

Zum strukturellen Budgetdefizit im Jahr 2022 und den Vorgaben der Schuldenbremse

Jens Boysen Hogrefe und Mathis Clausen

Für das Jahr 2021 und 2022 rechnen wir mit Defiziten bei den strukturellen Finanzierungssalden, die über der im Fiskalpakt festgelegten Marke von 0,5 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt liegen. Für das Jahr 2021 ist die Bindewirkung der europäischen Grenzwerte ausgesetzt und zudem rechnen wir bei der hier prognostizierten Überschreitung auch nicht mit einer Sanktion im Rahmen der Europäischen Haushaltsüberwachung für das Jahr 2022.

Wahrscheinlich ist allerdings, dass zumindest für das Jahr 2022 die regulären Vorgaben der Schuldenbremse für den Bund und die Länder wieder Bindewirkung haben. Im Folgenden soll abgeschätzt werden, ob der Bund und die Länder die Vorgaben der Schuldenbremse im Jahr 2022 einhalten werden. Bei dem Vergleich der strukturell erlaubten Nettokreditaufnahme nach der Schuldenbremse für den Bund von 0,35 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt und für die Länder von Null mit den VGR-basierten Zahlen sind dabei mehrere Punkte zu berücksichtigen.

Generell muss die Einschränkung gemacht werden, dass die Schuldenbremse die Zahlen der Finanzstatistik als Basis nimmt und nicht die der VGR. Durch die phasengerechte Buchung in den VGR werden Zahlungen den Perioden zugeordnet, in denen sie ökonomisch relevant sind und nicht nach Zahlungsströmen wie in der Finanzstatistik. Dies kann von Jahr zu Jahr zu deutlichen Unterschieden zwischen den beiden Rechenwerken führen. Zudem werden diverse staatliche Transaktionen in den VGR nicht berücksichtigt, wenn diese das Nettovermögen nicht tangieren (z.B. Kauf oder Verkauf von Aktien). Für die Schuldenbremse des Bundes und ebenso vieler Länder werden sogenannte finanzielle Transaktionen zwar auch herausgerechnet. Doch gibt es trotzdem immer wieder unterschiedliche Bewertungen. So werden die Kapitalhilfen des Bundes für die Deutsche Bahn im Rahmen der Schuldenbremse als finanzielle Transaktion gewertet. In den VGR erhöhen sie aber doch das Defizit, da hierin ein Vermögenstransfer und kein Aktivtausch gesehen wird. Zudem berücksichtigen einige Länder, wie z.B. NRW, finanzielle Transaktionen nicht gesondert (Truger 2019).

Auch gilt es zu bedenken, dass die Sozialversicherungen und die Kommunen nicht der Schuldenbremse unterliegen. Die Sozialversicherungen werden in den Prognosen des IfW Kiel gesondert ausgewiesen. Hier sind in den kommenden Jahren deutliche Defizite zu erwarten, wobei zu berücksichtigen ist, dass sie ein Finanzpolster von rund 100 Mrd. Euro vor Beginn der Krise hatten.^a Hinzukommt, dass die Bundesagentur für Arbeit, die ihr Finanzvermögen mehr als aufbrauchen dürfte, Kredite vom Bund und der Gesundheitsfonds zusätzliche Bundesmittel erhält.

In der Prognose des IfW Kiel belaufen sich die Defizite der Gebietskörperschaften im Jahr 2022 auf 50 Mrd. Euro. Auch in struktureller Betrachtung dürfte dies rund 1,3 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt entsprechen. Die Kommunen haben bei der Nettokreditaufnahme ein deutlich geringes Gewicht, so dass die staatlichen Haushaltssalden in unserer Prognose maßgeblich vom Finanzgebaren von Bund und Ländern getrieben werden. Auch unter der Annahme, dass die zuvor diskutierten Unterschiede zwischen Finanzstatistik und VGR keinen Einfluss hätten, können diese strukturellen Defizite Schuldenbremsen-konform sein. Dies begründet sich wie folgt:

Beim Bund gilt es neben den 0,35 Prozent zu berücksichtigen, dass dieser über ungenutzte Kreditermächtigungen in Höhe von fast 50 Mrd. Euro (1,3 Prozent in Relation vom BIP) verfügt. Diese Rücklagen wurden in Vorjahren aus Überschüssen gebildet, die, obwohl sie effektiv zur Tilgung genutzt wurden, beim Haushaltsabschluss auf Null gesetzt wurden und somit als Kreditermächtigung fortbestehen. Nun können somit Kredite in gleicher Höhe erfolgen, ohne die für die Schuldenbremse relevante Nettokreditaufnahme zu tangieren. Einige Länder verfügen ebenfalls über Rücklagen. Das Land Baden-Württemberg hat sogar mit der Kreditaufnahme für den Haushalt 2020 Rücklagen für die Folgejahre gebildet.^b Ebenso werden im Krisenjahr 2020 auch in Berlin zusätzliche Mittel in die Rücklage gestellt. Allerdings haben auch einige Länder, anders als der Bund, ihre Rücklagen zumindest teilweise in die Finanzierung der Corona-Folgen gegeben. So hat z.B. Sachsen gut 0,7 Mrd. Euro aus Rücklagen in ein krisenbezogenes Sondervermögen gegeben (vgl. auch SVR 2020).

Neben den Fällen, in denen die Kreditaufnahme im Jahr 2020 auch zur Aufstockung von Rücklagen erfolgte, haben diverse Länder mit Krediten aus dem Jahr 2020 Sondervermögen eingerichtet oder aufgestockt. Diese können dann dazu dienen Ausgaben im laufenden, aber auch in den folgenden Jahren zu finanzieren. Hier besteht also abermals die Möglichkeit einen Teil der Kreditaufnahme im Krisenjahr für

die Folgejahre vorzuhalten und so die fiskalischen Spielräume trotz der dann wieder regulär eingesetzten Schuldenbremse zu erhöhen. Je nach Lage des landesspezifischen Haushaltsrechts werden auch andere Instrumente genutzt, um überjährige Ausgaben oder Ausgaben, die in den Folgejahren anfallen, bereits im Haushalt des Jahres 2020 abzubilden. So haben die Länder Bremen und Hamburg zwar keine Sondervermögen eingerichtet, stellen aber Haushaltsmittel bereit, die auch später abfließen können. Ähnlich geht Schleswig-Holstein vor, wo zugleich ein bereits bestehendes Sondervermögen zur Förderung öffentlicher Investitionen aufgestockt wurde. Insgesamt spielen Sondervermögen aber eine herausragende Rolle.

In vielen Ländern wird eine Einzahlung in ein Sondervermögen als Haushaltsausgabe gewertet und fällt unter die Schuldenbremse (Tabelle 1). Auszahlungen der Sondervermögen hingegen unterliegen dann nicht den Regelungen der Schuldenbremse. Während also Einzahlungen den Haushaltsspielraum einengen, erhöhen Auszahlungen diesen.^c Sondervermögen sehen eine Zweckbindung vor und sind oft auch zeitlich begrenzt. In Bayern kann der Freistaat nur bis einschließlich des kommenden Jahres auf das Sondervermögen zugreifen. In anderen Ländern ist es hingegen nicht zeitlich determiniert.

Von diesen Mitteln dürfte ein Großteil auch nach Abschluss des Haushaltsjahres 2020 zur Verfügung stehen. Der Summe der überjährigen Mittel (Sondervermögen, Aufstockung der Rücklagen und überjährige Haushalte) von etwa 89 Mrd. Euro steht bis einschließlich Oktober ein Finanzierungsdefizit der Ländergesamtheit von 32 Mrd. Euro gegenüber. Die Nettokreditaufnahme fällt mit 23 Mrd. Euro aber geringer aus. Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der Defizite durch die Konjunkturbereinigung gedeckt sein wird. Da die Länder zum Teil unterschiedliche Verfahren verwenden und die Abrechnung erst nach dem Abschluss des Haushaltsjahres erfolgt, kann die Konjunkturkomponente noch nicht exakt beziffert werden. Orientiert man sich überschlagsmäßig an der sogenannten „Bundesmethode“ und nimmt als Basis die Potenzialschätzung vom Frühjahr 2019, die eine in etwa geschlossene Produktionslücke signalisierte, dürfte das sogenannte Konjunkturupdate bei rund 7 Prozentpunkten in Relation zum BIP liegen bzw. rund 250 Mrd. Euro (Differenz der damals angenommenen Rate des nominalen BIP für das Jahr 2020 zur sich heute abzeichnenden). Damit resultiert aus der Budgetsemielastizität für die Ländergesamtheit von 0,134 eine Konjunkturkomponente von etwa 30 Mrd. Euro. Die Sondervermögen dürften im laufenden Jahr also nur in geringem Ausmaß zur Finanzierung laufender Ausgaben herangezogen werden. Entsprechend dürfte der größere Teil der Sondervermögen für das kommende und die folgenden Jahre zur Verfügung stehen.

Nennenswerte Tilgungsverpflichtungen werden dem im Jahr 2022 noch nicht entgegenstehen. Nur für Brandenburg und Sachsen-Anhalt gibt es bisher Pläne, mit der Tilgung in jenem Jahr einzusetzen. Im Falle Brandenburgs soll über 30 Jahre getilgt werden, so dass dies selbst hier zunächst keine dramatischen Effekte haben dürfte. Die anderen Länder starten soweit bekannt die Tilgungen in den Jahren 2023 bis 2025.

In der Summe lässt sich festhalten, dass sich Bund und Länder im Jahr 2022 wohl wieder an die Vorgaben der Schuldenbremse halten können. Gleichwohl sind strukturelle Defizite größeren Ausmaßes möglich. Während für den Bund erhebliche Rücklagen eine Rolle spielen, haben mehrere Länder bereits im Jahr 2020 zusätzliche Kredite aufgenommen, um Spielräume für die kommenden Jahre zu haben.

Tabelle 1:
Haushaltspolitische Maßnahmen im
Jahr 2020, die Spielräume in den
kommenden Jahren ermöglichen

	Volumen in Mrd. Euro	Befristung der Auszahlungen
Sondervermögen		
BB	1.6	2021 bis 2023
BY	20.0	bis 2021
HE	12.0	bis 2023
MV	2.9	
NI	7.0	bis 2022
NW	25.0	
RP	1.1	bis 2023
SH ^d	4.5	
SL	1.4	bis 2024
SN	6.7	bis 2022
TH	1.0	bis 2023
Überjährige Haushalte und andere Instrumente		
HB	1.2	
HH	1.9	2021 bis 2022
ST	0.1	2021
Ausweitung von Rücklagen im Jahr 2020		
BW	2.0	
BE	0.5	
Summe	88.9	

Quelle: SVR (2020), Pressemitteilungen und Gesetzentwürfe der Länder, Darstellung des IfW Kiel

^a Während die Kredite des Bundes an die Bundesagentur für Arbeit als finanzielle Transaktion auf Seiten des Bundes gewertet werden und einer Kreditaufnahme der Sozialversicherungen entsprechen, erhöhen die Zahlungen des Bundes an den Gesundheitsfonds die relevante Nettokreditaufnahme des Bundes im gleichen Umfang.

^b Hier sei angemerkt, dass der Haushalt 2011 des Landes NRW vom dortigen Verfassungsgericht für unzulässig erklärt wurde, weil Kredite mit dem Ziel geplant wurden, Rücklagen zu bilden. Dies verstößt gegen das Prinzip der Jährigkeit des Budgets.

^c Dem Bund ist dieser Weg verschlossen, da die Finanzierungssalden von Sondervermögen, die Inkrafttreten der Schuldenbremse eingerichtet werden, in der Abrechnung zur Schuldenbremse berücksichtigt werden. So erhöht eine Einzahlung in ein Sondervermögen, der ein positiver Finanzierungssaldo des Sondervermögens entspricht, nicht die relevante

Nettokreditaufnahme. Allerdings mindern negative Finanzierungssalden in der Folge-jahren auch die Spielräume des Kernhaushalts. Der Bund hat im Jahr unter anderem den Energie- und Klima-fonds aufgestockt. Ab dem Jahr 2021 ist hier mit Fehlbeträgen zu rechnen.

^d Mit der zusätzlichen Kreditaufnahme werden u.a. zukünftige Steuerausfälle ausgeglichen und ein bestehendes Sondervermögen aufgestockt.

Literatur

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2020). Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken. Jahresgutachten 2020/2021. Wiesbaden.

Truger, A. (2019). Schuldenbremse NRW: Konjunkturbereinigung überdenken, finanzielle Transaktionen berücksichtigen. Stellungnahme für den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags NRW.