

# Finanzpolitik nach Corona: Droht eine Austeritätswelle?

Achim Truger

Universität Duisburg-Essen, SVR & IMK

**13. Workshop des Jahrbuchs Öffentliche Finanzen  
Leipzig, 17. September 2020**

- **aktuell hohe Prognoseunsicherheit**
- **„Aufwärtsrisiken“ + ein Best Case-Szenario**
- **Gefahr von Kürzungspolitik durch die Schuldenbremse (Bund)**
- **Gefahr von Kürzungspolitik durch die Schuldenbremse (Länder)**
- **Gefahr von Kürzungspolitik bei den Kommunen**
- **Überblick Lösungsmöglichkeiten**

- Begriff „Austerität“: Etwas plakativ, geht nicht um 10% des BIP in 3 Jahren wie in Eurokrise, aber um deutlichen Kürzungsbedarf.
- „Erfolgs“-Aussichten der Schuldenbremse hingen auch 2009 kritisch von der Konjunktur ab
- Bei aller berechtigten Kritik damals war klar, dass die Schuldenbremse bei unerwartet guter Konjunktur zu einem großen „Erfolg“ werden würde...

**...und wurde auch  
vorhergesehen.**



**aus: Truger (2010)**

Hinzu kommt noch, dass das Ausmaß der durch die Schuldenbremse erzwungenen Konsolidierung kritisch von der Wirtschaftsentwicklung abhängt. Fällt die Trendwachstumsrate im Konsolidierungszeitraum schlechter als erwartet aus, so wird sich das strukturelle Defizit und damit die erforderliche Konsolidierung entsprechend erhöhen (vgl. SVR 2009: 185). Nicht berücksichtigt ist hierbei das Problem, dass sich aufgrund der starken Endogenität des ermittelten strukturellen Defizits und einer restriktiven Finanzpolitik sich selbst verstärkende kumulative Prozesse herausbilden können: Verschlechtert sich die Konjunktur unerwartet, so wird immer ein Teil dieser Verschlechterung als strukturelle Wachstumsverlangsamung verbucht. Damit aber steigt automatisch das noch zu konsolidierende strukturelle Defizit an. Versucht die Finanzpolitik, dem Rechnung zu tragen, indem sie den Restriktionskurs weiter verschärft, kann es erneut zu einer Verschlechterung der Wirtschaftslage kommen, die wiederum das noch zu konsolidierende strukturelle Defizit erhöht. In diesem Fall bliebe die Wirtschaft in einer Stagnationsfalle gefangen und die Haushaltskonsolidierung würde nur schwer und unter gewaltigen gesamtwirtschaftlichen und sozialen Kosten gelingen.

Der gerade skizzierte Mechanismus funktioniert jedoch potenziell auch in die andere Richtung. Kommt es zu einer unerwartet günstigen wirtschaftlichen Entwicklung, so könnte dies die erforderliche Konsolidierung verringern. Die Finanzpolitik könnte dann den Restriktionskurs lockern, was wiederum durch ein höheres Wachstum die erforderliche Konsolidierung verringern könnte. Ergibt sich eine solche positive Rückkopplung, dann ist es sogar denkbar, dass die finanzpolitische Strategie der neuen Bundesregierung halbwegs aufgeht. Sie könnte dann zumindest für einige Jahre Steuersenkungen und den Übergang zur Schuldenbremse miteinander vereinbaren, ohne dass die Finanzpolitik auf extremen Sparkurs gehen oder die Steuern und Abgaben an anderer Stelle stark erhöhen müsste. Ob es dazu kommt, hängt wie erläutert auch von der genauen technischen Ausgestaltung des verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahrens ab. Nach einer groben Überschlagsrechnung mit Hilfe eines einfachen HP-Filters, müsste aufsetzend auf der IMK-Prognose (vgl. IMK 2009) von 2011 bis 2016 eine jährliche Wachstumsrate des realen BIP von etwa 2,9 % erreicht werden, um das strukturelle Defizit inklusive der geplanten Steuersenkungen allein über ein höheres Wachstum zu konsolidieren. Ein solcher Wert ist angesichts der mittelfristig zu erwartenden Rahmenbedingungen offensichtlich extrem unwahrscheinlich. Es wäre daher hochriskant, auf eine solche Entwicklung zu setzen, zumal die ökonomischen und sozialen Kosten eines Scheiterns sehr hoch wären.

- Konjunkturerholung könnte deutlich schneller und kräftiger als erwartet ausfallen
- dann wäre die Corona-Krise ähnlich wie die Finanzkrise 2009 nur eine tiefe Delle, die aber kaum Spuren hinterlassen würde
- dann würden sich die öffentlichen Haushalte 2021/22 erholen und wären im Wesentlichen in der Situation von Ende 2019
- Erinnerung: auch da stellte sich die Frage der Finanzierung der mittelfristig hohen Ausgabebedarfe, insbesondere bei öfftl. Investitionen

# Gefahr von Kürzungspolitik (Bund)

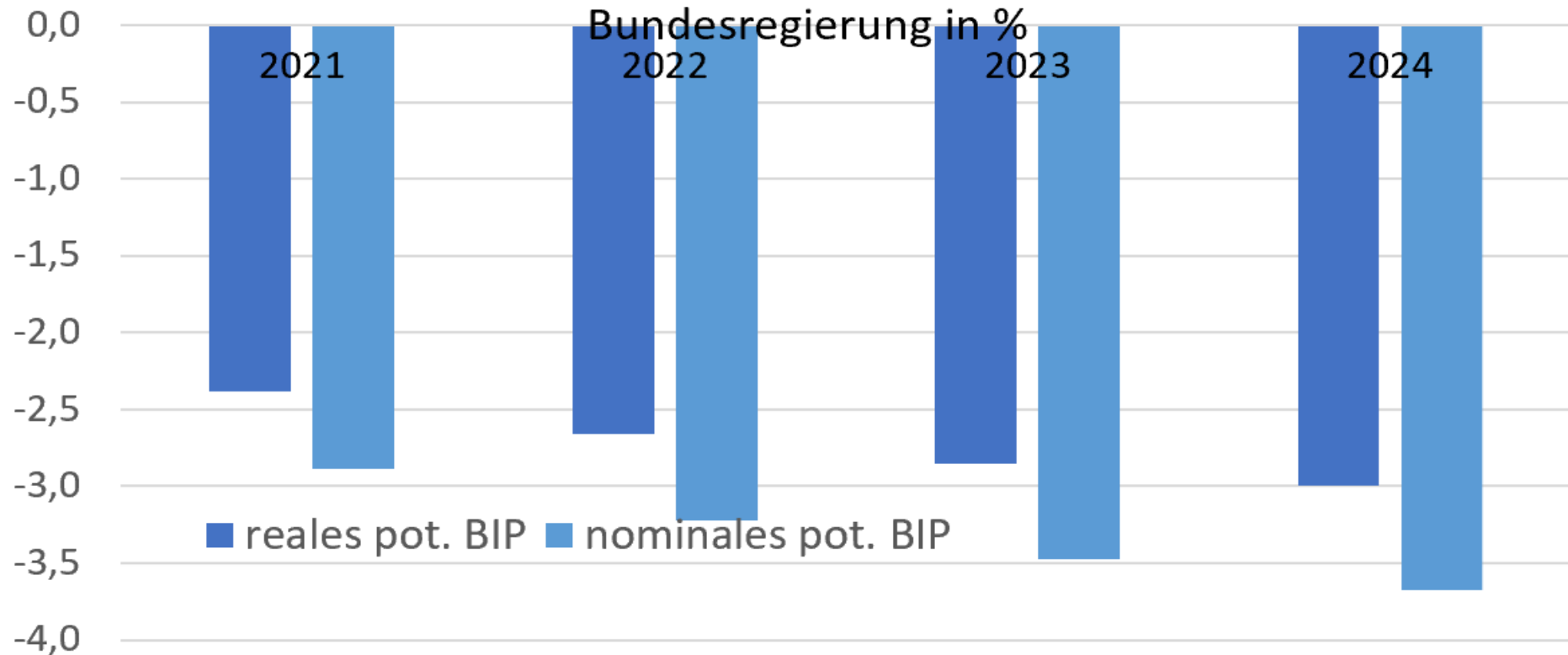
- Große Steuerausfälle auch mittelfristig
  - Ausnahmeregel kann nicht ewig gezogen werden
  - Einengung von Spielräumen durch Methode der Konjunkturbereinigung (bislang mehr als 20 Mrd.€ jährlich!!)
  - ab 2023 Einengung durch Tilgung (ca. 6 Mrd. jährlich?)
  - Übernahme von ausgabeseitigen Verpflichtungen (Stabilisierung SV-Beitragssätze, Zuschuss ALV)
- Ausnahmeregel so lange wie nötig ziehen, Konjunkturbereinigung anpassen, Tilgung strecken, Ausnahmeregel so lange wie möglich ziehen, evtl. Fonds auffüllen
- EU-Mittel aus Recovery-Plan für Investitionen (28,8 Mrd.)?
- Extrahaushalte für Investitionen?
- reguläre gerechte Steuerreformen richtig, aber kaum schnell umsetzbar
- Corona-Soli? Oder Corona-Lastenausgleich (breit angelegt!)

# Gefahr von Kürzungspolitik (Bund)

## Revision des realen/nominalen potenziellen deutschen BIP

Frühjahrsprojektion 2020 vs. Herbstprojektion 2019 der

Bundesregierung in %



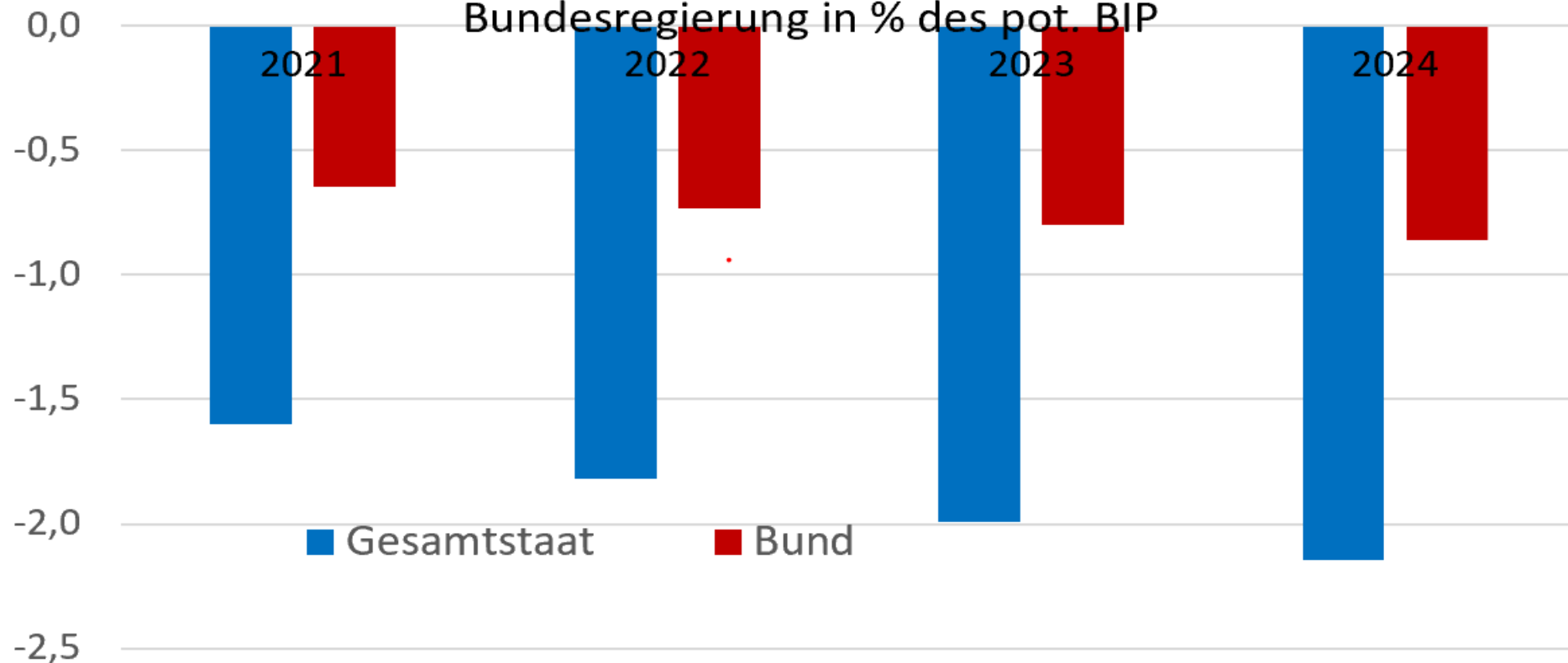
Quelle: BMWI; eigene Berechnungen.

# Gefahr von Kürzungspolitik (Bund)

## Geschätzte Auswirkungen der nom. pot. BIP-Revision auf strukt. Budgetsaldo des Gesamtstaats/Bundes

Frühjahrsprojektion 2020 vs. Herbstprojektion 2019 der

Bundesregierung in % des pot. BIP



Quelle: BMWI; eigene Berechnungen.

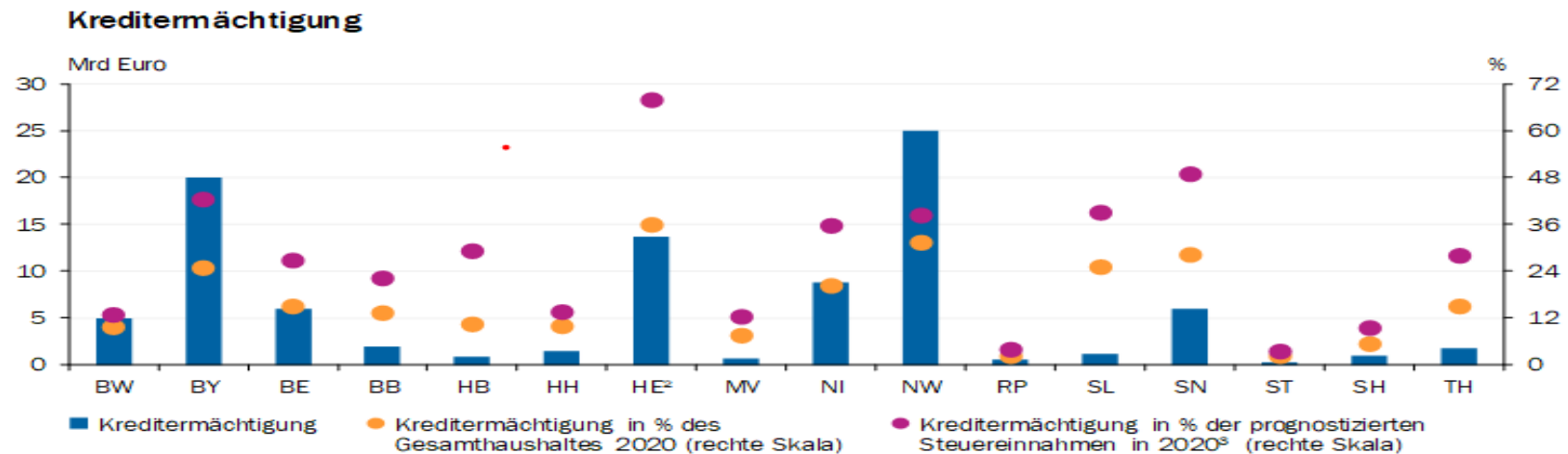


# Gefahr von Kürzungspolitik (Länder)

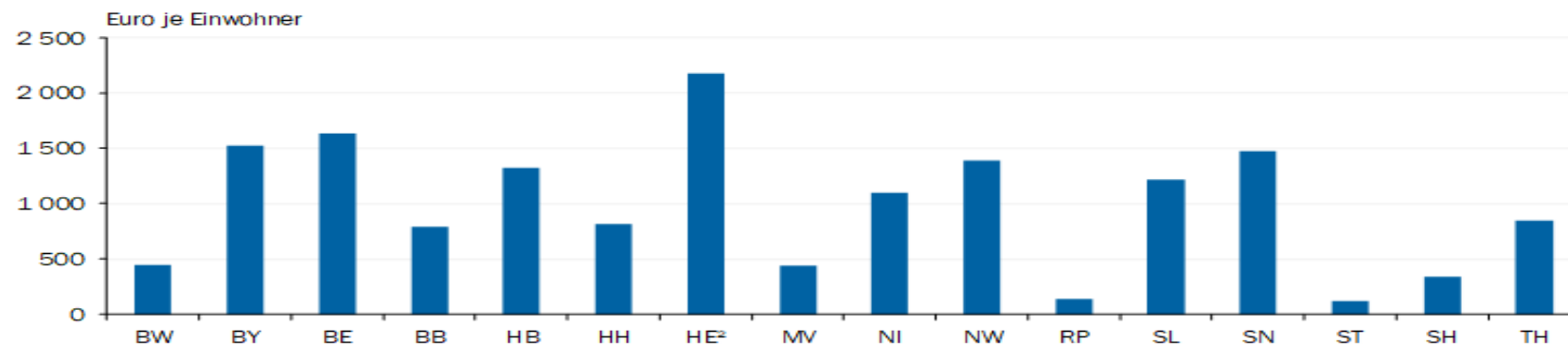
- Große Steuerausfälle auch mittelfristig
- Ausnahmeregel kann nicht ewig gezogen werden
- Einengung von Spielräumen durch Methode der Konjunkturbereinigung
- Einengung durch Tilgung (ca. 4 Mrd. jährlich?)
- länderspezifische Regeln ohne Koordination!
- Ausnahmeregel so lange wie nötig ziehen, Konjunkturbereinigung anpassen, Tilgung strecken, evtl. Fonds auffüllen
- Extrahaushalte für Investitionen?
- Corona-Soli? Oder Corona-Lastenausgleich (breit angelegt!)
- Schwer, weil Länder unkoordiniert Programme gefahren haben!

# Total unterschiedliche Reaktionen der Länder

## Kreditermächtigungen der Länder<sup>1</sup>



## Kreditermächtigung je Einwohner



1 – BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, BE-Berlin, BB-Brandenburg, HB-Bremen, HH-Hamburg, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, SH-Schleswig-Holstein, TH-Thüringen. 2 – Die Kreditermächtigung für Hessen umfasst sowohl die im zweiten Nachtragshaushalt beschlossene Netto-Kreditaufnahme, als auch die beschlossene Kreditermächtigung für das Sondervermögen "Hessens gute Zukunft sichern". 3 – Die erwarteten Steuereinnahmen sind den aktuellsten Haushaltsplänen bzw. Nachtragshaushalten entnommen.

Quellen: Haushaltspläne der Länder, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

# Total unterschiedliche Reaktionen der Länder

## ↘ TABELLE 1 [++40120]

### Tilgungspläne der Länder<sup>1</sup>

	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE <sup>2</sup>	MV	NI	NW	RP <sup>3</sup>	SL	SN	ST <sup>4</sup>	SH	TH
Beginn	2024	2024	2023	2022	2024	2025	2021	2024	2024	?	2024	2025	2025	2022	2021	2021
Maximaler Zeitraum (Jahre)	10	20	27	30	29	20	7 / 30	10	25	50	6 - 20	30	6	3	20	5
Höchstmögliche jährliche Rückzahlung (Mio Euro)	500	500	222	66	30	75	84 - 337 / 200 - 445	70	352	?	29 - 86	47	1000	59 - 100	50	360*

1 - BW-Baden-Württemberg, BY-Bayern, BE-Berlin, BB-Brandenburg, HB-Bremen, HH-Hamburg, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, ST-Sachsen-Anhalt, SH-Schleswig-Holstein, TH-Thüringen. 2 - Der im zweiten Nachtragshaushalt vorgesehene Tilgungsplan sieht eine Rückzahlung von 5 % der Kreditsumme in den Jahren 2021 und 2022, 10 % im Jahr 2023 und 20 % in den Jahren 2024 bis 2027 vor. Der Tilgungsplan des Sondervermögens "Hessens gute Zukunft sichern" beinhaltet Rückzahlungen von 200 Mio Euro in den Jahren 2021 bis 2023, 300 Mio Euro in den Jahren 2024 bis 2026, 400 Mio Euro in den Jahren 2027 bis 2030 und jeweils 5 % des nach dem Jahr 2030 verbliebenen Betrags in den Jahren 2031 bis 2050. 3 - Der Tilgungsplan von Rheinland-Pfalz beinhaltet eine Rückführung von 5 % der in Anspruch genommenen Kreditsumme in den Jahren mit einer negativen Konjunkturkomponente und von 15 % in den Jahren mit einer positiven Konjunkturkomponente. 4 - Der Tilgungsplan in Sachsen-Anhalt sieht eine Rückzahlung von je 100 Mio Euro in den Jahren 2022 und 2023, sowie eine Schlussrate der restlichen circa 59 Mio Euro im Jahr 2024 vor.

Quellen: Haushaltspläne der Länder, eigene Berechnungen

- 2020 ist durch Konjunkturpaket größtenteils aufgefangen
- Probleme kommen ab 2021, wenn Steuerausfälle der Länder über KFA auf Kommunen abgewälzt werden
- Traditionell schwache Kommunen könnten dann nochmals stärker getroffen werden, weil aus sinkender KFA-Masse nun Verluste der „Reichen“ aufgefangen werden.
- Investitionen bedroht, Anstieg von Kassenkrediten zu befürchten
- Weitere Kompensation für Ausfälle ab 2021 notwendig
- Entschuldungsfonds notwendig

- **Ausnahmeregel so lange wie möglich ziehen, warum nicht konzertiert schrittweiser Ausstieg aus Ausnahmeregel bis 2024/2025/2027.**
- **Konjunkturbereinigung anpassen, Tilgung strecken,, evtl. Fonds auffüllen**
- **EU-Mittel aus Recovery-Plan für Investitionen (28,8 Mrd.)?**
- **Extrahaushalte für Investitionen**
- **reguläre gerechte Steuerreformen richtig aber kaum schnell umsetzbar**
- **Corona-Soli? Oder Corona-Lastenausgleich (breit angelegt, regionaler und Strukturausgleichsfonds!)**
- **stärkere Bund-/Länder-Koordination**
- **Kommunen auch nach 2020 kompensieren / Kommunale Entschuldung vorantreiben**

**Vielen Dank  
für die Aufmerksamkeit!**