



Pressekonferenz, 13. April 2021

Wer zahlt die Krise? Wie Deutschland die Corona-Schulden bewältigt

Statement

Prof. Dr. Michael Hüther
Direktor
Institut der deutschen Wirtschaft

Es gilt das gesprochene Wort.

Wir haben ein Ausnahmejahr hinter uns. Die *Corona-Pandemie* war und ist die größte wirtschafts- und gesellschaftspolitische Herausforderung der Nachkriegszeit. Sie hat der Politik ebenso viel abverlangt wie jedem einzelnen Bürger. Und sie ist noch nicht vorbei: Noch wissen wir nicht, wie lange es dauert, bis endlich ein Großteil der Bevölkerung geimpft ist und wann die wirtschaftliche Erholung eintritt. Bis dahin kostet die Pandemie den Staat jede Woche Milliarden. Kommt demnächst wieder ein neuer harter Lockdown, rechnen wir mit einem wöchentlichen Schaden zwischen drei und fünf Milliarden Euro – je nachdem, mit welcher Härte die Industrie getroffen wird.

Fest steht: *Der Staat hat – ebenfalls seit der Nachkriegszeit – noch nie so viel Geld in so kurzer Zeit für ein Ziel ausgegeben wie in der Corona-Pandemie.* Die Ausgaben im Gesundheitswesen im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung und die Maßnahmen zur Abfederung der ökonomischen Folgen für Arbeitnehmer und Unternehmen haben viele Menschenleben und zahlreiche Arbeitsplätze gerettet sowie Unternehmen vor der Insolvenz bewahrt, aber gleichzeitig viel Geld gekostet. Für die Studie, die wir Ihnen heute vorstellen, haben wir die Gesamtlast berechnet: Es sind rund **650 Milliarden Euro**. So viele neue Schulden nehmen Bund, Länder und Kommunen in den Jahren 2020 bis 2022 insgesamt auf, um die Pandemie zu finanzieren – Stand jetzt. Je nachdem, was in den kommenden Wochen und Monaten noch passiert, kann diese Zahl auch noch größer werden.

Nun stellt sich die *Frage, wie sich die Kosten bewältigen lassen.* Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vergangene Woche ein düsteres Szenario gezeichnet: „Der Bund wird derzeit von einer Schulden-Lawine mitgerissen. Es

gelingt ihm immer weniger, sich aus eigener Kraft zu finanzieren. Nach Einschätzung des BWV wird es im Finanzplanungszeitraum ohne strukturelle Reformen nicht gelingen, die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie zumindest halbwegs zu beheben.“¹ Man muss weder die Wortwahl noch die damit deutlich werdende theoretische Position teilen, doch es wird deutlich, dass sich die Aufgabe unter den gegebenen institutionellen und strukturellen Bedingungen nicht von selbst lösen wird.

Im *Vorschatten des Bundestagswahlkampfes* sind einige Parteien mit gefälligen Ideen und scheinbar einfachen Lösungen vorgeprescht: Die Idee einer “Reichensteuer” ist in einigen politischen Kreisen wieder populär – oder noch populärer – geworden und vermittelt den Eindruck, man müsse nur jene gut Betuchten „da oben“ zur Kasse bitten, dann sei das Problem behoben. Überhaupt sind Forderungen nach höheren Steuern en vogue – dabei sollte eigentlich klar sein, dass eine historische Krise kein geeigneter Zeitpunkt ist, irgendwem tiefer in die Tasche zu greifen. Außerdem: Egal wie tief Sie den oberen zehn oder auch zwanzig Prozent in die Tasche greifen – das, was sich da erbeuten lässt, wird nicht ausreichen, um die Kosten der Krise zu bezahlen.

In unserer *neuen Studie* haben wir uns deshalb mit realistischen Szenarien beschäftigt – und mit der *Frage, welche Mittel und Wege zur Verfügung stehen, um langfristig und sinnvoll die Schulden zu bewältigen und gleichzeitig dringend*

¹ Vgl. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Zur Lage der Bundesfinanzen im Lichte des Eckwertebeschlusses der Bundesregierung – Haushaltskonsolidierung bleibt Grundvoraussetzung für staatliche Handlungsfähigkeit und Krisenfestigkeit, Information an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 8. April 2021 https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/berichte/langfassungen/20210408_BWV_Lage_Bundesfinanzen.pdf [09.04.2021]

notwendige Investitionen zu tätigen, ohne die Deutschland nicht zukunftsfähig sein kann. Diese Ansätze stellen wir Ihnen jetzt vor.

Es ist unstrittig, dass die Abtragung des Corona-Schuldenbergs eine enorme Herausforderung darstellt. Grundgesetzlich gilt: *Die Corona-Schulden müssen konjunkturgerecht und innerhalb eines angemessenen Zeitraums abgebaut werden.* **Von den 650 Milliarden Euro** müssen im schlechtesten Fall rund **480 Milliarden Euro** wieder getilgt werden. **Innerhalb von 30 Jahren könnte dieser Betrag jährlich um 16 Milliarden Euro abgetragen werden.** Aufgrund des derzeitigen Zinsniveaus, das uns auch noch auf lange Sicht erhalten bleiben wird, kann eine Verzinsung weitgehend ausgeblendet werden. Die derzeit geplante und zulässige jährliche Neuverschuldung würde allerdings nicht ausreichen, um den Tilgungsplan zu realisieren: Wir müssten zusätzlich durchschnittlich drei bis vier Milliarden Euro jährlich aus den laufenden Haushalten aufbringen, also an anderer Stelle spürbare Einschnitte hinnehmen.

Zeitgleich wären aber unerlässliche Investitionen nicht möglich. Denn was derzeit gern neben der Corona-Pandemie vergessen wird: *Wir haben nicht nur die Pandemie-Folgen zu meistern, sondern auch einen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandel.*

- Vielen Unternehmen und dem Staat fehlen gut ausgebildete Fachkräfte, die Folgen des demografischen Wandels sind längst flächendeckend spürbar. Zusätzliche Kosten sind für die kommenden Jahre absehbar und derzeit vom Bund noch nicht einkalkuliert – auch darauf hat der Präsident des Bundesrechnungshofes, Kay Scheller, vergangene Woche hingewiesen.
- Deutschland kommt aktuell längst nicht auf die NATO-Vorgabe von zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

- Größere zusätzliche Ausgaben ergeben sich künftig auch bei der Gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung: Mehr Leistungen wie die Grundrente, die Angleichung der Rente in Ost und West oder bessere Ausstattung kosten künftig zusätzliche Milliarden und sind im Haushalt noch nicht eingepreist.
- Hinzu kommen zahlreiche weitere Herausforderungen: Der klimafreundliche Umbau der Wirtschaft, die nötigen Investitionen in die analoge und digitale Infrastruktur – wie nötig die sind, hat ja die Pandemie hinlänglich bewiesen. Das beinhaltet viele Risiken, ist aber unerlässlich – nur wenn wir mutig und nachhaltig investieren, werden wir zukunftsfähig. Dafür brauchen wir **ein Modernisierungsjahrzehnt**.

Leider hat sich die deutsche Wirtschaft noch nicht so gut erholt, dass sie sich diesen Herausforderungen stellen könnte. Wir sind – wie wir seit geraumer Zeit betonen – mit einer zunehmenden Spaltung der Volkswirtschaft konfrontiert. Während der Industrie-Dienstleistungsverbund exportgetragen sich robust entwickelt, schwächelt die Binnenwirtschaft nach wie vor, der stationäre Handel, Kultur, Hotels, Gastronomie, Sport und Messewirtschaft sind weitestgehend geschlossen. Viele Unternehmen kämpfen nach wie vor ums Überleben. Die Rücklagen sind mager oder aufgebraucht. Größere konjunkturelle Einbrüche dürften trotzdem ausbleiben – zumindest solange die Grenzen offen bleiben und die Industrie weiter produzieren kann. Sie stützt die gesamte Wirtschaft. Wir rechnen damit, dass die Wirtschaft sich bis 2022 erholt und wir dann einen 3,5-prozentigen Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts verzeichnen können.

Versetzen wir uns nun also kurz in eine bessere Zeit, ohne Lockdowns und drohende Ausgangssperren – eine Zeit, die es uns ermöglicht, die Kosten der Krise abzutragen. Nach der Pandemie dürfte der nominale Schuldenstand bei rund 2,7 Billionen Euro liegen. Die Schuldenstandquote, also das Verhältnis von Schulden zum BIP, wird 2021 voraussichtlich 75 Prozent erreichen.

An dieser Stelle lohnt sich ein *Blick zurück, auf die Zeit nach der letzten großen Wirtschaftskrise*. Wir haben uns für die Studie ausführlich mit der Frage beschäftigt, was wir aus der **goldenen Dekade** zwischen den Jahren 2010 und 2019 lernen können. 2010 lag die Schuldenstandquote bei 82 Prozent, also noch einmal sieben Prozentpunkte höher als nach der jetzigen Krise. Neun Jahre später waren die Schulden sichtbar zusammengeschmolzen: 2019 lag die Quote unter dem Maastricht-Kriterium von 60 Prozent. Für diese Erfolgsgeschichte gibt es vor allem zwei Gründe.

- Zum einen hat sich die *Konjunktur* in den Jahren nach der Finanzkrise sehr gut entwickelt: Nie zuvor hatten so viele Menschen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, rund 45 Millionen Personen. Der Staat verbuchte dadurch stetig steigende Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen.
- Zudem sind die *Zinsen* stark gesunken – zur Freude vieler Schuldner. Im Jahr 2010 zahlte Deutschland nominal 63 Milliarden Euro für Zinsen, im Jahr 2019 dagegen deutlich weniger als die Hälfte, nämlich nur noch 27 Milliarden Euro. Gleichzeitig wurden kaum Schulden aktiv getilgt. Die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank eröffnete in den vergangenen Jahren viele Handlungsspielräume – die allerdings nicht immer sinnvoll genutzt wurden, da viel zu wenig in die Substanz investiert wurde.

Was lehrt uns jetzt diese Dekade?

Zum einen Hoffnung: 2010 hätte wohl kaum jemand vermutet, dass Deutschland es so zügig aus der Krise herausschafft.

Zum anderen Vorsicht: Erstens ist der Zins-Effekt nicht wiederholbar. Zweitens ist für die nächsten Jahre zwar ein konjunktureller Schub absehbar, der mit mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, höheren Löhnen und infolgedessen auch höheren Steuereinnahmen einhergehen dürfte. Allerdings wird der kaum so deutlich ausfallen wie in der Vergangenheit. Wir gehen derzeit in einer noch nicht abgeschlossenen Studie der Frage nach, wie groß das sogenannte Arbeitskräftepotenzial in Deutschland ist. So gibt es beispielsweise vor allem viele Frauen, die unfreiwillig zeitlich beschränkt in Teilzeit arbeiten, weil das Betreuungsangebot nicht ausreicht. Wie groß dieser Effekt ist und welchen Einfluss er auf die Steuereinnahmen hat, untersuchen wir, die Ergebnisse erscheinen zeitnah. Auch gibt es Möglichkeiten die Jahresarbeitszeit zu erhöhen, und schließlich kann die Erwerbsintegration erhöht werden. Doch alle diese Maßnahmen arbeiten nur gegen die demografisch bedingte Schrumpfung des Erwerbspersonenpotentials an.

Insgesamt ist deshalb klar: Es dürfte schwierig, wenn nicht unmöglich sein, die Erfolge der vergangenen Jahre zu kopieren. *Wir müssen also einen neuen Weg finden, um der Schulden Herr zu werden.* Dabei gibt es eine große Hürde: die Schuldenbremse.

Aktuell ist sie ausgesetzt, um die Corona-Schuldenaufnahme überhaupt zu ermöglichen. Voraussichtlich 2023 soll die Schuldenbremse wieder in Kraft treten. Dann gilt wie vor der Pandemie: Der Bund muss seine strukturelle, konjunkturunabhängige Neuverschuldung auf 0,35 Prozent des

Bruttoinlandsprodukts begrenzen, die Länder dürfen sich überhaupt nicht strukturell neuverschulden. Ausnahmen gibt es nur bei Naturkatastrophen oder schweren Rezessionen – die Corona-Pandemie ist der erste Anwendungsfall hierfür.

In der vorliegenden Studie haben wir die Entwicklung der Schulden für verschiedene Szenarien modelliert.

- Entwickelt sich die Wirtschaft einigermaßen günstig – wächst also nominal um rund 2,5 Prozent pro Jahr – und wird gleichzeitig die Schuldenbremse konsequent eingehalten, könnten Bund und Länder schon im Jahr 2030 das Maastricht-Kriterium erreichen, wenn sie gleichzeitig ihre Tilgungsverpflichtungen einhalten.
- Die Schuldenbremse erfüllt grundsätzlich ihr Ziel: Sie sorgt dafür, dass die Schuldenstandquote rapide sinkt. Eine wirksame Budgetrestriktion für die öffentliche Hand ist eine elementare Errungenschaft.

Gleichzeitig stellt die Schuldenbremse aber für Bund, Länder und Kommunen ein zu enges Korsett dar und lässt kaum Handlungsspielraum zu. Ganz besonders verhindert sie dringend nötige Investitionen, wie eingangs bereits geschildert. Das ist ein Problem. Was kann getan werden, welche Optionen bestehen?

1. Schuldenbremse öffnen

Eine komplette Abkehr von der Schuldenbremse halten wir nicht für sinnvoll: Die positiven Effekte sind vor dem Hintergrund der hohen Pandemie-Schulden unstrittig. Die Schuldenbremse ermöglicht es im Grundsatz, aus den Corona-Schulden herauszuwachsen, weil sie die Neuverschuldung begrenzt; allerdings

fehlt es an konsistenten zeitlichen Regelungen für die Gestaltung der Tilgung über die Gebietskörperschaften hinweg. Deshalb ist es zwingend erforderlich, die Schuldenbremse zu öffnen und sie zukunftsfest zu machen.

Beispielsweise so: Im Einklang mit dem europäischen Fiskalpakt könnte den Ländern eine Nettoneuverschuldung von 0,15 Prozent des Bruttoinlandproduktes zugestanden werden. Das wären durchschnittlich sechs Milliarden Euro pro Jahr. Der Betrag würde die Lücke schließen, die bei 30 Jahren Tilgungszeitraum andernfalls aus dem laufenden Haushalt finanziert werden müsste. Die Länder, denen die Schuldenbremse bisher keine Nettokreditaufnahme zugesteht, würden so etwas Gestaltungsspielraum erhalten.

2. Kommunen bei Altschulden helfen

Gleichzeitig bietet es sich an, dass die Länder ihren Kommunen beim Abbau der Altschulden unter die Arme greifen: Der enorme Investitionsstau ergibt sich auch daraus, dass in den vergangenen Jahren viele Kommunen trotz guter wirtschaftlicher Entwicklung nicht investieren konnten, weil sie zu tief in ihren Altschulden steckten. Mit der Pandemie hat sich die Lage nicht gebessert: In vielen Kommunen ist mit der Gewerbesteuer die wichtigste Einnahmequelle eingebrochen.

Zwar wurden die fehlenden Einnahmen für das Jahr 2020 von Bund und Ländern ersetzt, künftig bleiben die Herausforderungen dennoch bestehen. Eine Umschichtung der Schulden würde den Kommunen nun endlich dabei helfen, die Schulden zu bewältigen und eine Zukunftsvision aufzuzeigen – aktuell wird dieses Modell aber von der Schuldenbremse noch verhindert. Besonders dramatisch ist die Lage in Rheinland-Pfalz, im Saarland und in

Nordrhein-Westfalen. Das Land Hessen, aber auch das Saarland haben gezeigt, wie es gehen kann: Die sogenannte Hessenkasse ermöglicht seit 2018 vielen Kommunen, lästige Altschulden endlich loszuwerden und so die Fehler der Vergangenheit zu bewältigen. Zum einen übernimmt das Land kommunale Kassenkredite, also Kredite, die Kommunen aufgenommen haben, um sich kurzfristig Liquidität zu verschaffen und trotz Altschulden zahlungsfähig zu bleiben. Zum anderen bezuschusst das Land Investitionen für nicht verschuldete Kommunen. Die Schuldenbremse sollte einer Umschuldung nicht im Wege stehen. Das Saarland hat mit dem Saarland-Pakt Ende 2019 sowohl eine Teilentschuldung der Kommunen als auch eine Stärkung ihrer Investitionskraft auf den Weg gebracht.

3. Tilgungszeitraum verlängern

Der Bund plant aktuell mit einer Tilgungszeit von ambitionierten 20 Jahren. Das ist extrem sportlich und verursacht unnötige Probleme. Besser wäre, die Tilgung nicht nur auf 30, sondern auf 40 Jahre zu strecken. Diese Verbindlichkeiten könnte der Staat dann realistisch und konsequent abtragen, ähnlich wie ein typisches Hypothekendarlehen. Das wäre gut machbar, würde den laufenden Haushalt weniger belasten und gleichzeitig wieder mehr Handlungsspielraum für essenzielle Aufgaben schaffen. Der Glaubwürdigkeitsgewinn resultiert aus Realitätsbezug, anders gewendet: Was sind Tilgungspläne wert, deren Umsetzung unrealistisch ist.

4. Investitionen ermöglichen

Für diesen Punkt wäre auf den Vorschlag zu verweisen, den ich vor einiger Zeit, dann auch gemeinsam mit Kollegen des IMK vorgelegt habe: Wir legen einen *Deutschlandfonds* auf, der zu exakt definierten Zwecken genutzt wird, also für

Ausgaben wie eingangs beschrieben. Das verstößt nicht gegen die Verfassung, behindert nicht den Abbau der Corona-Schulden und ermöglicht Zukunftsfähigkeit. Auf zehn Jahre könnten so jährlich 45 Milliarden Euro zusätzlich für Investitionen in Klimaschutz, Bildung und Infrastruktur investiert werden. Selbst wenn dieser Fonds sich vollständig durch Kredite speisen würde, würde die Schuldenstandquote kontinuierlich zurückgehen.