung ausführlicher S. 79 ff.).

2020 hohes Defizit und stark steigende Schulden durch ...

Die Entwicklung im laufenden Jahr ist zum einen entscheidend von den automatischen Stabilisatoren geprägt: Durch den Wirtschaftseinbruch fallen vor allem die Steuern stark,¹⁾ und die Aus-

... automatische Stabilisatoren und Fiskalmaßnahmen

^{*} Der Abschnitt „Staatsfinanzen in der Corona-Pandemie“ bezieht sich auf den Gesamtstaat sowie auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Schuldenquote. Danach wird ergänzend über die Haushaltsentwicklung (Finanzstatistik) in den Teilbereichen berichtet.

¹⁾ Gebremst werden auch die Sozialbeiträge, im Vergleich zu den Steuern sind sie aber weniger betroffen. Dies liegt daran, dass sie maßgeblich an den stabileren Entgelten und Renten hängen. Zudem fallen auch für Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld Beiträge zur Gesundheits-, Pflege- und Rentenversicherung an.

gaben für Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld wachsen sehr kräftig. Hinzu kommen zum anderen die einnahmen- und ausgabenseitigen Stützungsmaßnahmen. So wurden etwa das Kurzarbeitergeld, das Arbeitslosengeld und die Grundsicherung für Arbeitsuchende vorübergehend ausgeweitet. Zudem erstattet die Bundesagentur für Arbeit (BA) in dieser Krise die Sozialbeiträge für das Kurzarbeitergeld. Vor allem für Kleinunternehmen wurden Einmaltransfers beschlossen. Stundungen von Steuern und Sozialbeiträgen sowie vereinfachte Herabsetzungen von Vorauszahlungen bei Gewinnsteuern verbessern die Liquiditätslage der Unternehmen. Zudem können Unternehmen weitreichende Kreditgarantien erhalten, und auch Kapitaleinlagen werden angeboten. Entsprechende Kredite und Einlagen aus diesen Programmen erhöhen den Maastricht-Schuldenstand.²⁾ Das Defizit steigt, wenn aus inlandsbezogenen Garantien für den Staat eine Zahlungspflicht entsteht beziehungsweise wenn eine Kapitaleinlage von Anfang an als Transfer zu werten ist (weil es sich letztlich um einen Verlastausgleich handelt).

Maßnahmen zum Gesundheitsschutz

Gesundheitsschutz: Transfers zum Ausweiten und Freihalten von Kapazitäten für Covid-19

Seit Beginn der Corona-Epidemie in Deutschland wurden umfangreiche Maßnahmen zum Gesundheitsschutz ergriffen. Vorrangig war zunächst, die Ausbreitung des Virus zu bremsen und Behandlungskapazitäten vorzuhalten. Mit Investitionszuschüssen stocken Krankenhäuser ihre Kapazitäten bei der Intensivbehandlung spürbar auf. Stationäre und auch ambulante Behandlungen, die keinen Zusammenhang mit dem Coronavirus haben, finden derzeit nur eingeschränkt statt. Der Bund entschädigt im Gegenzug Krankenhäuser für Vergütungsausfälle, damit sie sich auf die Behandlungen von Covid-19-Fällen konzentrieren können. Zudem erhalten die Krankenhäuser eine höhere Vergütung für pflegerische Tätigkeiten. Die Krankenkassen kompensieren größtenteils die Einnahmefälle infolge der geringeren Zahl ambulanter und

zahnmedizinischer Behandlungen. Hinzu kommen Einmalzahlungen für Heilmittelerbringer. Insgesamt dürften die staatlichen Gesundheitsausgaben vorübergehend spürbar steigen, obwohl große Teile des Gesundheitssystems derzeit nur mäßig ausgelastet sind.

Maßnahmen zur Wirtschafts- und Einkommensstützung

Die Wirtschaftstätigkeit wurde vielfältig eingeschränkt, um die Corona-Epidemie einzudämmen. Die Fiskalpolitik zielt darauf, ökonomische Schäden zu verhindern oder abzumildern. Unternehmensinsolvenzen und Arbeitslosigkeit sollen möglichst eng begrenzt werden. Zudem werden Sozialleistungen vorübergehend ausgeweitet, um Einkommenseinbußen stärker abzufedern.

Wirtschaftliche Schäden stabilisiert begrenzen

Seit März ist der Arbeitseinsatz deutlich gesunken. Dies schlägt sich bislang offenbar hauptsächlich in einer geringeren Arbeitszeit nieder und nicht so sehr in einer erhöhten Arbeitslosigkeit. Die BA leistet daher vor allem höhere Zahlungen für Kurzarbeitergeld.³⁾ Die Voraussetzungen für diese Versicherungsleistung sind in der aktuellen Krise vorübergehend abgesenkt worden: So kann Kurzarbeitergeld momentan schon bei geringem Arbeitsausfall und auch länger bezogen werden. Zudem übernimmt die BA die Sozialbeiträge, die sonst von den Unternehmen zu zahlen sind.⁴⁾ Kurzarbeit entlastet Unternehmen spürbar von Lohnkosten. Damit sollen Entlassungen bei zeitweiligem Arbeitsausfall vermieden werden und die Einkommensperspektive erhalten bleiben. Auch wurde so-

Erweitertes Kurzarbeitergeld stabilisiert Arbeitsmarkt

² Die garantierten Kredite werden dem Staat zugerechnet, weil er die Risiken weit überwiegend trägt (für 80 % bis 100 % der Kreditsumme).

³ Das Kurzarbeitergeld lässt sich wie das Arbeitslosengeld den automatischen Stabilisatoren zurechnen. Die Unternehmen melden Kurzarbeit an und gehen bei der Zahlung in Vorleistung. Nach einer Kürzung der Arbeitszeit haben sie drei Monate Zeit, Erstattungen von der BA abzurufen.

⁴ Im Normalfall zahlt das Unternehmen die vollen Beiträge (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil ohne Beitrag zur Arbeitslosenversicherung) auf 80 % des entfallenden Bruttoentgelts.

eben eine vorübergehende Aufstockung der individuellen Leistung bei länger anhaltender Kurzarbeit beschlossen. Angesichts der verschlechterten Einstellungschancen in der aktuellen Krise wurde zudem die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I bis Ende des Jahres um drei Monate verlängert.

Grundsicherung und Teilausgleich für Einkommensausfall durch eingeschränkte Kinderbetreuung

Private Haushalte ohne oder mit niedrigen Einkommen können Grundsicherung beantragen. Vorübergehend bleiben ihr Vermögen oder ein höherer Wohnungsstandard dabei unberücksichtigt. Außerdem werden in diesem Jahr Verdienstauffälle teilweise ausgeglichen, wenn sie auf einer Anordnung zur Einschränkung der Kinderbetreuung beruhen.

Unternehmen: Transfers, steuerliche Subventionen, Kreditgarantien und Eigenkapitalhilfen

Um die Liquidität und teils auch um die Solvenz von Unternehmen zu erhalten, haben Bund und Länder umfangreiche Hilfsprogramme aufgelegt. Sehr kleine bis mittelgroße Unternehmen, Selbständige und Freiberufler können Einmaltransfers erhalten. Die Mittel sollen helfen, laufende Betriebskosten zu decken, wenn aufgrund der Corona-Pandemie Umsätze ausbleiben. Die Bundesregierung plant zudem, die Gastronomie zusätzlich zu unterstützen, indem der Umsatzsteuersatz für Speisen temporär gesenkt wird. Branchenübergreifend kommen Garantien für zinsgünstige Unternehmenskredite hinzu, die 80 % bis 100 % der Kreditsumme abdecken. Die Kredite werden zumeist über staatlich zugewiesene Sonderprogramme der KfW und der Förderbanken der Länder abgewickelt. Für grundsätzlich gesunde große Unternehmen fügte der Bund außerdem dem Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) einen Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) hinzu. Dieser kann neben Kreditgarantien unter bestimmten Bedingungen auch Eigenkapital anbieten. Für Transfers an Unternehmen, Kreditgarantien und Kapitaleinlagen haben Bund und Länder umfangreiche Ermächtigungen ausgebracht. Allein beim Bund sind für Transfers 50 Mrd € vorgesehen. Für Kreditgarantien wurde der Gewährleistungsrahmen im Bundeshaushalt um bis zu 510 Mrd € aufgestockt. Der WSF verfügt über

einen Garantierahmen von 400 Mrd € und Kreditermächtigungen von 200 Mrd €.

Je länger die Pandemie anhält und die wirtschaftlichen Aktivitäten eingeschränkt sind, desto stärker gerät der Unternehmenssektor unter Druck. Wenn Insolvenzen möglichst vermieden werden sollen, müsste sich der Fokus staatlicher Hilfen zunehmend von Liquiditätsstützung hin zu einer Solvenzsicherung verschieben. Dies kann grundsätzlich durch Transfers oder durch Kapitalzuführungen geschehen. Bislang sieht der Bund solche Hilfen nur für kleine und größere Unternehmen vor. Das Schließen bestehender Lücken scheint hier angesichts der besonderen Krisensituation bedenkenswert. Es sollte darauf geachtet werden, möglichst nur Unternehmen zu stützen, deren Probleme auf die Corona-Pandemie zurückzuführen sind und deren Geschäftsmodell auch nach der Krise noch erfolversprechend scheint.

Außerdem gelten steuerliche Sonderregeln, um insbesondere die Liquiditätssituation zu verbessern. Betroffen sind die Unternehmensteuern, die Umsatzsteuer und ausgewählte Bundessteuern. So ist im laufenden Jahr eine zinsfreie Stundung möglich, und Zwangsvollstreckungen werden ausgesetzt. Zudem können nach Jahresbeginn geleistete Sondervorauszahlungen der Umsatzsteuer erstattet werden, ohne dass die sonst damit verbundene Fristverlängerung um einen Monat erlischt. Sozialbeiträge können sich Unternehmen bis Ende Mai stunden lassen. Sie können außerdem Vorauszahlungen für Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer vereinfacht herabsetzen lassen. Zudem ist geplant, dass für diesjährige Verluste teils Vorauszahlungen für das letzte Jahr erstattet werden können. In diesem Zusammenhang erscheinen auch weiterreichende Anrechnungsmöglichkeiten erwägenswert. Die genannten Maßnahmen entlasten die Unternehmen kurzfristig durch geringere Liquiditätsabflüsse. Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Staates fallen dadurch zu-

Solvenz von Unternehmen gerät mit Länge und Schärfe der Krise zunehmend unter Druck

Steuerstundung und Absenkung von Steuervorauszahlungen schont Liquidität von Unternehmen

nächst niedriger, im weiteren Verlauf dann aber entsprechend höher aus.⁵⁾

Fiskalregeln

*Ausnahme-
klauseln der
Budgetregeln
gezogen*

Die Haushaltsregeln bieten in Krisen ausreichend Flexibilität, um fiskalisch angemessen zu reagieren. So wurden die europäischen Budgetgrenzen bis auf Weiteres ausgesetzt (vgl. Ausführungen auf S. 89). Der Bund und die meisten Länder verabschiedeten Nachtragshaushalte und zogen dafür die Ausnahmeklauseln ihrer Schuldenbremsen. Die Sozialversicherungen und die Gemeinden verfügen nicht über vergleichbare Regeln. Es spricht Einiges dafür, dass Bund und Länder sie bei der Bewältigung der Krisenlasten unterstützen. Generell obliegt dem Bund die Verantwortung für die Sozialversicherungen, den einzelnen Ländern für ihre Gemeinden. Insgesamt kann der Staat somit in der Krise einen breit angelegten, starken Stabilisierungsbeitrag leisten. Wie lange und umfangreich dies notwendig sein wird, lässt sich derzeit noch nicht verlässlich absehen. Wenn die Ausnahmeklauseln im weiteren Verlauf aufgehoben werden, greifen wieder die regulären Fiskalregeln.

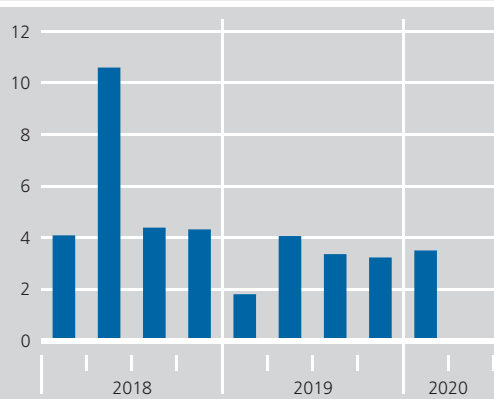
Weitere Maßnahmen auf der europäischen Ebene

Hilfsmaßnahmen der europäischen Ebene

Auf der europäischen Ebene sind ebenfalls weitreichende Maßnahmen vorgesehen, um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise möglichst gut zu bewältigen (vgl. Erläuterungen auf S. 88 ff.). Deutschland ist innerhalb der EU ein vergleichsweise wirtschaftsstarkes Land mit einem leistungsfähigen Sozialsystem. Seine Staatsfinanzen genießen großes Vertrauen, und die Finanzierungskonditionen an den Kapitalmärkten sind außerordentlich günstig. Insofern zielen die europäischen Instrumente weniger auf Deutschland, und Deutschland wird absehbar aufgrund seiner relativen Wirtschaftsstärke gleichzeitig einen größeren Beitrag leisten.⁶⁾

Steueraufkommen^{*)}

Veränderung gegenüber Vorjahr in %, vierteljährlich



Quelle: Bundesministerium der Finanzen. * Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern.

Deutsche Bundesbank

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen werden, wie bereits zuvor beschrieben, maßgeblich von der Corona-Krise beeinflusst. Im ersten Quartal zeigte sich dies zwar noch kaum (+ 3 ½ % im Vorjahresvergleich, siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 80)⁷⁾. Im Gesamtjahr ist aber ein starker Rückgang zu erwarten. So zeigt auch die aktuelle Steuerschätzung umfangreiche Steuerausfälle an. Diese bewegen sich insgesamt gesehen im Rahmen der jüngsten Erwartungen. Nach starken Steuerausfällen im laufenden Jahr, erholt sich das Aufkommen 2021 wieder spürbar. Gemäß der Steuerschätzung bleiben die Steuereinnahmen aber auch mittel-

Steuerschätzung unter extremer Unsicherheit

⁵ Soweit es sich um reine Liquiditätsmaßnahmen handelt, ändert sich die Steuerschuld nicht. Die Zahlungen werden lediglich zeitlich verlagert. Diese Verlagerung zeigt sich in den monatlichen Zahlungsströmen, die in der Finanzstatistik abgebildet werden. In der VGR-Systematik werden Steuern grundsätzlich periodengerecht verbucht. Eine Stundung von Steuerschulden beeinflusst die Steuereinnahmen in den VGR daher nicht. Abgesehen davon erfolgt die Periodenzuordnung in Deutschland durch eine schematische, begrenzt zeitversetzte Verbuchung der Zahlungseingänge.

⁶ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2020a).

⁷ Angaben abweichend zu den weiteren Ausführungen noch ohne die – für das erste Quartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

Steueraufkommen				
Steuerart	1. Vierteljahr			Schätzung für 2020 ¹⁾
	2019	2020	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	
	Mrd €			Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	175,2	181,4	+ 3,5	- 9,8
darunter:				
Lohnsteuer	50,9	53,4	+ 4,8	- 3,4
Gewinnabhängige Steuern	32,1	34,6	+ 7,9	- 24,7
davon:				
Veranlagte Einkommensteuer ³⁾	17,5	18,7	+ 7,2	- 25,3
Körperschaftsteuer	9,2	8,5	- 7,6	- 41,3
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	4,0	4,9	+ 24,1	- 10,6
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	1,4	2,5	+ 71,3	+ 22,4
Steuern vom Umsatz ⁴⁾	60,4	60,1	- 0,6	- 9,1
Übrige verbrauchsabhängige Steuern ⁵⁾	20,1	20,5	+ 1,7	- 5,1

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. **1** Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2020. **2** Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. **3** Arbeitnehmererstattungen vom Aufkommen abgesetzt. **4** Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer. **5** Energiesteuer, Tabaksteuer, Versicherungssteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Stromsteuer, Alkoholsteuer, Luftverkehrssteuer, Kaffeesteuer, Schaumweinsteuer, Zwischenerzeugnissteuer, Alkopopsteuer sowie Rennwett- und Lotteriesteuer, Biersteuer, Feuerschutzsteuer.

Deutsche Bundesbank

fristig noch deutlich unter der Projektion vom Oktober 2019. Dies liegt daran, dass die Wirtschaftstätigkeit gemäß der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung unter dem vorher erwarteten Pfad bleibt. Die aktuelle Schätzung ist allerdings insgesamt mit extrem hoher Unsicherheit verbunden – bezüglich sowohl der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als auch der Wirkungen der steuerlichen Maßnahmen. Insofern zeigt sie eher eine Momentaufnahme in einer sich potenziell schnell verändernden Wirtschaftslage. Daher ist es sinnvoll, dass die Steuerschätzung im September – außer der Reihe – aktualisiert werden soll. Darauf sollen dann der Entwurf für den Bundeshaushalt 2021

und die mittelfristige Finanzplanung bis 2024 aufgesetzt werden.

Konkret wird gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung für 2020 ein Rückgang der Steuereinnahmen um 10 % erwartet. Ausschlaggebend sind die gesamtwirtschaftlichen Annahmen (siehe Tabelle auf S. 81), die Rückgänge bei allen wichtigen makroökonomischen Steuerbezugsgrößen beinhalten. Die Steuerprogression senkt ebenfalls das Aufkommen, weil rückläufige Durchschnittslöhne erwartet werden. Das Kurzarbeitergeld, das entfallende Einkommen zum guten Teil ersetzt, ist nicht besteuert.⁸⁾ Zudem führen die bereits in Kraft gesetzten coronabedingten steuerlichen Maßnahmen zu Ausfällen in einer Größenordnung von 20 Mrd € (siehe Ausführungen auf S. 78 f.). Schon davor beschlossene Rechtsänderungen bremsen per saldo ebenfalls.⁹⁾ Dies betrifft vor allem das Familienentlastungsgesetz, mit dem insbesondere die kalte Progression des Vorjahres kompensiert und das Kindergeld erhöht wurden.

Erheblicher Rückgang der Steuereinnahmen im laufenden Jahr erwartet

Für das kommende Jahr wird mit einem Aufkommensanstieg von 10 ½ % gerechnet. Maßgeblich sind die unterstellte gesamtwirtschaftliche Erholung und die Steuerprogression. Darüber hinaus führen auslaufende steuerliche Corona-Maßnahmen nun zu Mehreinnahmen. Hier wird erwartet, dass 2020 gestundete Steuerzahlungen dann geleistet werden. Belastend wirkt hingegen die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags. Weitere Rechtsänderungen und Gerichtsurteile senken den Zuwachs nur wenig. Für die Folgejahre bis 2024 werden Zuwächse zwischen 3 % und 4 ½ % erwartet. Diese reflektieren im Wesentlichen die gesamtwirtschaftlichen Annahmen und die Steuerprogression. Mindereinnahmen aus Rechtsänderungen und Gerichtsurteilen belasten das Wachstum per saldo moderat. Die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) fällt 2020

2021 mit kräftiger Erholung

Zuwächse in Folgejahren bestimmt durch Wirtschaftswachstum und Progression

⁸ Das Kurzarbeitergeld unterliegt allerdings dem Progressionsvorbehalt, was zu moderaten Steuermehreinnahmen im Folgejahr führt.

⁹ Die offizielle Steuerschätzung basiert generell auf geltendem Recht.

Ergebnisse der offiziellen Steuerschätzung und gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung

Position	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Steuereinnahmen ¹⁾						
in Mrd €	799,3	717,8	792,5	816,0	851,1	883,3
in % des BIP	23,3	21,9	22,7	22,7	23,0	23,1
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	3,0	- 10,2	10,4	3,0	4,3	3,8
Revision zur vorherigen Steuerschätzung in Mrd €	2,9	- 98,6	- 52,7	- 59,1	- 53,8	- 51,7
Wachstum des realen BIP in %						
Frühjahrsprojektion April 2020	0,6	- 6,3	5,2	1,4	1,4	1,4
Herbstprojektion Oktober 2019	0,5	1,0	1,3	1,1	1,1	1,1
Wachstum des nominalen BIP in %						
Frühjahrsprojektion April 2020	2,7	- 4,7	6,8	3,0	3,0	3,0
Herbstprojektion Oktober 2019	2,8	2,9	3,1	2,8	2,8	2,8

Quellen: Arbeitskreis Steuerschätzungen (Mai 2020) und Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 1 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, einschl. der Erträge aus Gemeindesteuern.

Deutsche Bundesbank

deutlich auf 21,9 % (2019: 23,3 %). Danach steigt sie wieder bis auf 23,1 % im Jahr 2024.

Bundeshaushalt

Im ersten Quartal verzeichnete der Bundeshaushalt einen Überschuss von 2 Mrd €, nach einem Defizit von 1½ Mrd € zum Auftakt des Vorjahres. Die Einnahmen stiegen stark (+ 9 %). Die Steuererträge wuchsen deutlich, auch infolge geringerer Abführungen an den EU-Haushalt. Noch leicht stärker ins Gewicht fiel die hohe Gewinnausschüttung der Bundesbank: Sie übertraf den Vorjahresbetrag um 3½ Mrd €. Um diesen Betrag wurde auch der Haushaltsansatz überschritten. Diese Mehreinnahme ist gemäß den Bestimmungen im Haushaltsplan noch an den Investitions- und Tilgungsfonds zur Schuldentilgung abzuführen. Die Ausgaben stiegen um 5 %, wobei die Corona-Krise noch kaum eine Rolle spielte.

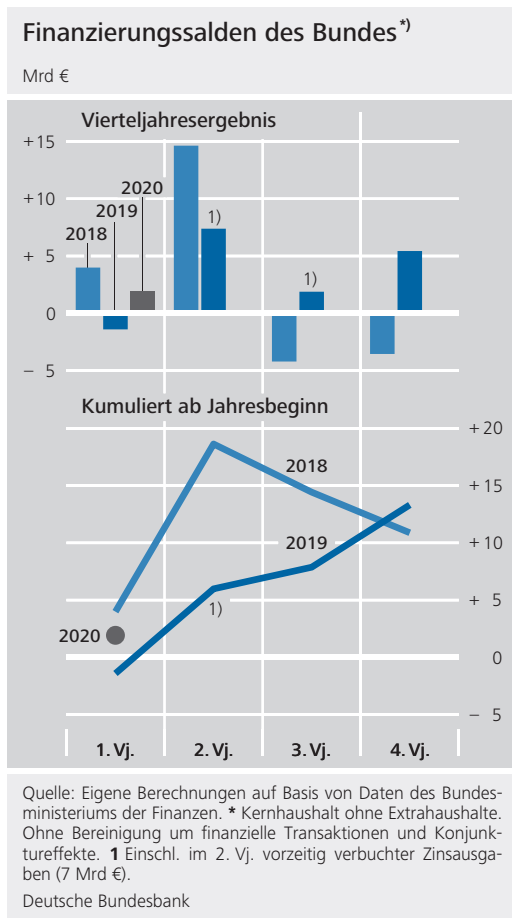
Zum Jahresauftakt noch Überschuss im Bundeshaushalt, ...

Auf anstehende massive Belastungen aus der Pandemie reagierte der Bund Ende März mit einem Nachtragshaushalt für das laufende Jahr. Die in der Flüchtlingsrücklage nach altem Planungsstand verbliebenen 37½ Mrd € wurden nicht dafür verplant. Vorgesehen ist vielmehr eine Nettokreditaufnahme von 156 Mrd €. Damit sollen Steuerausfälle von 33½ Mrd € abgedeckt werden – ein Zehntel des zuvor veranschlagten Aufkommens. Ausgabenseitig sind 50 Mrd € für Transfers an Kleinunternehmen, 7½ Mrd € für zusätzliche Grundsicherungsleis-

... aber Nachtragshaushalt mit hoher Kreditermächtigung, um gravierende pandemiebedingte Lasten zu finanzieren

Einnahmenerwartungen gegenüber Oktober 2019 auch mittelfristig noch stark reduziert

Im Vergleich zur Prognose vom Oktober letzten Jahres ergeben sich für das Jahr 2020 Steuerausfälle von 98½ Mrd €. Entscheidend ist die gesamtwirtschaftliche Abwärtsrevision, aber auch die coronabedingten Maßnahmen führen zu einer erheblichen Korrektur. Für 2021 liegen die Ausfälle dann deutlich niedriger (52½ Mrd €). Es wird zwar ein starkes Wirtschaftswachstum unterstellt, und die Maßnahmen zur Stützung der Unternehmensliquidität laufen dann aus (d. h. dann werden die Steuerzahlungen aus auslaufenden Corona-Maßnahmen erwartet). Die Einbußen aus dem Vorjahr werden aber nicht wettgemacht. Ferner ergeben sich Mindereinnahmen, weil die Steuerschätzung nunmehr – im Gegensatz zum Oktober – die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags und weitere Steuersenkungen einbezieht. Die Aufkommenserwartungen für die Folgejahre 2022 bis 2024 wurden um Größenordnungen von jährlich 50 Mrd € bis 60 Mrd € zurückgenommen. Entscheidend ist, dass die zugrunde gelegte Wirtschaftstätigkeit gemäß der Frühjahrsprojektion nur noch mäßig weiter aufholt und spürbar unter dem vormals angenommenen Pfad verläuft. Zudem schlagen sich strukturelle Steuersenkungen nieder, insbesondere die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags.



tungen und 6 Mrd € für höhere Belastungen aus Gewährleistungen vorgesehen. Zur Eindämmung der Epidemie in Deutschland sind zudem 3½ Mrd € budgetiert. Sehr umfangreich ist eine für die Krise gebildete globale Mehrausgabe über 55 Mrd €. Darüber hinaus wurde der mit Zustimmung des Haushaltsausschusses flexibel einsetzbare Gewährleistungsrahmen noch erheblich ausgeweitet (um bis zu 510 Mrd €). Im Fokus dürften dabei insbesondere KfW-Unternehmensdarlehen stehen.

Dem Nachtragshaushalt liegt ein stark abwärts revidiertes nominales BIP zugrunde. Die Konjunkturlast wird nunmehr mit 50 Mrd € veranschlagt. Da konjunkturelle Effekte in der Schuldenbremse ausgeblendet werden, erhöht sich die nach der Schuldenbremse zulässige Nettokreditaufnahme von 0,35% des BIP um diesen Betrag. Umfangreiche coronabedingte zusätzliche Ausgabenermächtigungen und Steuermindereinnahmen lassen die geplante Nettokreditaufnahme trotzdem um 100 Mrd €

*Ausnahme-
klausel der
Schuldenbremse
gezogen,
Tilgung bis
2042 geplant*

über die Verfassungsgrenze steigen (siehe Tabelle auf S. 83). Der Bundestag berief sich dabei mit gutem Grund auf die Ausnahmeklausel. Zugleich beschloss er einen Tilgungsplan, mit dem diese Sonderschulden wieder abzutragen sind. Vorgesehen ist, ab 2023 über 20 Jahre die Regelgrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme (derzeit 12 Mrd €) um jährlich 5 Mrd € zu unterschreiten. Dies wird als Tilgung angerechnet.

Wie umfangreich die Kreditaufnahme tatsächlich ausfallen wird, ist derzeit schwer abzuschätzen. Nach der neuen Steuerschätzung bleiben die Steuereinnahmen um 7 Mrd € hinter den Ansätzen im Nachtragshaushalt zurück. Weitere Steuersenkungen und ein Konjunkturprogramm stehen in Aussicht. Allerdings dürfte insbesondere die umfangreiche globale Mehrausgabe noch einen beträchtlichen Puffer bieten, der weitere Mindereinnahmen und Zusatzausgaben zumindest teilweise auffangen kann. Der Bundeshaushalt ist insgesamt gut aufgestellt, um einen starken temporären Stabilisierungsbeitrag zu leisten. Die Finanzierungsbedingungen sind zudem weiter sehr günstig. Sobald die Corona-Krise überwunden ist, werden sich die Bundesfinanzen automatisch deutlich stabilisieren, wenn insbesondere auch das Konjunkturprogramm temporär ausgestaltet ist. Verbleibende Konsolidierungsbedarfe zur künftigen Einhaltung der Haushaltsregeln (einschl. der Tilgung der Sonderschulden) lassen sich erst verlässlich abschätzen, wenn die strukturellen Auswirkungen der Pandemie genauer zu erkennen sind. Die Aufstellung des mittelfristigen Finanzplanes (und auch des Entwurfs für den Haushalt 2021) wurden vor diesem Hintergrund gut begründet bis zum Spätsommer aufgeschoben.¹⁰⁾ Für einen gegebenenfalls mit konkreten Maßnahmen unterlegten festen Plan zur Rückkehr zu den normalen Haushaltsregeln könnte es aber auch zu diesem Zeitpunkt noch zu früh sein.

*Unsicherheit
hoch – Bundes-
haushalt kann
starken tempo-
rären Stabilisie-
rungsbeitrag
leisten*

¹⁰ Der Mitte März gefasste Eckwertebeschluss für die Bundesfinanzplanung bis 2024 berücksichtigte die Ausbreitung des Coronavirus und die Folgen für den Bundeshaushalt noch nicht. Somit besteht erheblicher Anpassungsbedarf.

Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes im Zusammenhang mit der Schuldenbremse^{*)}

Mrd €

Position	2019	2020	
	Vorläufiges Ist	Haushalt (November 2019)	Nachtrag (März 2020)
1. Finanzierungssaldo	13,3	- 11,0	- 167,0
2. Münzeinnahmen	0,2	0,3	0,3
3. Rücklagenzuführungen (-)/-entnahmen (+)	- 13,5	10,6	10,6
4. Nettokreditaufnahme (1.+2.+3.) (Tilgung: +, Kreditaufnahme: -)	-	-	- 156,0
5. Saldo finanzieller Transaktionen	0,0	- 0,3	- 0,3
6. Konjunkturkomponente im Haushaltsverfahren ¹⁾	- 2,9	- 0,5	- 50,1
7. Saldo einbezogener Extrahaushalte	0,7	- 5,9	- 5,9
Digitalisierungsfonds	0,3	- 1,0	- 1,0
Energie- und Klimafonds	1,8	- 3,8	- 3,8
Fluthilfefonds	- 0,6	- 0,5	- 0,7
Ganztagsschulen (ab 2020)	-	1,0	1,0
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	- 0,9	- 1,6	- 1,3
8. Strukturelle Nettokreditaufnahme (4.-5.-6.+7.) (Tilgung: +, Kreditaufnahme: -)	3,5	- 5,1	- 111,5
9. Struktureller Finanzierungssaldo (8.-2.-3.)	16,8	- 16,1	- 122,4
10. Struktureller Saldo bei aktualisierter Potenzialschätzung ²⁾	0,8	20,7	- 135,2
11. Ergebnisgrenze der Schuldenbremse (- 0,35 % des BIP ³⁾)	- 11,5	- 11,7	- 11,7
12. Guthaben auf dem Kontrollkonto (8.-11.)	15,0	6,6	-
13. Guthaben auf dem Kontrollkonto am Jahresende	52,2	46,5	52,2
14. Überschreitung der Ergebnisgrenze (11.-8.)	-	-	99,8
15. Ausstehender Tilgungsbetrag	-	-	99,8
16. Umfang der Flüchtlingsrücklage am Jahresende	48,2	19,2	37,6

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. * Vergleiche für weitere Erläuterungen: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2016, S. 68 f. **1** Nach vereinfachtem Verfahren: mit VGR-Ergebnis Februar 2020 für 2019 und mit Annahmen der Bundesregierung vom März 2020 für den Nachtrag 2020. **2** Potenzial gemäß Frühjahrsprojektion 2020 der Bundesregierung. **3** BIP: Bruttoinlandsprodukt. Maßgeblich ist das BIP des Vorjahres der Haushaltsaufstellung.

Deutsche Bundesbank

Erhebliche Abflüsse aus neuem Wirtschaftsstabilisierungsfonds geplant

Die Extrahaushalte des Bundes verbuchten im ersten Quartal ein Defizit von gut 1½ Mrd €.¹¹⁾ Vor Jahresfrist war noch ein Überschuss von 1 Mrd € verzeichnet worden. Im weiteren Jahresverlauf dürfte vor allem der neue Wirtschaftsstabilisierungsfonds ein hohes Defizit aufweisen. Neben einem Garantierahmen von 400 Mrd € zur Absicherung von Krediten größerer Unternehmen verfügt er über Kreditermächtigungen von 200 Mrd €. Die eine Hälfte ist für Kapitaleinlagen bei größeren Unternehmen vorgesehen, mit der anderen Hälfte sollen bundesgarantierte KfW-Kredite finanziert werden.

Länderhaushalte

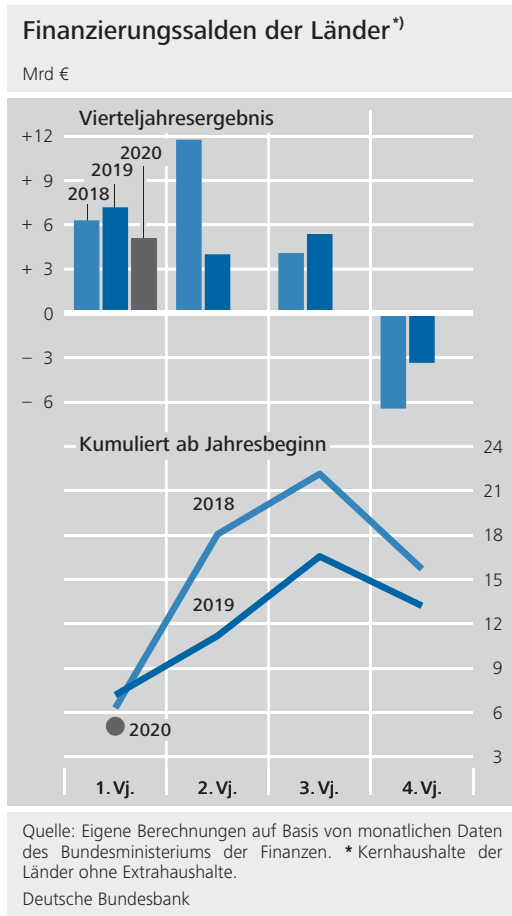
Hohes Defizit im laufenden Jahr durch pandemiebedingte Lasten

Zur Bewältigung der Corona-Krise ziehen die meisten Länder die Ausnahmeklausel ihrer Schuldenbremse und verabschieden Nachtrags Haushalte. Nach mehreren Jahren mit positiven Abschlüssen und trotz eines Überschusses von 5 Mrd € im ersten Quartal¹²⁾ ist im laufenden

Jahr nun ein sehr hohes Defizit der Länderhaushalte angelegt. Die Ausgaben dürften stark steigen. So sind die Länder für die Finanzierung bestimmter Investitionen von Krankenhäusern zuständig. Zudem haben sie unterschiedliche eigene Programme für ansässige Unternehmen aufgelegt: Durch einmalige Zuschüsse unterstützen die meisten Länder ergänzend zu den Bundeshilfen kleinere Unternehmen sowie – anders als der Bund – auch mittlere Unternehmen. Außerdem bieten die Länder Garantien für Unternehmenskredite, über ihre Förderbanken vergünstigte Liquiditätskredite sowie vereinzelt Kapitaleinlagen für Unternehmen an. Darüber hinaus erstatten mehrere Länder ihren Kom-

11 Gemäß Angaben des Bundesfinanzministeriums, also ohne Bad Banks und sonstige Einheiten mit kaufmännischem Rechnungswesen. Das Defizit des SoFFin ist ebenfalls ausgeblendet. Es gründet auf weitergeleiteten Mitteln zur Refinanzierung der Bad Bank FMSW. Im Gegenzug entfallen ebenfalls dem Bund zuzurechnende unmittelbare Schulden der FMSW.

12 Die vierteljährlichen Angaben zu den Ländern basieren auf der monatlichen Kassenstatistik zu den Kernhaushalten.



munen klar zuordenbare Krisenlasten, wie insbesondere entfallende Kita-Gebühren. Die aus ihrem Steueraufkommen finanzierten üblichen Zuweisungen an die Gemeinden laufen zunächst planmäßig fort. Weitergehende Stabilisierungshilfen für die Kommunen scheinen hier absehbar. Die Steuereinnahmen der Länder gehen dagegen erheblich zurück – was auch die aktuelle Steuerschätzung anzeigt ($-8\frac{1}{2}\%$)¹³. Soweit die Länder ihre Stützungsprogramme noch ausweiten oder eine zusätzliche Konjunkturstabilisierung mitfinanzieren, kommen weitere Budgetlasten hinzu. Im weiteren Verlauf sinken aber auch die Defizite in den Haushalten der Länder wieder, wenn temporäre Fiskalmaßnahmen auslaufen und die gesamtwirtschaftliche Erholung zunehmend Platz greift. Das genaue Ausmaß lässt sich aber auch hier nicht verlässlich abschätzen.

Die Konsolidierungshilfsländer (Berlin, Bremen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) mussten bis Ende April 2020 darlegen,

dass sie im vergangenen Jahr ihre strukturellen Defizite wie vereinbart abgebaut haben. Ziel war, die Haushalte dieser Länder auf die ab 2020 geltende Schuldenbremse vorzubereiten. Unterschreitet das strukturelle (um konjunkturelle Einflüsse und finanzielle Transaktionen bereinigte) Defizit die vereinbarte Obergrenze, so erhält das jeweilige Land die Konsolidierungshilfe für das Berichtsjahr in voller Höhe. Diese Hilfen werden für 2019 letztmalig ausgezahlt. Nach den bereits veröffentlichten Berichten beziehungsweise Pressemitteilungen von Berlin, Bremen und Sachsen-Anhalt wurden diese Vorgaben eingehalten.

Kommunalfinanzen

Die kommunalen Haushalte geraten infolge der Corona-Krise ebenfalls massiv unter Druck. Im laufenden Jahr ist ein hohes Defizit angelegt. So gehen insbesondere die gewichtigen Gewerbesteuererinnahmen erheblich zurück (um $19\frac{1}{2}\%$ gemäß der jüngsten Steuerschätzung). Auch das Aufkommen aus den kommunalen Anteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer verringert sich. Die regulären Länderzuweisungen stützen dagegen die Einnahmen. Die kommunalen Ausgaben dürften im laufenden Jahr nochmals deutlich zunehmen. So wird nicht zuletzt die vorübergehend gelockerte Bedürftigkeitsprüfung bei der Grundsicherung die Sozialleistungen steigern.

Es spricht insgesamt Einiges dafür, die Kommunen von pandemiebedingten finanziellen Belastungen abzusichern. Dies stellt insbesondere eine Aufgabe der Länder dar. Eine solche Unterstützung ließe sich auch mit einer grundlegenden Reform der Gemeindefinanzierung verbinden. Die aktuelle Entwicklung zeigt einmal mehr Handlungsbedarf auf. So spricht viel dafür, die Steuereinnahmen der Gemeinden

Hohes Defizit im laufenden Jahr durch starken Rückgang der Steuereinnahmen erwartet

Schutz vor pandemiebedingten Belastungen zusammen mit Reform der Gemeindefinanzierung zu erwägen

Konsolidierungsberichte: Defizitgrenzen 2019 eingehalten

¹³ Die Gemeindesteuern der Stadtstaaten sind in der Steuerschätzung nicht in den Steuereinnahmen der Länder, sondern der Gemeinden enthalten.

unter Wahrung der kommunalen Steuerautonomie deutlich zu verstetigen.¹⁴⁾

■ Sozialversicherungen

Rentenversicherung

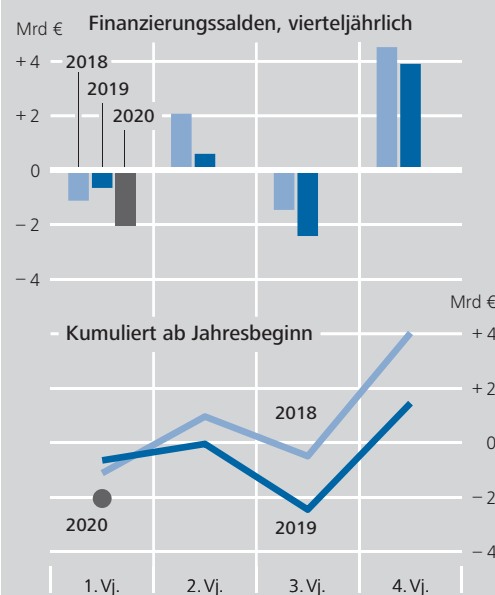
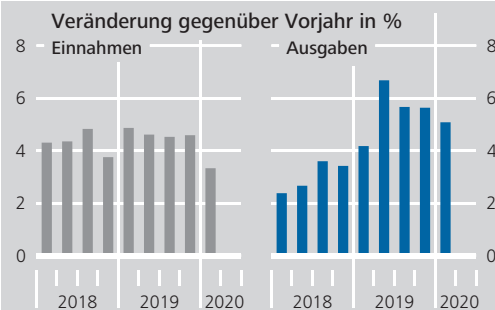
Im laufenden Jahr deutliches Defizit zu erwarten

Im ersten Quartal verzeichnete die gesetzliche Rentenversicherung ein Defizit von 2 Mrd €. Der Defizitanstieg gegenüber dem Vorjahresauftakt um 1½ Mrd € ist zu zwei Dritteln durch höhere Mütterrenten bedingt. Diese wurden erst verzögert zum zweiten Quartal 2019 ausgezahlt. Für das Gesamtjahr zeichnet sich nach dem Überschuss im Vorjahr ein deutliches Defizit ab, das aber aus der Schwankungsreserve gut zu decken ist. Zur Jahresmitte werden die Renten bundesdurchschnittlich um 3½ % angehoben. Die Anpassung geht im Wesentlichen auf die günstige Pro-Kopf-Lohnentwicklung aus dem vergangenen Jahr zurück. Anpassungssteigernd wirkt auch der Nachhaltigkeitsfaktor, weil die hier maßgebliche Relation von Beitragspflichtigen zu Rentenbeziehenden nochmals stieg. Die Rentenzahl dürfte weiter nur relativ moderat zunehmen. Aufgrund der Corona-Krise dürfte sich das Einnahmewachstum deutlich abschwächen. Ausfälle bei den Beitragseingängen wegen geringerer Arbeitsentgelte werden dabei aber vor allem durch Beiträge auf Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld gedämpft. Hinzu kommt, dass die Bundesmittel regelgebunden merklich steigen.

Rentenkommission empfiehlt doppelte Haltelinien auch nach 2026, erforderliche Bundesmittel aber nicht weiter thematisiert

Im März stellte die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission Verlässlicher Generationenvertrag ihren Bericht vor. Sie sollte Empfehlungen zur Reform der Rentenversicherung ab 2026 vorlegen. Die Kommissionsmehrheit befürwortet weiterhin verbindliche Haltelinien für den Beitragssatz und das Versorgungsniveau, dann jeweils für sieben Jahre. Dabei sollen die Haltelinie für den Beitragssatz zwischen 20 % und 24 % und die für das Versorgungsniveau zwischen 44 % und 49 % liegen. Das Versorgungsniveau soll bis zum Jahr 2030 weiterhin auf Basis von 45 Beitragsjahren berechnet wer-

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung*)



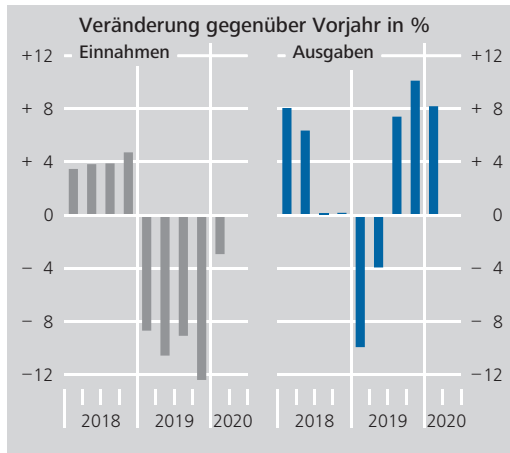
Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund. * Vorläufige Vierteljahresergebnisse. Die endgültigen Jahresergebnisse weichen in der Regel von der Summe der ausgewiesenen vorläufigen Vierteljahresergebnisse ab, da letztere nicht nachträglich revidiert werden.
 Deutsche Bundesbank

den. Erst ab 2031 sollen darin längere Erwerbsphasen berücksichtigt werden, wie sie mit dem höheren gesetzlichen Rentenalter auch intendiert sind. Das Versorgungsniveau fällt dann durch die längeren Erwerbsphasen höher aus. Im Kommissionsbericht wird dabei nicht weiter thematisiert, dass die Bundesmittel und damit die Steuerlasten voraussichtlich deutlich steigen werden.

Hinsichtlich des gesetzlichen Rentenalters konnte sich die Kommission nicht auf eine Empfehlung zur Verknüpfung des gesetzlichen Ren-

14 Vgl. hierzu: Deutsche Bundesbank (2020b).

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit*)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit. * Bundesagentur für Arbeit im operativen Bereich einschl. der Zuführungen an den Versorgungsfonds.
 Deutsche Bundesbank

Über etwaige Anpassungen des gesetzlichen Rentenalters soll 2026 entschieden werden

tenalters mit der Lebenserwartung einigen. Vielmehr schlägt sie vor, diese Frage von einem anderen Fachgremium erst im Jahr 2026 behandeln zu lassen. Das Rentenalter ist neben Versorgungsniveau, Beitragssatz und Bundesmitteln eine zentrale Stellgröße der Rentenversicherung. Auch für die Zeit nach 2030 wird erwartet, dass die Lebenserwartung steigt. Wird dies beim Rentenalter nicht berücksichtigt, verlängert sich die Leistungsphase weiter, während die Beitragsphase unverändert bleibt. Damit nimmt der Anpassungsdruck auf die übrigen Stellgrößen erheblich zu.¹⁵⁾ Insgesamt bleiben somit insbesondere hinsichtlich des Bundeszuschusses und des gesetzlichen Rentenalters et-

liche Fragen offen, die besonders für die langfristigen Perspektiven der Rentenversicherung von entscheidender Bedeutung sind. Die Auswirkungen der Corona-Krise werden ebenfalls noch näher zu untersuchen sein.

Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) war im ersten Quartal noch kaum von der Corona-Krise betroffen. Sie verbuchte ein operatives Defizit¹⁶⁾ von 1 Mrd €. Im gleichen Vorjahreszeitraum war das Finanzergebnis nahezu ausgeglichen. Die Einnahmen gingen aufgrund einer Beitragssatzsenkung um 3 % zurück. Die Ausgaben legten um 8 ½ % weiter kräftig zu. Die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld stiegen zwar wie in den Vorquartalen stark, aber die Zahlungen für Kurzarbeit lagen noch auf einem niedrigen Niveau.

Defizit im ersten Quartal

Insgesamt wird sich die Finanzlage der BA im weiteren Jahresverlauf im Zuge der Corona-Krise erheblich verschlechtern. Es ist ein sehr hohes Defizit zu erwarten. Die BA leistet vor allem über die Ausgabenseite einen starken Stabilisierungsbeitrag – insbesondere über das Kurzarbeitergeld. Wie auch in der Krise 2009 wurden diesbezüglich Sonderregelungen beschlossen: So erstattet die BA die üblicherweise von den Unternehmen zu zahlenden Sozialbeiträge auf das Kurzarbeitergeld. Zudem werden die Leistungen leichter und länger gewährt. Daneben werden auch die Ausgaben für Arbeitslosengeld beschleunigt steigen. Dies liegt auch daran, dass bis Ende des Jahres der Bezugszeitraum um drei Monate verlängert wird. Auf der Einnahmenseite werden die Beitragseingänge deutlich sinken: Die Zahl der Beschäftigten geht zurück, und die Entgelte fallen wegen Kurzarbeit geringer aus. Der für die anderen Sozialversicherungszweige dämpfende Effekt durch

Sehr hohes Defizit im laufenden Jahr zu erwarten

¹⁵ Vgl. zu verschiedenen Simulationen der langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung: Deutsche Bundesbank (2019).
¹⁶ Ohne Versorgungsfonds. Zuführungen an den Fonds stellen somit eine Ausgabe dar, die den operativen Finanzierungssaldo senkt.

Beitragseingänge für Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld besteht hier nicht. Mit der sehr hohen Rücklage (Ende 2019: 25½ Mrd €) verfügt die BA zunächst über eine gute Grundlage, die anstehenden Lasten zu tragen. Sollten darüber hinaus Mittel notwendig sein, kann der Bund ein zinsloses Darlehen gewähren.

Gesetzliche Krankenversicherung

Corona-Krise belastet Krankenversicherung

Auch die Finanzen der gesetzlichen Krankenversicherung werden im laufenden Jahr von der Corona-Krise getroffen.¹⁷⁾ Belastet wird sie vor allem auf der Einnahmenseite. Infolge des Wirtschaftseinbruchs entwickeln sich die Beitragseinnahmen schwach, wobei sie immer noch wachsen dürften. Hier stabilisieren die von der BA getragenen Beitragszahlungen, aber auch die Beiträge auf Renten – die zur Jahresmitte deutlich steigen. Die unerwartet schwachen Einnahmen belasten dabei allein den Gesundheitsfonds: Dieser leistet an die Kassen Zahlungen, die anhand der Einnahmenerwartungen aus dem letzten Herbst festgelegt wurden. Die Entwicklung der Kassenausgaben ist aus heutiger Sicht von hoher Unsicherheit geprägt. Sofern deutlich weniger reguläre (nicht im Zusammenhang mit dem Coronavirus stehende) Leistungen in Anspruch genommen werden und keine Schutzklauseln für einzelne Leistungs-

anbietende die Kassen belasten, könnten die Ausgaben auch nur schwach zunehmen.

Im Ergebnis dürfte im Gesamtjahr ein hohes Defizit beim Gesundheitsfonds auftreten. Die Lücke kann er voraussichtlich aus seinen Rücklagen schließen. Durch die Stundung von Sozialbeiträgen und die von ihm vorfinanzierte Kompensation der Krankenhäuser für leerstehende Betten könnte seine unterjährige Liquidität allerdings stärker leiden. Etwaige Engpässe sollte dann der Bund über Liquiditätshilfen oder frühzeitigere Zuweisungen verhindern. Der Abschluss der Kassen könnte hingegen sogar recht günstig ausfallen, vor allem wenn deutlich weniger reguläre Krankenhausbehandlungen stattfinden. Im kommenden Jahr dürfte bei den Kassen aber erheblicher Finanzierungsdruck entstehen. Auch nachholbedingt stark steigende Ausgaben dürften dann auf ein noch pandemiebedingt niedrigeres Einnahmenniveau treffen. Allerdings verfügen die Kassen im Aggregat über sehr umfangreiche Rücklagen, was den Anstieg der Zusatzbeitragssätze im Durchschnitt zunächst begrenzen sollte. Die Bundesregierung hat zudem angekündigt, unter Umständen zusätzliche Bundesmittel bereitzustellen, um die Beitragssätze zu stabilisieren.

Gesundheitsfonds mit sehr deutlichem Defizit, Ergebnis für Kassen mit hoher Unsicherheit

¹⁷ Für das erste Quartal liegen noch keine Daten vor, und die diesbezügliche Entwicklung wird im Monatsbericht Juli diskutiert.

■ Literaturverzeichnis

Deutsche Bundesbank (2020a), Der EU-Haushalt und seine Finanzierung: Rückschau und Ausblick, Monatsbericht, April 2020, S. 45–66.

Deutsche Bundesbank (2020b), Kurzberichte, Monatsbericht, April 2020, S. 10–12.

Deutsche Bundesbank (2019), Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, Monatsbericht, Oktober 2019, S. 55–82.

Zur aktuellen Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euroraum

2019: Defizitquote trotz Kurslockerung kaum verändert

Die staatliche Defizitquote im Euroraum lag im vergangenen Jahr nahezu unverändert bei 0,6 %. Dabei waren die Staatsfinanzen nach Einschätzung der Europäischen Kommission expansiv ausgerichtet.¹⁾ Dies wurde aber durch rückläufige Zinsausgaben weitgehend überlagert. Die konjunkturelle Entwicklung hatte praktisch keinen Einfluss. Die Schuldenquote verringerte sich um 1,8 Prozentpunkte (PP) auf 86 %.²⁾

Coronabedingt stark steigende Defizit- und Schuldenquoten im laufenden Jahr

Die Europäische Kommission betont bei ihrer jüngsten Prognose die derzeit besonders hohe Unsicherheit.³⁾ Dies betrifft insbesondere die Entwicklung der Pandemie, die damit verbundenen Eindämmungsmaßnahmen und die noch im Fluss befindlichen fiskalischen Maßnahmen. Insofern ist eine vorsichtige Interpretation geboten. Die Europäische Kommission erwartet, dass die Defizitquote des Euroraums im laufenden Jahr um 8 PP steigt (auf 8,5 %). Darin schlagen sich die coronabezogenen fiskalischen Maßnahmen mit 3¼ % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nieder. Der größere Teil des Defizitanstiegs resultiert aus dem scharfen Wirtschaftseinbruch und den stark wirkenden automatischen Stabilisatoren. Für das Folgejahr 2021 erwartet die Europäische Kommission eine deutliche Gegenbewegung. Da die temporären expansiven Maßnahmen entfallen und sich die Wirtschaft recht zügig erholt, sinkt die Defizitquote um 5 PP auf 3,5 %. Die Schuldenquote soll im laufenden Jahr um 17 PP auf fast 103 % steigen. Neben den genannten Faktoren spielen Fiskalmaßnahmen eine Rolle, die sich im

Schuldenstand, aber nicht im Defizit niederschlagen (2¼ PP). Hierzu zählen etwa staatliche oder vom Staat beauftragte Hilfskredite an Unternehmen. Die Schuldenquote geht dann 2021 um 4 PP auf knapp unter 100 % zurück. Deutlich niedrigere Defizite und das sich erholende, kräftige Wirtschaftswachstum (im Nenner) sind hier ausschlaggebend.

Die Europäische Kommission erwartet, dass die Defizitquoten im laufenden Jahr in allen Euro-Ländern erheblich steigen. Am wenigsten wächst sie in Irland (6 PP). Die stärkste Zunahme wird für Italien erwartet (9½ PP), gefolgt von Zypern (8¾ PP) und Deutschland (8½ PP). Wie im Aggregat geht der größere Teil meist auf die Einflüsse aus der ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zurück. Nach Angaben der Europäischen Kommission haben acht Euro-Länder saldenwirksame Maßnahmen in Höhe von 4 % des BIP oder mehr ergriffen beziehungsweise geplant. Dabei wird für Deutschland mit 4¾ % der höchste Wert genannt, gefolgt von Italien (4½ %) und Zypern (4¼ %).⁴⁾ In Frankreich, Finnland und

¹ Die fiskalische Ausrichtung wird an der Änderung des konjunkturbereinigten Primärsaldos gemessen. Der Primärsaldo entspricht dem Finanzierungssaldo ohne Zinsausgaben.

² Die Europäische Kommission konsolidiert hier nicht die Kreditvergaben zwischen Euro-Ländern.

³ Für ihre Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sie neben der Basislinie zwei weitere Szenarien mit ungünstigeren Annahmen erstellt.

⁴ Der genannte Umfang entspricht in der Regel näherungsweise der Änderung des konjunkturbereinigten Primärsaldos. Weicht er davon ab, haben fiskalpolitische Maßnahmen oder strukturelle Entwicklungen einen Einfluss, ohne dass sie im Zusammenhang mit der Pandemie gesehen werden. Insgesamt sind strukturelle und konjunkturelle Einflüsse derzeit schwer zu ermitteln. Die Ergebnisse können sich je nach genutzter Methode und Erwartungen zur künftigen Entwicklung deutlich unterscheiden. Für Spanien und Luxemburg nennt die Europäische Kommission den Maßnahmenumfang in ihrem Prognosebericht nicht.

Öffentliche Finanzen der Länder des Euroraums

Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission, Mai 2020

Land	Finanzierungssaldo in % des BIP			Staatsschulden in % des BIP			Konjunkturbereinigter Saldo in % des Potenzial-BIP		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Belgien	-1,9	-8,9	-4,2	98,6	113,9	110,0	-2,5	-4,5	-2,9
Deutschland	1,4	-7,0	-1,5	59,8	75,7	71,8	0,9	-3,8	-0,5
Estland	-0,3	-8,3	-3,4	8,4	20,7	22,6	-2,4	-5,8	-1,9
Finnland	-1,1	-7,4	-3,4	59,4	69,5	69,6	-1,7	-4,2	-1,6
Frankreich	-3,0	-9,9	-4,0	98,1	116,5	111,9	-3,7	-4,9	-2,6
Griechenland	1,5	-6,4	-2,1	176,6	196,4	182,6	3,8	0,4	1,0
Irland	0,4	-5,6	-2,9	58,8	66,4	66,7	-0,7	-1,5	-0,5
Italien	-1,6	-11,1	-5,6	134,8	158,9	153,6	-1,5	-6,1	-3,5
Lettland	-0,2	-7,3	-4,5	36,9	43,1	43,7	-1,5	-5,2	-3,9
Litauen	0,3	-6,9	-2,7	36,3	48,5	48,4	-1,6	-4,4	-1,6
Luxemburg	2,2	-4,8	0,1	22,1	26,4	25,7	1,2	-2,6	0,7
Malta	0,5	-6,7	-2,5	43,1	50,7	50,8	-1,3	-4,2	-1,3
Niederlande	1,7	-6,3	-3,5	48,6	62,1	57,6	0,8	-2,4	-1,6
Österreich	0,7	-6,2	-1,9	70,4	78,8	75,8	-0,3	-3,4	-1,1
Portugal	0,2	-6,5	-1,8	117,8	131,6	124,4	-1,1	-3,6	-0,9
Slowakei	-1,3	-8,5	-4,2	48,0	59,5	59,9	-2,3	-6,6	-4,0
Slowenien	0,5	-7,2	-2,1	66,1	83,8	79,9	-0,9	-4,5	-1,2
Spanien	-2,8	-10,1	-6,7	95,5	115,6	113,7	-4,2	-5,8	-5,2
Zypern	1,7	-7,0	-1,8	95,5	115,7	105,0	-1,2	-5,3	-2,1
Euroraum	-0,7	-8,5	-3,5	86,0	102,7	98,8	-1,3	-4,4	-2,1

Quellen: Europäische Kommission, ameco.
 Deutsche Bundesbank

Belgien liegen die Werte dagegen am niedrigsten (um 2%). Jedoch ist zu beachten, dass zahlreiche Annahmen zu treffen sind, um die fiskalischen Effekte der Maßnahmen abzuschätzen. In allen Ländern sinkt die Defizitquote 2021 wieder spürbar. In Belgien, Spanien, Frankreich, Italien, Lettland und der Slowakei liegen die Werte weiter deutlich oberhalb von 3%. Die Schuldenquote ist 2021 in Griechenland am höchsten (182,6%), gefolgt von Italien (153,6%) und Portugal (124,4%). Anders als 2019 haben dann zusätzlich Belgien, Spanien, Frankreich und Zypern Schuldenquoten von merklich über 100%. Dagegen liegen sie in Estland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, den Niederlanden und der Slowakei wie 2019 auch 2021 unter 60% (vgl. oben stehende Übersicht).

Generalausnahmeklausel der europäischen Fiskalregeln gezogen

Zur Bewältigung dieser außergewöhnlichen Krise sind staatliche Maßnahmen von großer Bedeutung. Um dafür unangemessene

Schranken zu beseitigen, wurden die Regelgrenzen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zügig gelockert. So wurde im März zunächst vereinbart, coronabezogene Maßnahmen bei der Beurteilung der fiskalischen Entwicklung herauszurechnen. Wenig später, als der starke Wirtschaftseinbruch klarer erkennbar wurde, aktivierten Europäische Kommission und Europäischer Rat die allgemeine Ausweisklausel („General Ausnahme“). Die üblichen Vorgaben der europäischen Fiskalregeln gelten nun bis auf Weiteres nicht mehr.

Die Generalausnahme eröffnet seitens der Fiskalregeln den notwendigen Handlungsspielraum. Sie erlaubt, unabhängig von der jeweiligen Lage der öffentlichen Finanzen diskretionäre Krisenmaßnahmen zu ergreifen. Außerdem können die automatischen Stabilisatoren uneingeschränkt wirken. Die Länder sind unterschiedlich von der Pandemie betroffen, und die Eindämmungsmaßnahmen variieren. Außerdem trifft die Corona-Krise auf länderspezifische Wirtschaftsstrukturen. Insoweit können in den einzel-

nen Ländern verschiedene fiskalpolitische Ansatzpunkte sinnvoll sein. Zudem unterscheidet sich die Ausgangslage der nationalen öffentlichen Finanzen erheblich. In der aktuellen Krise zeigt sich, wie wichtig solide Staatsfinanzen grundsätzlich sind, um eine solche Herausforderung fiskalisch gut bewältigen zu können. Sie ermöglichen umfangreiche Stabilisierungsmaßnahmen, ohne Gefahr zu laufen, das Vertrauen an den Kapitalmärkten zu verlieren.

Maßnahmen zur Soforthilfe auf europäischer Ebene ergriffen

Einige Länder verfügen derzeit über eingeschränkte finanzielle Spielräume und dem wird auf europäischer Ebene begegnet. Damit aus Sorge vor negativen Marktreaktionen wichtige und sinnvolle Maßnahmen nicht unterbleiben, sollen Länder vor den Folgen eines Vertrauensverlustes teilweise abgeschirmt werden. Deshalb hat der Europäische Rat umfangreiche gemeinsame fiskalische Maßnahmen gebilligt. Diese sichern günstige Finanzierungsbedingungen und erleichtern so die Krisenbekämpfung. Durch diese europäischen Initiativen können nach Einschätzung der Europäischen Kommission insgesamt mehr als ½ Billion € an Soforthilfen mobilisiert werden:⁵⁾

Erstens soll die Kurzarbeit in den EU-Mitgliedstaaten finanziell unterstützt werden (SURE⁶⁾). Die Europäische Kommission soll im Namen der EU ausnahmsweise und temporär bis zu 100 Mrd € Schulden aufnehmen. Die Marktkonditionen dürften günstig sein, denn alle EU-Länder haften für die Schulden – über Garantien und über den EU-Haushalt. Dadurch kann die europäische Ebene zinsgünstige Hilfskredite vergeben. Um sie zu erhalten, muss ein Land Maßnahmen zur Förderung der Kurzarbeit ergreifen oder ergriffen haben. Dabei wurden keine näheren Vorgaben gemacht. Andere Auf-

lagen sind nicht zu erfüllen. Die kreditnehmenden Länder werden lediglich – wie alle Länder – aufgefordert, die wirtschafts- und finanzpolitischen Empfehlungen der Europäischen Kommission aus dem Europäischen Semester zu berücksichtigen.

Zweitens soll die Europäische Investitionsbank (EIB) 25 Mrd € zusätzliche Garantien der EU-Mitgliedstaaten erhalten. Damit soll die Kreditvergabe von Geschäftsbanken oder nationalen Förderbanken an kleine und mittlere Unternehmen erleichtert werden. Die Europäische Kommission erwartet, dass hierdurch in der EU zusätzlich 200 Mrd € Kredite vergeben werden können.

Drittens soll der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) Euro-Ländern auf Antrag vorsorgliche Pandemie-Kreditlinien bereitstellen. Der ESM wurde 2012 durch einen völkerrechtlichen Vertrag als internationale Institution gegründet, um eine Lücke zu schließen, die in der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise erkennbar geworden war. Er bietet seitdem ein Sicherheitsnetz für Euro-Länder, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder bei denen solche drohen. Hierfür kann der ESM Hilfen über verschiedene Finanzierungsinstrumente zur Verfügung stellen. Insofern war es naheliegend, den ESM in der aktuellen Krise zu aktivieren. Die neuen Pandemie-Kreditlinien sollen sich an bestehenden Bestimmungen zu vorsorglichen Kreditlinien orientieren. So müssen etwa erhebliche Finanzstabilitätsrisiken vorliegen, und fiskalische Tragfähigkeit und eine nachhaltige außenwirtschaftliche Position müssen ge-

⁵ Darüber hinaus werden Ausnahmen bei wettbewerbsrechtlichen EU-Regelungen, insbesondere bezüglich staatlicher Beihilfen, gewährt. Auch die expansiven geldpolitischen Maßnahmen wirken hier stützend. Vgl. S. 32 f. in diesem Bericht zu den aktuellen geldpolitischen Beschlüssen.

⁶ SURE steht für: Support to mitigate Unemployment Risk in an Emergency.

währleistet sein. Gemäß vorläufiger Einschätzung der Europäischen Kommission, im Benehmen mit der EZB und in Zusammenarbeit mit dem ESM (von Anfang Mai 2020) sind diese Voraussetzungen in allen Ländern erfüllt. Anders als bei bisherigen ESM-Programmen vorgesehen, werden keine weiteren Auflagen gemacht. Die spezielle coronabezogene Hilfe muss lediglich dazu verwendet werden, nicht näher bestimmte direkte und indirekte Kosten im Gesundheitssystem zu decken. Einem Land können Kreditlinien bis zu 2 % seines BIP des Jahres 2019 eingeräumt werden. Rechnerisch könnten so insgesamt im Euroraum Hilfskredite von etwa 240 Mrd € angeboten werden. Der ESM muss dafür nicht aufgestockt werden. Die bestehenden Garantien der Euro-Länder sichern zurzeit noch eine zusätzliche Verschuldung des ESM von bis zu 410 Mrd € mit sehr guter Bonität.⁷⁾

Die Pandemie-Hilfen mittels SURE und ESM haben gemeinsam, dass sie durch Verschuldung des öffentlichen Sektors finanziert werden. Zudem handelt es sich bei den Hilfen um zinsgünstige Kredite, die zurückzuzahlen sind.⁸⁾ Für die europäisch aufgenommenen Schulden haften die Euro-Länder beziehungsweise EU-Länder gemeinsam. Der Haftungsumfang ist dabei allerdings für jedes Land begrenzt, näherungsweise abhängig von seinem BIP-Gewicht.⁹⁾ In Deutschland muss der Bundestag der Haftungsübernahme und dem konkreten Umfang zustimmen. Eine unmittelbare finanzielle Last entsteht nur, wenn Rückzahlungen von Empfängerländern ausfallen.¹⁰⁾ Aus ökonomischer Sicht liegt der Hilfs- oder Transfercharakter darin, dass die Zinsen geringer sind als marktüblich.

Die Schuldenaufnahme erhöht den Schuldenstand der EU und des ESM.¹¹⁾ Auch der Schuldenstand der kreditnehmenden Mitgliedstaaten steigt – aber nicht der anderen

Länder, die Garantien leisten beziehungsweise den EU-Haushalt finanzieren.¹²⁾

Neben möglichen Hilfskrediten wurden auch direkte Transfers auf der europäischen Ebene mobilisiert. So werden alle verfügbaren Mittel aus dem aktuellen EU-Haushalt für die Krisenbekämpfung aktiviert. Damit sollen knapp 40 Mrd € zur Bekämpfung der Corona-Pandemie und der mit ihr verbundenen wirtschaftlichen Folgen in die EU-Länder fließen.

Weitere europäische Maßnahmen in Vorbereitung

Der Europäische Rat hat sich darauf verständigt, zusätzliche Mittel für die gemeinschaftliche Hilfe bereitzustellen. Die Europäische Kommission wurde aufgefordert, hierzu Vorschläge zu unterbreiten. Diskutiert wird neben der Aufstockung des EU-Haushalts unter anderem eine zusätzliche substanzielle gemeinsame Verschuldung.

⁷ Nicht-Euro-Länder können keine Hilfen des ESM in Anspruch nehmen. Sie sollen Hilfskredite (weiterhin) über die Zahlungsbilanzfazilität der EU erhalten. Da auch für die Finanzierung solcher Kredite gemeinschaftlich haftet, können günstige Zinskonditionen gewährt werden.

⁸ Im Gegensatz dazu soll die EIB ihre Verschuldung nicht erhöhen. Sie soll die zusätzlichen Garantien nutzen, um über verschiedene Instrumente eine höhere Verschuldung des Privatsektors zu erleichtern. Damit ist indes das Risiko verbunden, dass Schulden auf den öffentlichen Sektor verlagert werden – allerdings maximal in Höhe der zugesagten Garantien.

⁹ Im ESM orientieren sich die Haftungsgrenzen für die Euro-Länder am EZB-Kapitalschlüssel. Darin geht neben dem BIP auch die Bevölkerungszahl ein. Die Beiträge zum EU-Haushalt hängen dagegen vom Anteil eines Landes am Bruttonationaleinkommen der Gemeinschaft ab. Besonderheiten ergeben sich aufgrund (komplexer) Rabattsysteme.

¹⁰ Eine finanzielle Last entsteht auch, wenn die Hilfskredite zu geringeren Zinsen gewährt würden, als sie bei gemeinschaftlicher Verschuldung am Kapitalmarkt zu zahlen sind.

¹¹ Diese unterliegen nicht der Haushaltsüberwachung und den Grenzen des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

¹² Allerdings erscheint es angemessen, dass die Länder, die über eine gemeinsame Verschuldung für eine konkrete Mittelverwendung entscheiden und explizit dafür haften, diese auch (anteilig) in ihren nationalen Konten ausweisen.

Für gemeinsame Maßnahmen in dieser außergewöhnlichen Krise wäre es folgerichtig, den EU-Haushalt temporär aufzustocken und die Finanzierungsbeiträge aus den Mitgliedstaaten entsprechend zu erhöhen. So könnten Hilfsmittel als Transfers (und unter Umständen auch Hilfskredite) zur Verfügung gestellt und deren Verwendungszwecke gemeinsam festgelegt werden. Ein vorübergehend deutlich größerer EU-Haushalt wäre aufgrund der Ausnahmesituation angemessen. Über den konkreten Umfang gemeinsamer Projekte oder Transfers ist freilich politisch zu entscheiden. Zu bestimmen wäre auch, nach welchen Kriterien die Hilfen vergeben werden. So könnte relevant sein, wie sich die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie auf unterschiedliche wirtschaftliche Indikatoren auswirken.¹³⁾ Außerdem könnte – wie bislang bei Kohäsionsmitteln – die relative Wirtschaftskraft einbezogen werden. So wäre etwa zu entscheiden, inwieweit wirtschaftsschwächere Länder solche mit höherer Wirtschaftskraft unterstützen sollen, die stärker von der Corona-Krise betroffen sind.

Es wird auch eine zusätzliche gemeinsame Verschuldung diskutiert, um zinsgünstige Hilfskredite oder Transfers zu vergeben.¹⁴⁾ Zurzeit wird vor allem erwogen, dass sich die EU zusätzlich verschuldet.¹⁵⁾ Vorgeschlagen wird, die Verschuldung ähnlich wie bei dem oben beschriebenen SURE-Programm insbesondere über künftige EU-Haushalte zu sichern. Im Fall von Hilfskrediten wäre in künftigen EU-Haushalten Risikoversorge zu treffen. Dazu müssten Sicherheitsabstände zwischen den Ausgabenansätzen und der Eigenmittelobergrenze¹⁶⁾ geplant werden (unter Umständen ergänzt durch Garantien). Diese Puffer müssten groß genug ausfallen, um etwaige Zahlungsausfälle der gewährten Kredite abfangen zu können. Auf Basis einer ausreichenden Absicherung könnte sich die Europäische Kommission (im

Namen der EU) zu sehr günstigen Konditionen verschulden und diese Mittel weiterreichen. Werden die Hilfskredite wie vereinbart bedient, kommt es zu keinem Rückgriff auf den EU-Haushalt oder die Garantiegeber. Es erhöhen sich zum einen die Schulden der EU und zum anderen die Schulden der kreditnehmenden Mitgliedstaaten.

Anders verhält es sich, wenn über gemeinschaftlich gesicherte Verschuldung nicht nur Kredite, sondern Transfers (oder andere endgültige Ausgaben) finanziert werden. Dann wird der EU-Haushalt nicht nur eventuell, wie im Fall von etwaigen Kreditausfällen, sondern definitiv belastet. Es müssen künftige Ausgaben für den Schuldendienst (d. h. für Zins- und Tilgungslasten) eingeplant werden. Diese sind über (zusätzliche) nationale Beiträge zu decken.¹⁷⁾ Ökonomisch würde der EU-Haushalt zum Zeitpunkt der Ausgabenabflüsse Defizite aufweisen (den Ausgaben stehen keine Kreditforderungen gegenüber, anders als bei einer Darlehensvergabe) und sein Schuldenstand würde zunehmen. Dabei erhöhen die Transfers (für sich genommen) den Schuldenstand der Empfängerländer nicht. Diese Länder beteiligen sich aber in den Folgejahren, wie alle Mitgliedstaaten, an dem daraus resultierenden Schuldendienst, das heißt an den Zins- und Tilgungslasten.

13 Dabei wäre zu entscheiden, ob bereits ergriffene nationale Maßnahmen und deren Wirkungen berücksichtigt werden.

14 Auch hier wäre gemeinschaftlich festzulegen, unter welchen Bedingungen oder Auflagen die Hilfen vergeben werden.

15 Zusätzlich zum bereits bestehenden ESM würde so möglicherweise ein weiteres Instrument für allgemeine Kredithilfen ins Leben gerufen.

16 Die Eigenmittelobergrenze bestimmt den maximalen Beitrag, den die Mitgliedstaaten zu zahlen haben.

17 Alternativ wird auch die Finanzierung über eine EU-Steuer vorgeschlagen. Auch diese neue Steuer wäre von den Steuerpflichtigen in der EU zu zahlen. Die steuerlichen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten sinken entsprechend: sofern ein Mitgliedstaat die Steuerbelastung insgesamt nicht erhöhen will, müsste er eigene nationale Steuern senken.

Es ist derzeit unklar, wann sich die Regierungen auf weitere europäische Hilfen einigen und wie diese ausgestaltet werden. So divergieren die Ansichten bezüglich zentraler Aspekte, wie etwa dem Umfang, der Form (Kredite oder Transfers), den Verteilungskriterien und der Verwendungsentcheidung (gemeinsame oder nationale Beschlüsse). Zudem sind die weitere Entwicklung und die Auswirkungen der Corona-Pandemie noch äußerst unsicher, was Beschlüsse über geeignete Mittel und Programme erschwert. Es wäre zudem zu prüfen, ob und inwiefern eine etwaig geplante umfangreiche Schuldenfinanzierung auf der europäischen Ebene rechtlich zulässig ist.¹⁸⁾ Mit dem ESM ist jedenfalls ein etabliertes Instrument für Hilfskredite vorhanden. Mitunter wird der Eindruck erweckt, mit einer europäischen Verschuldung könnten Belastungen für die Mitgliedstaaten vermieden werden, wenn dabei nur statistisch die nationalen Schuldenquoten nicht steigen. Ökonomisch betrachtet ist dies aber nicht der Fall. Denn auch europäische Schulden sind von nationalen Steuerpflichtigen zu bedienen – wobei die Lastverteilung unter Umständen zunächst weniger klar ist. Mit Blick auf die Fiskalregeln wäre es jedenfalls intransparent und problematisch, wenn diese künftig ins Leere zu laufen drohen, weil nationale durch europäische Verschuldung ersetzt wird.

Insgesamt gesehen kann die Finanzpolitik einen elementaren Beitrag zur Bewältigung der Corona-Krise leisten. Dies ist vornehmlich eine nationale Aufgabe. Die europäische Ebene kann aber einen wichtigen und solidarischen Beitrag leisten. Zinsgünstige Hilfskredite können Mitgliedstaaten entlasten, die vorübergehend Probleme an den Kapitalmärkten haben oder befürchten. Hierfür ist grundsätzlich der ESM vorgesehen. Auch können Transfers geleistet werden, um von der Krise besonders betroffene Mitgliedsta-

ten zu unterstützen. Hierfür wäre der EU-Haushalt gut geeignet, und dieser könnte je nach politischem Konsens auch deutlich ausgeweitet werden. Die Maßnahmen könnten – wie bislang üblich – transparent und direkt durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert werden. Um Haftung und Verantwortung in der Balance zu halten, wären bei einem neuen umfangreichen und vor allem dauerhaften Verschuldungsinstrument auf europäischer Ebene begleitende umfassendere Integrations Schritte folgerichtig.

¹⁸ Die Verschuldung den mitbestimmenden und haftenden EU-Mitgliedstaaten zuzurechnen, wäre allerdings angemessen (siehe oben).