

# Bundeshaushalt: Der lange Schatten der Schuldenbremse

Tobias Hentze, 15.10.2021

**Drei Haushaltsjahre mussten sich Bund und Länder aufgrund der ausgerufenen Notsituation nicht an die im Normalfall geltenden Grenzen zur Schuldenaufnahme halten. Dass der Schritt zur Einhaltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2023 für eine neue Bundesregierung groß sein wird, zeigen die Verwerfungen in der Haushaltsplanung. Ein Grund dafür ist die starre Schuldenbremse.**

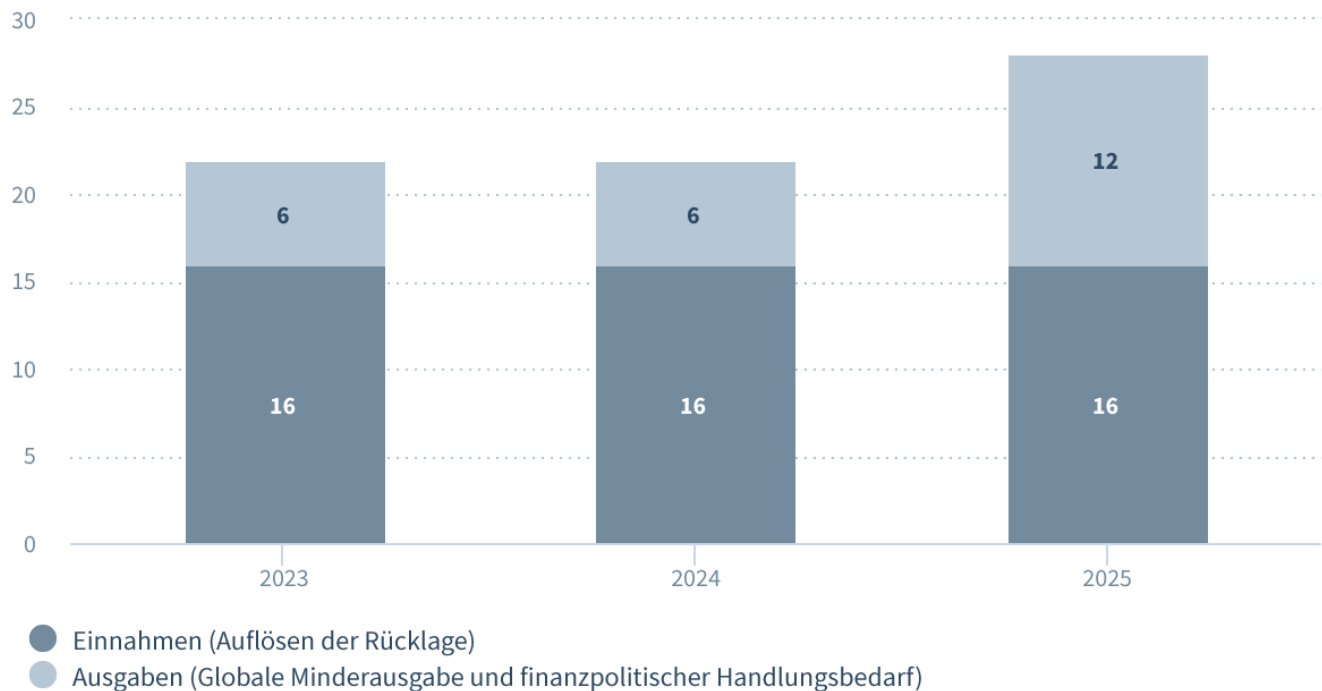
Der Bund plant, laut dem im Juni vom Kabinett verabschiedeten und im August in den Bundestag eingebrachten Bundeshaushalt 2022 im kommenden Jahr neue Schulden in Höhe von rund 100 Milliarden Euro aufzunehmen (BMF, 2021a; Deutscher Bundestag, 2021). Das sind noch einmal 18 Milliarden Euro Nettokreditaufnahme mehr, als die Regierung im März dieses Jahres vorgesehen hatte (BMF, 2021b). Die geplanten Ausgaben sind mit 443 Milliarden Euro sogar um 23 Milliarden Euro höher als in der Planung vom März. Da gleichzeitig die erwarteten Steuereinnahmen um 7 Milliarden Euro angehoben wurden, müssen nicht alle zusätzlichen Ausgaben über neue Schulden finanziert werden (gleichzeitig wurde der Erwartungswert für die sonstigen Einnahmen um 2 Milliarden Euro gekürzt). Allerdings wird der vorliegende Bundeshaushalt 2022 vom Bundestag nicht mehr beraten werden; vielmehr muss die neue Bundesregierung einen neuen Haushalt für das Jahr 2022 aufstellen.

Allein der Bundeshaushalt sieht für die Krisenjahre 2020, 2021 und 2022 eine Nettokreditaufnahme von insgesamt rund 470 Milliarden Euro vor. Die Schuldenbremse steht einem nachhaltigen staatlichen Eingreifen in Krisenzeiten folglich nicht im Wege. Vor diesem Hintergrund spricht die beispiellose Nettoneuverschuldung in den Jahren 2020 bis 2022 zunächst eher für als gegen die Regelung der Schuldenbremse.

Zwar lässt die Schuldenbremse eine antizyklische Fiskalpolitik ohne konkretes Limit im Jahr der Notsituation zu, es gibt jedoch keinen Anpassungspfad zurück zur Regelgrenze, das heißt für den Bund eine Nettokreditaufnahme von maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Um Spielräume für die Jahre ab 2023, in denen die normalen Regelungen der Schuldenbremse voraussichtlich wieder greifen werden, zu erweitern, unternimmt der Bund eine fragwürdige Finanzplanung. Konkret zeigt sich dies daran, dass der Bund die bereits vor Pandemiebeginn bestehende Rücklage (ehemals Asylrücklage zur Finanzierung der Flüchtlingsaufnahme) von 48 Milliarden Euro nicht einsetzt, obwohl längst der Fall eingetreten ist, für den eine Rücklage geschaffen wird. Gleichzeitig transferiert der Bund Milliardensummen in Sondervermögen wie den Energie- und Klimafonds, die er mit Schulden finanziert. Ausgegeben werden soll das Geld allerdings verteilt über mehrere Jahre (Hüther/Obst, 2021).

# Lücken im Bundeshaushalt

Nicht von laufenden Einnahmen gedeckte Beträge in Milliarden Euro



Quellen: BMF, 2021a; Institut der deutschen Wirtschaft

Hinzu kommen sogenannte Ausgabereste in Höhe von 67 Milliarden Euro – knapp 40 Milliarden Euro davon sind allein im Jahr 2020 dazugekommen. Dieses Budget ist nicht wie vorgesehen in den Jahren bis 2020 ausgegeben worden, sondern könnte in den kommenden Jahren eingesetzt werden. Hinzu kommt das sogenannte Kontrollkonto der Schuldenbremse, das auf Bundesebene aufgrund der ausgeglichenen Haushalte vor Beginn der Corona-Pandemie einen positiven Saldo in Höhe von 52 Milliarden Euro aufweist (BMF, 2021c). Zwar stellt ein positiver Saldo auf dem Kontrollkonto explizit keinen erweiterten Kreditrahmen dar (BMF, 2021d), gleichwohl ermöglicht dieser im Haushaltsvollzug ohne weitere Konsequenzen mehr Schulden als geplant zu machen.

Gleichzeitig wird in den Jahren 2023 bis 2025 laut Finanzplanung nur scheinbar ein ausgeglichener Haushalt erreicht. Die Bundesregierung geht davon aus, dass rund 6 Milliarden Euro der geplanten Ausgaben pro Jahr schlicht nicht ausgegeben werden (Globale Minderausgabe). Zudem schreibt sie für 2025 einen finanzpolitischen Handlungsbedarf von weiteren 6 Milliarden Euro in die Planung – in diesem Umfang muss also noch

zusätzlich gespart werden. Aus heutiger Sicht besteht in den Jahren 2023 bis 2025 eine Haushaltslücke von jeweils 22 bis 28 Milliarden Euro (Grafik). Zudem geht die Regierung davon aus, dass es zu keinen relevanten Ausgabensteigerungen kommen wird – im Gegenteil wird für 2023 mit rund 40 Milliarden Euro weniger Ausgaben als 2022 gerechnet, ohne dass dieser Wert in den Folgejahren nennenswert steigen soll.

Um eine brisante Rechenaufgabe kam die bisherige Regierung bisher sogar noch herum. Die aktuelle Finanzplanung endet 2025. Daher muss der Bund noch nicht die Frage beantworten, wie die Tilgungsrate der Corona-Schulden ab dem Jahr 2026 bezahlt werden soll. Während in den Jahren 2023 bis 2025 die Tilgungsrate rund 2 Milliarden Euro beträgt, wird sie im Jahr 2026 auf voraussichtlich 21 Milliarden Euro sprunghaft steigen (BMF, 2021a).

Eine neue Bundesregierung steht folglich vor großen Herausforderungen, um die Schuldenbremse nach Ende der Notsituation dauerhaft einhalten zu können. Aktuell werden zwar (einmalige) Handlungsspielräume für die Jahre nach der Krise geschaffen, gleichzeitig basiert

die Finanzplanung für die Jahre nach der Pandemie auf dem Prinzip Hoffnung.

Bei der Bewertung sind zwei Dinge zu trennen: Es ist aus ökonomischer Sicht nicht verkehrt, die Rückkehr zur Normallage abzufedern, indem Spielräume für die Jahre unmittelbar nach der Notsituation geschaffen werden. Allerdings ist dieses Vorgehen aus finanzwissenschaftlicher Sicht problematisch, da es Grundsätzen der Haushaltspolitik widerspricht, insbesondere der Transparenz und der Jährlichkeit des Haushalts.

Um das volkswirtschaftlich Richtige tun zu können, ohne gegen gut begründete Prinzipien der Haushaltsführung zu verstoßen, liegt die Lösung in der Gestaltung der Schuldenbremse. Die kreative Haushaltsführung der Bundesregierung lässt sich als Produkt der starren Regeln der Schuldenbremse interpretieren. Ähnlich wie es der europäische Fiskalpakt vorsieht, sollte die Schuldenbremse nach einer Krise einen Anpassungspfad auf dem Weg zurück zur Normallage vorsehen (Busch/Kauder, 2021).

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob eine Rückkehr zu einer Nettokreditaufnahme von 0,35 Prozent des BIP beim Bund und von 0 Prozent bei den Ländern zu restriktiv ist. Eine moderate Öffnung würde Spielräume (nicht nur nach Krisen) schaffen, ohne solide Staatsfinanzen zu gefährden. Dies gilt umso mehr angesichts des herrschenden Zinstiefs. Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt erachtet zum Beispiel ein gesamtstaatliches Defizit von 0,5 Prozent des BIP als strukturell ausgeglichen (Beznoska/Hentze/Hüther, 2021).

Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass die Solidität der deutschen Staatsfinanzen ein beherztes staatliches Eingreifen möglich machte. Daher sollte es nicht um eine Abschaffung der Schuldenbremse gehen. Mit Blick auf die kommenden Jahre wäre es jedoch wichtig, die Krisenerfahrung zu nutzen und die Schuldenbremse zu flexibilisieren. Gleichzeitig sollten bestehende Ausgaben im Rahmen der Haushaltsaufstellung nach ihrer Wachstumsorientierung hinterfragt werden. Eine daraus resultierende Konsolidierung der Ausgaben könnte zusätzlichen Spielraum schaffen. Die Wunschliste für neue Ausgaben wird bei einer neuen Bundesregierung in jedem Fall lang sein (Diermeier/Hüther/Obst, 2021).

## Literatur

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias / Hüther, Michael, 2021, Zum Umgang mit den Corona-Schulden - Simulationsrechnungen zur Schuldenstandquote, IW-Policy Paper, Nr. 7, Köln

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2021a, Gesamtwirtschaftliche Ausgangslage und finanzpolitische Konzeption, Regierungsentwurf Bundeshaushalt 2022, Berlin

BMF, 2021b, Eckwerte des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2022 und des Finanzplans 2021 bis 2025, Berlin

BMF, 2021c, Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2020, Monatsbericht Januar 2021, Berlin

BMF, 2021d, Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), Berlin

Busch, Berthold / Kauder, Björn, 2021, Bestandsaufnahme und Vorschläge für mehr fiskalpolitische Disziplin in Europa, IW-Analyse, Nr. 142, Köln

Deutscher Bundestag, 2021, Haushaltsgesetz 2022, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 19/31500, Berlin

Diermeier, Matthias / Hüther, Michael / Obst, Thomas, 2021, Ausgabenspielräume der Bundesregierung: zwischen Schuldenbremse und Steuererhöhung, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 9, S. 692-699

Hüther, Michael / Obst, Thomas, 2021, Ist die Einheit des Budgets noch gewahrt? IW-Kurzberichte, Nr. 75, Köln