



Sachstand

Ausgaben zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie

Ausgaben zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 – 041/21
Abschluss der Arbeit: 14.04.2021
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Fiskalpolitische Betrachtung	4
2.1.	Nachtragshaushalte 2020	5
2.2.	Haushalt 2021	7
2.3.	Entwurf Nachtragshaushalt 2021	8
2.4.	Vergleich der Haushaltseckwerte	9
2.5.	Länderhaushalte	11
2.6.	Öffentlicher Gesamthaushalt	13
3.	Modellrechnungen	14
3.1.	Ifo-Studie vom Mai 2020	14
3.2.	Bestimmung der Nachhaltigkeitslücke	15
3.3.	Institut der Deutschen Wirtschaft	16
3.4.	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)	17
4.	Zusammenfassung	18

1. Fragestellung

Der Auftraggeber bittet um eine Aufstellung der Ausgaben wie auch der entgangenen Einnahmen, die in Deutschland infolge der Corona-Pandemie entstanden sind. Dabei sollen sowohl konkret angefallene Ausgaben und Steuermindereinnahmen beziffert wie auch Schätzungen zu den durch die Beschränkungen der wirtschaftlichen Betätigungen entstandenen Schäden erörtert werden.

Die umfassenden Auswirkungen der Corona-Pandemie haben die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft bereits im ersten Quartal 2020 geprägt. Die negative Entwicklung setzte sich im weiteren Jahresverlauf fort, so dass das zweite Quartal 2020 einen Rückgang der Wirtschaftsleistung gegenüber dem Vorjahr von - 11,3 % (preisbereinigt) aufwies.¹ Über das Gesamtjahr 2020 gesehen ging das BIP um 4,9 % zurück.² Der Deutsche Bundestag hat zur Finanzierung der für die Bewältigung der Krise ergriffenen Maßnahmen Nachtragshaushaltsgesetze beschlossen sowie im Haushalt 2021 nebst Entwurf des Nachtragshaushalts 2021 spezifische Vorkehrungen getroffen, die nachfolgend dargestellt werden.

Darüber hinaus ergeben sich Auswirkungen der Pandemie, die nicht unmittelbar zu Ausgaben oder Mindereinnahmen des Bundes führen. Diese bestehen in Belastungen der sozialen Sicherungssysteme oder bspw. in verminderten Bildungschancen durch Lockdown-Maßnahmen. Ferner kann es unter Umständen erst in Folgejahren zur Inanspruchnahme der öffentlichen Haushalte bei der Realisierung von übernommenen Gewährleistungen kommen.

In diesem frühen Stadium der Bewältigung der durch die COVID-19-Pandemie entstandenen Belastungen liegen dezidiert auf die Krise bezogene Kostenschätzungen noch nicht vor. Nachfolgend werden daher die Haushaltsdaten sowie einige Studien mit – indes sehr groben – Abschätzungen vorgestellt.

2. Fiskalpolitische Betrachtung

Die Fiskalpolitik liegt im Euro-Raum in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Über fiskalpolitische Instrumente sind die jeweiligen Staaten in der Lage, unmittelbar auf die Entwicklungen in der Corona-Pandemie zu reagieren. Ihnen stehen dafür steuerpolitische Maßnahmen, Transfers, Kredite oder Beteiligungen zur Verfügung, mit denen sie die konjunkturelle Entwicklung direkt beeinflussen können. Die Bundesregierung hat vor diesem Hintergrund im Laufe des Jahres 2020 fiskalpolitische Impulse in unterschiedlicher Intensität gesetzt und auf den scharfen wirtschaftlichen Einbruch sowie die gesundheitlichen Folgen der Pandemie mit zwei Nachtragshaushalten reagiert. Auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des Bundeshaushalts sind auf diesem Wege tiefgreifende Auswirkungen auf die Haushaltsstruktur sowohl im Jahre 2020 als auch im laufenden

1 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung 081 vom 24.02.2021 https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/02/PD21_081_81.html (Abruf 31.03.2021).

2 Statistisches Bundesamt, siehe Fn 1).

Haushaltsjahr 2021 hervorgerufen worden. Über die beschlossenen Haushaltsplanungen 2021 hinausgehend wurde am 25. März 2021 erneut der Entwurf eines Nachtragshaushalts vorgelegt.³

2.1. Nachtragshaushalte 2020

Um die mit der Corona-Pandemie verbundenen Mehrbelastungen des Bundes zu finanzieren hat der Deutsche Bundestag zwei Nachtragshaushaltsgesetze verabschiedet.⁴ Die Nachträge geben als direkte Reaktion auf die mit der Pandemie verbundenen Belastungen deutliche Indikationen für die zur COVID-19-Bekämpfung erforderlichen fiskalpolitischen Impulse und die vom Bund finanzierten Mehrkosten.

Der erste Nachtragshaushalt 2020 sah im Schwerpunkt Mittel für Soforthilfemaßnahmen vor und passte die Steuereinnahmen an den zu erwartenden Rückgang an. Im zweiten Nachtragshaushalt wurde zusätzlich ein Bündel von Konjunktur- und Krisenbewältigungsmaßnahmen beschlossen und zu den bereits angesetzten Steuermindereinnahmen von 33,5 Mrd. Euro weitere Einnahmeminderungen in Höhe von rund 7 Mrd. Euro berücksichtigt. Ferner ist das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ermächtigt worden, Kredite in Höhe von rund 217,8 Mrd. Euro neu aufzunehmen. Der für diese weitreichende Kreditermächtigung erforderlichen Ausnahmeregelung, die das Grundgesetz nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG für außergewöhnliche Notsituationen vorsieht, hat der Deutsche Bundestag am 2. Juli 2020 zugestimmt.⁵

Die aus der Pandemie für den Bundeshaushalt 2020 entstandenen Mehrbelastungen bei Einnahmen und Ausgaben beliefen sich im zweiten Nachtragshaushalt auf 146,5 Mrd. Euro höhere Ausgaben sowie auf rund 60,6 Mrd. Euro niedrigere Einnahmen (ohne solche aus Krediten vom Kreditmarkt und Münzeinnahmen) gegenüber den zunächst im Haushaltsgesetz 2020 geplanten Mittelansätzen.⁶

Anzumerken ist in Bezug auf die Mehrausgaben und Mindereinnahmen, dass die Trennung von pandemiebedingten Ausgaben und ‚regulären‘ Ausgaben in diesem Fall einzig und allein darauf zurückgeführt wird, dass die Ausgabeermächtigung in einen der Nachträge zum Haushaltsgesetz 2020 aufgenommen worden ist. Damit liegt die Entscheidung, welche Zahlungen überhaupt als Corona bedingt angesehen wird, beim Haushaltsgesetzgeber. Zudem stellen die veranschlagten Mehrausgaben Soll-Ansätze dar. Nach Ende des Haushaltsjahres 2020 muss unter Bezug auf die vom BMF veröffentlichten Abschlusszahlen festgestellt werden, dass der Bundeshaushalt 2020 gegenüber den Soll-Ansätzen im zweiten Nachtragshaushalt mit Minderausgaben von 66,7 Mrd. Euro sowie Mehreinnahmen von 20,7 Mrd. Euro abgeschlossen hat.⁷ Die zur Bekämpfung der Pandemiefolgen bereitgestellten Ausgaben sowie die geschätzten Mindereinnahmen sind somit

3 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Nachtragshaushaltsgesetz 2021, BT-Drs. 19/27800

4 Vgl. Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 27.03.2020, BGBl I 2020, S. 556 ff sowie Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 14.07.2020, BGBl I 2020, S. 1669 ff.

5 Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, BT-Drsn. 19/20128, 19/20716.

6 BMF, Finanzbericht 2021, S. 94.

7 BMF, Monatsbericht Januar 2021, Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2020, S. 38.

im vergangenen Jahr nicht vollständig realisiert worden. Um gleichwohl eine Vorstellung von der Größenordnung des (Soll-) Mehrbedarfs, der mit den Nachtragshaushalten 2020 zur Verfügung gestellt worden ist, zu vermitteln, wird nachfolgend die vom BMF veröffentlichte Bezifferung im aktuellen Finanzbericht wiedergegeben:

- „Um die fortschreitende Ausbreitung des Virus einzudämmen, stellt die Bundesregierung für die zentrale Beschaffung von persönlicher Schutzausrüstung, Beatmungsgeräten, die Förderung der Entwicklung eines Impfstoffs und von Behandlungsmaßnahmen, für Unterstützungsleistungen der Bundeswehr im Zusammenhang mit der Pandemie, für die Leistung von Hilfen für Deutsche und Unionsbürger im Ausland im Zuge der Corona-Krise sowie zur Information der Bevölkerung rund 9,4 Mrd. Euro zusätzlich bereit.
- Für die Unterstützung von Kleinunternehmern und Soloselbständigen werden 18 Mrd. Euro Corona-Soforthilfen zur Verfügung gestellt. Hierdurch sollen Überbrückungshilfen für Soloselbständige, Kleingewerbetreibende und Kleinunternehmen geleistet werden, wenn ohne Hilfe eine Existenzgefährdung droht.
- Zur Existenzsicherung u. a. für Soloselbständige werden die Mittel für das Arbeitslosengeld II um rund 5,5 Mrd. Euro, für die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft um 2,0 Mrd. Euro sowie für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung um 0,2 Mrd. Euro aufgestockt.
- Für mögliche Schadensfälle im Gewährleistungs- und Garantiebereich, die insbesondere in Folge der konjunkturellen Verwerfungen auf Grund der Pandemie entstehen können, erhöht die Bundesregierung ihre Vorsorge um rund 5,9 Mrd. Euro.
- Darüber hinaus hat die Bundesregierung einen Schutzschild für Beschäftigte und Unternehmen errichtet: Unter anderem flexibilisierte sie das Kurzarbeitergeld. Außerdem wurde die Liquidität für Unternehmen durch steuerliche Maßnahmen wie die Gewährung von Stundungen sowie durch neue Maßnahmen insbesondere im Bereich der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und bei den Bürgschaften verbessert. Die Bundesregierung hat die KfW in die Lage versetzt, diese Programme entsprechend auszustatten, indem die nötigen Garantievolumina zur Verfügung gestellt werden. Zur Deckung zusätzlicher Belastungen bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Zusammenhang mit der Pandemie stellt der Bund der BA ein überjähriges Darlehen in Höhe von 9,3 Mrd. Euro zur Verfügung.
- Der Gesundheitsfonds erhält für Ausfälle von Einnahmen von Krankenhäusern aufgrund der Freihaltung von Bettenkapazitäten für COVID-19-Patientinnen und -Patienten (§ 21 Krankenhausfinanzierungsgesetz) Ausgleichszahlungen in Höhe von 11,5 Mrd. Euro.“⁸

Die zur unmittelbaren Krisenbekämpfung veranschlagten Ausgaben von rd. 61 Mrd. Euro werden ergänzt durch Mittel für das Konjunktur- und Zukunftspaket. Zur Stützung der Konjunktur sind im Wesentlichen ein Programm für branchenübergreifende Überbrückungshilfen an kleine und mittelständische Unternehmen mit einem Volumen von maximal 25 Mrd. Euro sowie für Finanzierungsbedarfe zur Begrenzung des Anstiegs der Beiträge in der Sozialversicherung von 5,3 Mrd. Euro vorgesehen. Für die krisenbedingten Ausfälle der Gewerbesteuer hat der Bund 6,1 Mrd. Euro als Kompensation für die Gemeinden im Rahmen des Pakets veranschlagt.⁹

8 BMF, Finanzbericht 2021, S. 96

9 BMF, Finanzbericht 2021, S. 96

Im Zusammenhang mit der Finanzierung der Zukunftsinvestitionen ist auf die zusätzliche Zuweisung von 26,2 Mrd. Euro an den Energie- und Klimafonds (EKF) hinzuweisen. „Diese Mittel sind insbesondere vorgesehen für die Senkung der Erneuerbare-Energien-Gesetz-Umlage (EEG-Umlage) zur Sicherung wettbewerbsfähiger Strompreise und für die Energiewende hin zu strom- und wasserstoffbasierten Technologien (11,0 Mrd. Euro), für die Umsetzung der nationalen Wasserstoffstrategie (7,0 Mrd. Euro), für Mobilitätsprogramme (5,9 Mrd. Euro) und für die Energetische Gebäudesanierung (2,0 Mrd. Euro).“¹⁰ Die Verwendung der mit dem „Corona“-Nachtragshaushalt ausgebrachten Mittel für den EKF macht erneut die Abgrenzungsproblematik deutlich: Zwar ist die Ausgabeermächtigung in dem der Pandemiebekämpfung gewidmeten Nachtragshaushalt enthalten, sie deckt andererseits jedoch Maßnahmen des EKF mit umweltpolitischer Zielrichtung ab. Es wäre in diesem Zusammenhang also zu diskutieren, ob die Zuweisungen als Corona bedingt zu kategorisiert sind.

2.2. Haushalt 2021

Während sich die pandemiebedingten Mehrausgaben des Jahres 2020 durch den Vergleich der Mittelansätze zwischen dem „regulären“ Haushaltsgesetz 2020 und der durch die Krisenbewältigung induzierten Nachtragshaushalte identifizieren lassen, können die Mehrausgaben und Mindereinnahmen des Jahres 2021 haushaltsmäßig nicht auf die gleiche Weise hinreichend deutlich abgegrenzt werden.¹¹ Vielmehr sind parallel sowohl die regulären Ausgabemittel als auch der Sonderbedarf zur Bewältigung der Pandemiekrise in die Veranschlagungen eingeflossen.

Bei der Aufstellung der Haushaltseckwerte 2021 – also im Vorfeld der Haushaltsaufstellung durch die Ressorts – hatte das BMF im vergangenen Jahr darauf verzichtet, die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Bundeshaushalt zu berücksichtigen. Diese Abweichung vom gewohnten Verfahren hatte das Ministerium damit begründet, dass aussagekräftige Konjunkturindikatoren nicht vorlägen. Im Rahmen des weiteren Haushaltsaufstellungsverfahrens solle es zu den erforderlichen Anpassungen kommen.¹²

Der Entwurf des Bundeshaushalts 2021 wurde von der Bundesregierung am 25. September 2020 vorgelegt.¹³ Hierbei wurde wie angekündigt der Corona bedingte Mehrbedarf berücksichtigt. Die wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie sollten finanziell dadurch bewältigt werden, dass gegenüber der Finanzplanung Mehrausgaben von rd. 47 Mrd. Euro in 2021 und 91 Mrd. Euro für 2021 bis 2024 vorgesehen wurden. Ferner waren abweichend von der Finanzplanung pandemiebedingte Steuermindereinnahmen im Jahr 2021 von 42,2 Mrd. Euro (2021 bis 2024 insgesamt 127,7 Mrd. Euro) zu verzeichnen. Insgesamt plane der Bund

10 BMF, Finanzbericht 2021, S. 97

11 Haushaltsgesetz 2021 vom 21.12.2020, BGBl I 2020, S. 3208 ff.

12 Eckwertebeschluss <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/03/2020-03-18-pm-eckwertebeschluss.html> (Abruf 12.04.2021)

13 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Haushaltsgesetz 2021; BT-Drs. 19/22600.

zur Finanzierung seiner Mindereinnahmen und Mehrausgaben daher für das Jahr 2021 rd. 96,2 Mrd. Euro an neuen Krediten.¹⁴

2.3. Entwurf Nachtragshaushalt 2021

Am 25. März 2021 hat die Bundesregierung ergänzend zum laufenden Haushaltsvollzug den Entwurf eines Nachtragshaushalts 2021 vorgelegt.¹⁵ Mit dem Entwurf soll der verzögerten wirtschaftlichen Erholung aufgrund des fortdauernden Pandemiegeschehens Rechnung getragen werden. Mit Blick auf die durch die COVID-19-Pandemie entstehenden Mehrbelastungen des Bundes wird darauf verwiesen, dass für die erweiterten Unternehmenshilfen zusätzliche Mittel im Umfang von 25,5 Mrd. Euro bereitgestellt werden. Zudem wird der seit Verkündung des Bundeshaushalts 2021 beim Bundesministerium für Gesundheit über- und außerplanmäßig aus der „Corona-Vorsorge“ finanzierte Mehrbedarf von rd. 9 Mrd. Euro nachveranschlagt. Mit einer angepassten globalen Mehrausgabe für Kosten im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie wird darüber hinaus weitere pandemiebedingte Vorsorge geleistet. Auf der Einnahmeseite werden rückläufige Steuereinnahmen von insgesamt rd. 9 Mrd. Euro berücksichtigt.¹⁶

Überdies sind im Nachtragshaushalt 2021 nicht von der Pandemie hervorgerufene finanzwirksame Veränderungen (bspw. Ausgleichszahlungen an Energieversorgungsunternehmen, beim Bundesbankgewinn und bei Zinsausgaben) angesetzt worden.

Der Beauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat zu den vom BMF vorgelegten pandemiebedingten Ausgaben festgestellt, dass zu einem großen Teil Schätzansätze im Einzelplan 60 ausgebracht werden, die nicht mit konkreten Maßnahmen unterlegt sind und die sich nach der im Nachtrag enthaltenen Aufstockung von zusammen 33,5 Mrd. Euro nunmehr auf insgesamt 108 Mrd. Euro belaufen.¹⁷ Der Betrag setze sich zusammen aus Corona-Unternehmenshilfen von 65 Mrd. Euro (Kapitel 6002 Titel 683 02) sowie der Corona-bedingten globalen Mehrausgabe von 43 Mrd. Euro (Kapitel 6002 Titel 971 04). Damit summierten sich die Soll-Ansätze allein dieser Ausgaben auf rd. 108 Mrd. Euro.¹⁸

14 BMF, Pressemitteilung 21/2020 [Bundesfinanzministerium - Mit verantwortungsvoller Haushaltspolitik entschlossen aus der Krise](#) (Abruf 12.04.2021)

15 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Nachtragshaushaltsgesetz 2021, BT-Drs. 19/27800.

16 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Nachtragshaushaltsgesetz 2021, BT-Drs. 19/27800, S. 4.

17 BWV, Zur Lage der Bundesfinanzen im Lichte des Eckwertebeschlusses der Bundesregierung – Haushaltskonsolidierung bleibt Grundvoraussetzung für staatliche Handlungsfähigkeit und Krisenfestigkeit; S. 4 https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/berichte/langfassungen/20210408_BWV_Lage_Bundesfinanzen.pdf (Abruf 08.04.2020).

18 BWV, aaO, S. 4.

2.4. Vergleich der Haushaltseckwerte

Die Bundesregierung hat am 24. März 2021 die Eckwerte für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2022 beschlossen und damit regierungsintern verbindliche Einnahme- und Ausgabevolumina für den Entwurf zum Bundeshaushalt 2022 festgelegt. In seiner Funktion als BWV hat der Präsident des Bundesrechnungshofes die bereits erwähnte Stellungnahme zu den Eckwerten abgegeben.¹⁹ Der BWV vergleicht in seiner Bewertung die Daten für die Haushaltsaufstellung 2022 mit dem letzten Finanzplan (2019 bis 2023), der gleichsam die haushaltspolitische Lage vor Beginn der Corona-Pandemie wiedergibt. Aus dem Vergleich der Ansätze kann grob auf die Größenordnung der pandemiebedingten Zusatzbelastungen für den Bundeshaushalt zurückgeschlossen werden.

Bei der Bewertung der Daten ist zu berücksichtigen, dass den Soll-Ansätzen der Finanzplanungsjahre teilweise Ist-Zahlen gegenübergestellt werden, so dass eine Vergleichbarkeit nur sehr eingeschränkt gegeben ist. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass im Haushaltsvollzug die für ein Haushaltsjahr geplanten Ansätze zumeist nicht vollständig abfließen. Bei einem Vergleich der Soll-Ansätze mit den Ist-Ausgaben wird indes die vollständige Inanspruchnahme der Ausgabeermächtigung unterstellt. Die nachfolgende Übersicht kann daher lediglich eine Vorstellung und einen groben Anhalt über die Größenordnung der zusätzlichen Belastungen für den Bundeshaushalt vermitteln.

19 BWV, aaO.

Verschlechterung der Eckwerte gegenüber Finanzplan 2019 bis 2023

Gesamtausgaben	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Mrd. Euro					
Fpl. bis 2023 (Vorkrisenplanung)	359,8	366,2	372,4	375,7		
Ist 2020, Soll 2021 (NTE), Fpl. bis 2024	441,8	547,7	387,0	387,1	393,3	
Eckwerte bis 2025			419,8	397,5	402,7	403,4
darunter: Investitionsausgaben						
Fpl. bis 2023 (Vorkrisenplanung)	40,0	39,8	39,8	39,8		
Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	50,3	61,9	48,0	48,0	48,0	
Eckwerte bis 2025			50,0	50,0	50,0	50,0
Investitionsausgabenquote (Prozent)	11,4%	11,3%	11,9%	12,6%	12,4%	12,4%
darunter: Sozialausgaben						
Fpl. bis 2023 (Vorkrisenplanung)	183,9	188,7	193,6	198,1		
Ist 2020, Soll 2021 (NTE), Fpl. bis 2024	218,4	279,7	199,7	206,9	213,6	
Eckwerte bis 2025			201,9	203,8	209,3	212,9
Sozialausgabenquote (Prozent)	49,4%	51,1%	48,1%	51,3%	52,0%	52,8%
Steuereinnahmen						
Fpl. bis 2023 (Vorkrisenplanung)	327,7	334,2	345,5	356,1		
Ist 2020, Soll 2021 (NTE), Fpl. bis 2024	283,3	284,0	308,4	325,2	338,5	
Eckwerte bis 2025			308,2	322,8	335,0	347,4
Nettokreditaufnahme						
Fpl. bis 2023 (Vorkrisenplanung)	0,0	0,0	0,0	0,0		
Ist 2020, Soll 2021 (NTE), Fpl. bis 2024	130,5	240,2	10,5	6,7	5,2	
Eckwerte bis 2025			81,5	8,3	11,5	10,0

Fpl. bis 2023 am 26. Juni 2019 beschlossen

Fpl. bis 2024 am 23. September 2020 beschlossen

Eckwerte bis 2025 am 24. März 2021 beschlossen

Quelle: BWV, aaO (Fn 16), Tabelle 2, S. 19

Der BWV stellt zusammenfassend fest, dass die wesentlichen Mehrbelastungen vor allem die Steuereinnahmen, die Sozialausgaben sowie damit korrelierend die Nettokreditaufnahme betreffen. Nach Einschätzung des BWV werde es im Finanzplanungszeitraum ohne strukturelle Reformen nicht gelingen, die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie zumindest halbwegs zu beheben.²⁰

2.5. Länderhaushalte

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung hat sich in einem Kapitel des Jahresgutachtens 2020/21 den Herausforderungen für die Stabilisierungspolitik unter den Bedingungen der Corona-Pandemie zugewandt.²¹ Unter anderem hat der Sachverständigenrat die Reaktion der Länder zur Krisenbewältigung analysiert. Danach haben verschiedene Bundesländer Sondervermögen eingerichtet, aus denen die krisenbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben in den kommenden Jahren finanziert werden sollen.²² „Diese Sondervermögen sind über die Länder hinweg rechtlich unterschiedlich ausgestaltet und spiegeln sich dementsprechend unterschiedlich in den Finanzierungsübersichten der Nachtragshaushalte wider. Hessen hat mit dem Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz zusätzlich zum Nachtragshaushalt einen 12 Mrd. Euro umfassenden Fonds geschaffen, dessen Tilgungsplan von den strikten Vorgaben des Ausführungsgesetzes der Landesschuldenbremse abweicht. Sachsen und das Saarland haben zusätzlich zur Finanzierung ihres Haushaltes Kreditermächtigungen für ihre neugeschaffenen Sondervermögen beschlossen. Das Nachtragshaushaltsgesetz von Nordrhein-Westfalen sieht zur Vorfinanzierung eines Pandemie-Sondervermögens eine Kreditermächtigung von maximal 25 Mrd. Euro vor. Die Mittel der Sondervermögen sind zweckgebunden zur Abmilderung der Krisenfolgen. So werden darüber die Ausgaben für den Gesundheitsschutz, der länderspezifischen Anteile an den Konjunkturmaßnahmen des Bundes und kommunale Unterstützungsprogramme finanziert. Einige Länder verbinden die Investitionsausgaben mit weiteren Zielen, wie dem Klimaschutz und einer Intensivierung der Digitalisierung. Der Bayern-Fonds beinhaltet Garantien für Unternehmen im Umfang von maximal 26 Mrd. Euro und zusätzlich 20 Mrd. Euro für Unternehmensbeteiligungen.“²³

Die Volumina der pandemiebedingten Sondervermögen der Länder hat der Sachverständigenrat wie folgt dargestellt:²⁴

21 [Jahresgutachten 2020/21: CORONA-KRISE GEMEINSAM BEWÄLTIGEN, RESILIENZ UND WACHSTUM STÄRKEN \(sachverstaendigenrat-wirtschaft.de\)](#) (Abruf: 09.04.2021).

22 Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung; Jahresgutachten 2020/21, Rn. 229 ff.

23 Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung; Jahresgutachten 2020/21, Rn. 229, 230.

24 Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung; Jahresgutachten 2020/21, Tabelle 13.

TABELLE 13

Pandemiebegründete Sondervermögen der Länder¹

	Volumen (in Mrd Euro)	Die drei größten Einzelmaßnahmen gemäß Finanzierungsbedarf	Befristung (soweit ersichtlich)
BY	20,0	Garantien für Unternehmen: 26 Mrd Euro Unternehmensbeteiligung: 20 Mrd Euro	Stabilisierungsmaßnahmen möglich: 2021 (danach nur noch bei bereits bestehenden Beteiligungen)
HE	12,0	Finanzierung von Steuermindereinnahmen: 5 Mrd Euro Unterstützung der Kommunen: 2,5 Mrd Euro Unterstützung von Unternehmen und Investitions- förderungen: 1,8 Mrd Euro	Finanzierung von Maßnahmen: 2023 Befristung des Sondervermögens: 2050
MV ²	0,7	Unterstützung von Unternehmen Unterstützung des Gesundheitswesens Digitalisierungsmaßnahmen	-
NI	7,0	Finanzierung von Steuermindereinnahmen: 1,4 Mrd Euro Unterstützung der Kommunen: 1,1 Mrd Euro Finanzierung des Zweiten Corona-Steuerhilfegesetzes des Bundes: 1,1 Mrd Euro	-
NW ³	25,0	Investitionen in das Gesundheitswesen Ergänzungen des Bundeskonjunkturprogramms Unterstützung der Kommunen	-
RP	1,1	Kompensation von Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen: 0,253 Mrd Euro Unterstützung von Unternehmen: 0,25 Mrd Euro Pandemievorsorge im Gesundheitswesen: 0,16 Mrd Euro	Bewilligung von Maßnahmen: 2022 Tätigung der Ausgaben: 2023 Befristung des Sondervermögens: 2023
SL ⁴	0,8	Kompensation von Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen: 0,09 Mrd Euro Finanzierung von Steuermindereinnahmen: 0,08 Mrd Euro Sondervermögen Krankenhausfonds: 0,08 Mrd Euro	Mittel stehen zur Verfügung: 2024 Finanzierung von Ausgaben: 2055 Auflösung des Sondervermögens: 2055
SN	6,9	Verstärkungsmittel für Ausgaben im Zusammenhang mit der Pandemie: 4,7 Mrd Euro Finanzierung von Steuermindereinnahmen: 1,8 Mrd Euro Unterstützung des Gesundheitswesens: 0,152 Mrd Euro	Mittel stehen zur Verfügung: 2022 Finanzierung von Ausgaben: 2030 Auflösung des Sondervermögens: 2030
TH	1,4	Corona-Hilfen des Bundes: 0,288 Mrd Euro Kompensation von Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen: 0,185 Mrd Euro Erstattungen im Rahmen des COVID-19-Krankenhaus- entlastungsgesetzes: 0,178 Mrd Euro	Befristung des Sondervermögens: 2021

1 - BY-Bayern, HE-Hessen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, NI-Niedersachsen, NW-Nordrhein-Westfalen, RP-Rheinland-Pfalz, SL-Saarland, SN-Sachsen, TH-Thüringen. 2 - Rangfolge der Einzelmaßnahmen spiegelt nicht den Finanzierungsbedarf wider. 3 - Rangfolge der Einzelmaßnahmen spiegelt nicht zwingend den Finanzierungsbedarf wider, da die Beiträge des Sondervermögens zur Aufstockung etwaiger Bundesmittel nicht eindeutig nachvollziehbar sind. 4 - Laut dem derzeitigen Wirtschaftsplan beträgt das Volumen des saarländischen Sondervermögens 759 Mio Euro. Das saarländische Ministerium für Finanzen und Europa ist aber ermächtigt, zur Deckung der Auszahlungen des Sondervermögens insgesamt Kredite von bis zu 1,4 Mrd Euro aufzunehmen.

Quellen: Sondervermögensgesetze und Nachtragshaushalte der Länder

© Sachverständigenrat | 20-504

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung; Jahresgutachten 2020/21, S. 145, Tabelle 13

Ein vollständiges Bild über die Pandemielasten, die von den Ländern getragen werden, lässt sich hieraus indes nicht gewinnen. Zum einen werden in einigen Bundesländern Ausgaben der Sondervermögen mit weiteren Zielen im Bereich Klimaschutz oder Digitalisierung verbunden. Zum

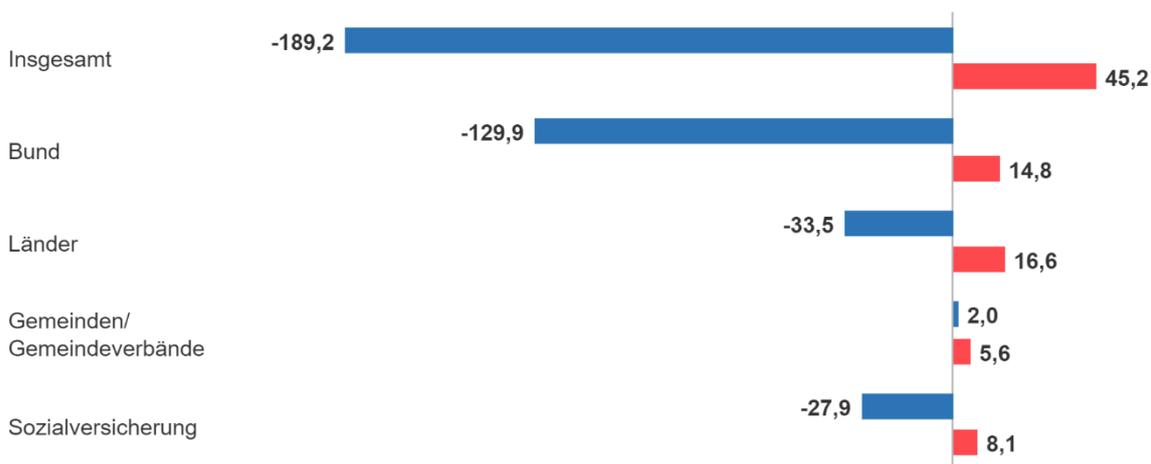
anderen haben sich andere Länder für die Finanzierung aus dem regulären Haushalt entschieden, in dem – entsprechend der bereits zum Bundeshaushalt angesprochenen Problematik – Ausgaben nicht trennscharf für die Bewältigung der Pandemiefolgen veranschlagt worden sind.

2.6. Öffentlicher Gesamthaushalt

Das Statistische Bundesamt weist die Entwicklung des Öffentlichen Gesamthaushalts in vierteljährlichen Kassenstatistiken nach. Die Ergebnisse umfassen die Kern- und Extrahaushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden, der Sozialversicherung sowie den EU-Anteil. Die Ausgaben des Öffentlichen Gesamthaushalts sind danach im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr um 12,1 % auf 1.678,6 Mrd. Euro gestiegen. Gleichzeitig sanken die Einnahmen um 3,5 % auf 1.489,4 Mrd. Euro.²⁵ Die nach den staatlichen Ebenen gruppierten Finanzierungssalden ergeben danach folgendes Bild:

Finanzierungssalden nach Ebenen

Öffentlicher Gesamthaushalt in Milliarden EUR



1. bis 4. Vierteljahr 2020: vorläufiges Ergebnis

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2021

Quelle: Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 169 vom 7. April 2021

Das Statistische Bundesamt weist darauf hin, dass die gestiegenen Ausgaben im Wesentlichen auf die Bekämpfung der Corona-Pandemie zurückgingen. Der Bund habe den Ländern rund 17,8 Mrd. Euro für Corona-Hilfen an kleine Unternehmen und Soloselbstständige zugewiesen (davon 14,1 Mrd. Euro Soforthilfen und 3,7 Mrd. Euro Überbrückungshilfen). Rund 13 Mrd. Euro seien an den Gesundheitsfonds gegangen, aus dem die Krankenkassen Mittel erhalten, um Leistungen für ihre Versicherten zu finanzieren. Ferner sei ein Rückgang der Einnahmen zu verzeichnen, der maßgeblich durch die gegenüber 2019 um 3,8 % auf 1.308,4 Mrd. Euro gesunkenen Steuern und steuerähnlichen Abgaben hervorgerufen worden sei. Allein beim Bund gingen die

Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben im Jahr 2020 um 11,5 % auf 315,8 Mrd. Euro zurück. Während der Bund die Einnahmeausfälle durch Schuldenaufnahme ausglich, sind die Rückgänge bei den Länder sowie Gemeinden und Gemeindeverbänden infolge der Corona-Pandemie zum großen Teil durch Zuweisungen vom Bund an die Länder und von den Ländern an die Gemeindeebene ausgeglichen werden.²⁶

In einem weitergehenden Detaillierungsgrad werden in der Bundestatistik pandemiebedingten Ausgaben indes nicht erfasst. Die vom Öffentlichen Gesamthaushalt aufgewendeten Ausgaben zur Pandemiebekämpfung können - wie bereits bei der Betrachtung des Bundeshaushalts weiter oben ausgeführt wurde (vgl. Tz. 2.1) - in den verschiedensten Ausgabearten enthalten sein. Statistisch besteht eine weitere Komplikation darin, dass Zahlungen einer Ebene an die nächste geleistet werden (Bund an Länder, Länder an Gemeinden) ehe die entsprechenden Beträge für eine Letztverwendung ausgegeben werden. Zuweisungen dürfen nicht doppelt gezählt werden und die Zahlungsflüsse in der Bundesstatistik sind daher so zu bereinigen, dass Doppelzählungen eliminiert sind. Dies kann nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes nur für die Einnahmen und Ausgaben insgesamt vorgenommen werden. Eine Bereinigung einzelner Zahlungsarten, etwa nur der Zuweisungen und Zuschüsse, ist nicht möglich.

3. Modellrechnungen

Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie werden in verschiedenen Untersuchungen in makroökonomischen Modellen analysiert. Die qualitativen Studien zeigen dabei auf, dass die Pandemie die Angebotsseite und die Nachfrageseite der Volkswirtschaft negativ beeinflusst. Indes sind quantitative Abschätzungen der gesamtwirtschaftlichen Kosten der COVID-19-Pandemie bisher nur vereinzelt vorgelegt worden.

3.1. Ifo-Studie vom Mai 2020

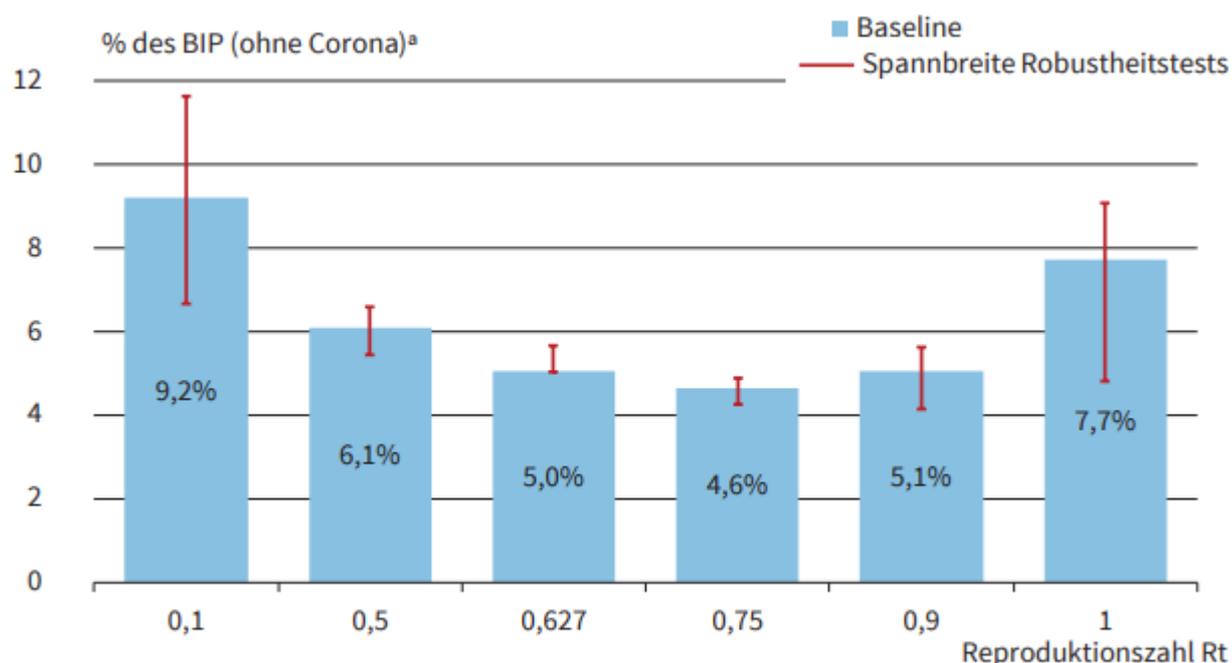
In einer frühen Phase der COVID-19-Pandemie hat das ifo eine Abschätzung der voraussichtlichen Kosten vorgenommen.²⁷ Dabei wurden die wirtschaftlichen Gesamtkosten unterschiedlich starker Lockerungen oder Verschärfungen des Lockdowns anhand von Szenarien verschiedener Reproduktionszahlen verglichen. In einer als Basisszenario bezeichneten Modellierung mit einer Reproduktionszahl von 0,627 kommt die Untersuchung zu einem Wertschöpfungsverlust in 2020 und 2021 von 5,0 % des BIP in beiden Jahren. Dies entspreche 333 Mrd. Euro.²⁸ In Abhängigkeit von der Entwicklung des R-Wertes werden weitere Wertschöpfungsverluste geschätzt:

26 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 169 vom 7. April 2021.

27 Dorn et al., Das gemeinsame Interesse von Gesundheit und Wirtschaft: Eine Szenarienrechnung zur Eindämmung der Corona-Pandemie, in: ifo Schnelldienst digital, 2020, Nr. 06 [Das gemeinsame Interesse von Gesundheit und Wirtschaft: Eine Szenarienrechnung zur Eindämmung der Corona-Pandemie | Veröffentlichung | ifo Institut](#) (Abruf: 12.04.2021).

28 Dorn et al., aaO, S. 6.

Abb. 5

Gesamtkosten 2020 und 2021 unterschiedlicher Maßnahmenpakete

^a Kontrafaktisches BIP der Jahre 2020 und 2021 einer Situation ohne Coronakrise (stetiger Anstieg, ausgehend von Q4 2019 mit der Potenzialrate in Höhe von jeweils 1,2% gegenüber dem Vorjahr).

Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Quelle: ifo Schnelldienst digital, 2020, Nr. 06

Zur Einordnung der Studie ist zum einen darauf hinzuweisen, dass es sich um eine Prognose der zu erwartenden Belastungen handelt. Zum anderen dürften, mit Blick auf die frühe Veröffentlichung der Untersuchung und dem gegenüber dem angenommenen Basisszenario abweichenden weiteren Verlauf der Pandemie, die genannten Wertschöpfungsverluste eher als zu niedrig anzusehen sein.

3.2. Bestimmung der Nachhaltigkeitslücke

Mit einem auf der Methode der Generationenbilanzierung fußenden Ansatz ist ferner die als Folge der Corona-Pandemie zu erwartende Nachhaltigkeitslücke untersucht worden.²⁹ Der Untersuchungsansatz zielt damit auf die Berechnung eines statistischen Maßes für die fiskalische Nachhaltigkeit oder die Tragfähigkeit eines Staatshaushalts, indem die explizit ausgewiesenen

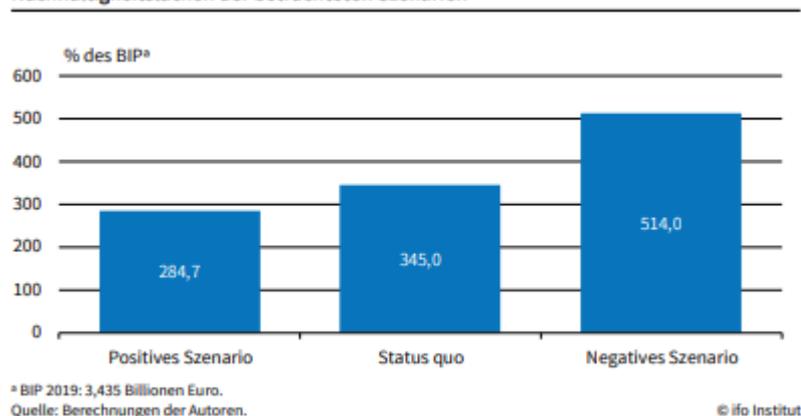
29 Bahnsen et al., Fiskalische und intergenerative Auswirkungen der Corona-Pandemie in: ifo Schnelldienst, 2020, Nr. 9, S. 59-65 [Fiskalische und intergenerative Auswirkungen der Corona-Pandemie | Veröffentlichung | ifo Institut](#) (Abruf 12.04.2021)

Schulden zusätzlich um die implizite Verschuldung zur Tragung künftiger Lasten ergänzt werden.

Im Status quo der Generationenbilanz beläuft sich nach diesen Berechnungen die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte auf 345 % des BIP und kommt im Vergleich zur konjunkturellen Entwicklung, die ohne die Corona-Pandemie zu erwarten gewesen wäre, auf einen pandemiebedingten Anstieg der Nachhaltigkeitslücke um 109,3 Prozentpunkte.³⁰ Die Zunahme sei zum einen auf einen Einbruch der Steuereinnahmen zurückzuführen. Zum anderen schlage der erhebliche Anstieg der Staatsausgaben infolge zahlreicher Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie zu Buche. In Abhängigkeit vom weiteren Verlauf der Pandemie werden in einem negativen Szenario bei dauerhaft niedrigerem Wachstumspfad sowie bei optimistischen Annahmen alternative Nachhaltigkeitslücken berechnet:³¹

Abb. 3

Nachhaltigkeitslücken der betrachteten Szenarien



Quelle: ifo Schnelldienst, 09/2020

3.3. Institut der Deutschen Wirtschaft

Das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) hat am 14. März 2021 eine Schätzung veröffentlicht, in der die Verläufe der IW-Konjunkturprognosen vom Dezember 2019 denen der Prognose vom März 2021 gegenübergestellt wurden:³²

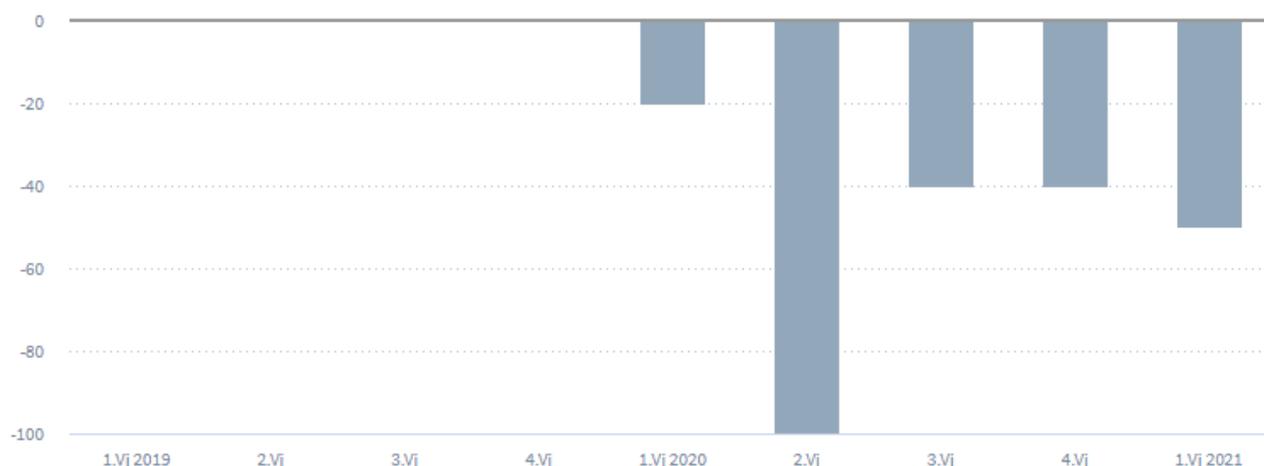
30 Bahnsen et al., aaO, S. 62.

31 Bahnsen et al., aaO, S. 62.

32 Institut der Deutschen Wirtschaft, [BIP schrumpft um eine viertel Billion Euro | Institut der deutschen Wirtschaft \(iwkoeln.de\)](https://www.iwkoeln.de) (Anruf 12.04.2021).

Wie viel BIP durch die Krise verloren geht

Vierteljährliche Wohlstandseinbußen in Milliarden Euro



Auf Basis dieser Gegenüberstellung der beiden Prognoseverläufe (vor der Corona-Pandemie) und gemäß der aktuellen IW-Frühjahrsprognose (erscheint 24. März 2021) ergibt sich ein potenzieller Verlust an Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 250 Milliarden Euro.



Quelle: IW Köln, IW-Nachrichten 14.03.2021

Das IW stellt in seiner Übersicht den Prognosewerten vor der Corona-Pandemie die Werte der aktuellen IW-Frühjahrsprognose gegenüber. Danach berechnet sich nach Angaben des Instituts ein potentieller Verlust an BIP bis zum ersten Quartal 2021 von 250 Mrd. Euro.³³

3.4. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)

Das DIW Berlin hat im November 2020 die Auswirkungen der zweiten Infektionswelle und entsprechend verschärfter Infektionsschutzmaßnahmen auf die deutsche Wirtschaft abgeschätzt. Die Berechnungen stellten vor allem auf den erneuten Lockdown und die damit verbundenen inländischen Effekte für das 4. Quartal 2020 ab.³⁴

33 Institut der Deutschen Wirtschaft, [BIP schrumpft um eine viertel Billion Euro | Institut der deutschen Wirtschaft \(iwkoeln.de\)](#) (Anruf 12.04.2021).

34 DIW, Zweite Corona-Infektionswelle: Deutsche Wirtschaft wird zum Jahresende schrumpfen, [DIW Berlin: Zweite Corona-Infektionswelle: Deutsche Wirtschaft wird zum Jahresende schrumpfen](#) (Abruf 14.04.2021).

Quartalsdaten zur Entwicklung der Verwendungs- und Entstehungskomponenten des realen Bruttoinlandsprodukts

Veränderung gegenüber dem Vorquartal in Prozent; saison- und kalenderbereinigt

	2020				Lockdowneffekt, 4. Quartal	
	I	II	III	IV	Prozentpunkte	Mrd. Euro
Privater Verbrauch	-2,5	-10,9	8,9	-1,4	-3,6	-14,7
Öffentliche Konsumausgaben	0,6	1,5	0,8	1,0	0,0	0,0
Investitionen						
- Bauten	5,1	-4,2	-1,3	0,8	0,0	0,0
- Ausrüstungen	-7,3	-19,6	15,0	-1,0	-4,3	-2,1
- Sonstige Investitionen	-4,1	0,6	4,0	0,2	-0,4	-0,1
Exporte	-3,3	-20,3	16,5	-2,4	-5,0	-17,8
Importe	-1,9	-16,0	10,8	-1,3	-4,7	-15,0
Bruttoinlandsprodukt	-2,0	-9,7	8,2	-1,0	-2,5	-19,3
Bruttowertschöpfung	-1,7	-9,9	8,2	-1,0	-2,5	-17,7
- Verarb. Gewerbe	-4,0	-16,1	14,0	-1,0	-3,6	-5,2
- Baugewerbe	4,6	-3,8	-1,5	0,8	0,0	0,0
- Handel	0,6	-6,9	9,1	0,4	-1,8	-1,3
- Verkehr	-1,0	-9,9	10,2	-1,9	-2,6	-0,8
- Gastgewerbe	-14,4	-59,1	92,3	-52,2	-55,0	-5,8
- Unternehmensdienstleister	-2,2	-14,3	6,5	-0,5	-2,0	-1,5
- Öff. Dienstl., Erziehung, Gesundheit	-1,2	-8,8	8,5	1,4	0,0	0,0
- Sonst. DL (Kultur, Sport, Unterhaltung)	-2,9	-17,6	12,0	-7,3	-8,4	-2,1

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen (Prognose ab dem dritten Quartal 2020).

Quelle: DIW, Zweite Corona-Infektionswelle: Deutsche Wirtschaft wird zum Jahresende schrumpfen, Tabelle 1

Die Corona bedingten Einschränkungen dämpften danach den Aufholprozess der deutschen Wirtschaft um zweieinhalb Prozentpunkte. Das DIW ermittelt damit einen durch die Auswirkungen der Pandemie hervorgerufenen Rückgang des BIP um 19,3 Mrd. Euro im vierten Quartal 2020.

4. Zusammenfassung

Studien zu den Mehrausgaben sowie Mindereinnahmen, die durch Maßnahmen zur unmittelbaren und mittelbaren Bekämpfung der Folgen der COVID-19-Pandemie entstanden sind, liegen bisher nicht vor. Die haushaltsmäßige Belastung des Bundes im Jahre 2020 belief sich im zweiten Nachtragshaushalt auf 146,5 Mrd. Euro höhere Ausgaben sowie auf rund 60,6 Mrd. Euro niedrigere Einnahmen gegenüber den zunächst im Haushaltsgesetz 2020 geplanten Mittelansätzen. Hierbei handelt es sich jedoch um Soll-Ansätze. Auch makroökonomische Untersuchungen geben zum jetzigen Zeitpunkt nur bedingt Aufschluss über die pandemiebedingten Kosten, da sie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Ganzen betrachten.

* * *