

Zur Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2021

Jens Boysen-Hogrefe

Die konjunkturelle Erholung verläuft nach einem rasanten Start vorerst schleppend. Der alte Wachstumspfad wird im Prognosehorizont nicht erreicht, das Vorkrisenniveau erst Ende des Jahres 2021. Das schlägt sich in den öffentlichen Haushalten nieder. Nach derzeitiger Vorausschau dürfte der Gesamtstaat, sofern nicht erhebliche Konsolidierungsmaßnahmen erfolgen, auch im Jahr 2022 ein deutliches Defizit aufweisen. Vor diesem Hintergrund wird die Frage diskutiert, wie der Bund mit den Regelungen der Schuldenbremse für die kommenden Haushaltsjahre umgehen soll.

Maßgeblich für die Haushaltsaufstellung sind die Ergebnisse der Interimsprognose der Bundesregierung und die der Steuerschätzung vom September dieses Jahres. Demnach liegen die Steuereinnahmen des Bundes im Jahr 2021 mit 295,2 Mrd. Euro um knapp 43,1 Mrd. Euro niedriger als noch im Herbst 2019 erwartet, als mit der „schwarzen Null“ bei einer moderaten Reduktion der Rücklagen geplant wurde. Hier muss erwähnt werden, dass in der Finanzplanung vom Herbst 2019 die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags zwar als globale Mindereinnahme, aber, da der Gesetzgebungsprozess noch nicht abgeschlossen war, nicht als Steuermindereinnahme gebucht wurde. Folglich beträgt der relevante Fehlbetrag bei dem Vergleich der Schätzwerte 34 Mrd. Euro.

Zudem dürften krisenbedingt diverse Ausgaben höher ausfallen als im Jahr 2019 geplant; außerdem wurden mit dem „Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket“ sowie dem „Zukunftspaket“ zusätzliche Ausgaben in zweistelliger Milliardenhöhe für das Jahr 2020 beschlossen. Nach Medienberichten plant der Bund mit einem Defizit für das kommende Jahr von 100 Mrd. Euro. Ferner ist geplant bereits bei der Haushaltsaufstellung eine Notsituation festzustellen, so dass die eigentlichen Vorgaben der Schuldenbremse die Nettokreditaufnahme im Jahr 2021 nicht restringieren, sondern der überschießende Teil in den späteren Jahren getilgt werden muss.

Die Frage schließt sich an, welche Nettokreditaufnahme unter den Regeln der Schuldenbremse aus heutiger Sicht für das Jahr 2021 erlaubt wäre. Die strukturelle Nettokreditaufnahme beträgt 0,35 Prozent des BIP des dem Jahr der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres – also 3449,05 Mrd. Euro (2019). Dies bedeutet eine strukturell erlaubte Nettokreditaufnahme von rund 12 Mrd. Euro. Die Produktionslücke für das Jahr 2021 schätzt die Bundesregierung derzeit mit -1,9 Prozent ein, das entspricht einer Konjunkturkomponente von rund 13 Mrd. Euro.

Die erlaubte Nettokreditaufnahme beläuft sich somit auf etwa 25 Mrd. Euro. Allerdings können Fehlbeträge auch aus der Rücklage gedeckt werden. Diese umfasst zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung über 48 Mrd. Euro. Zudem ist es durchaus möglich, dass nach Abschluss des Haushalts 2020 die Rücklage nochmals höher ausfällt. So fließen die Überbrückungshilfen (geplant 25 Mrd. Euro) nur schleppend ab. Trotz der Verlängerung der Antragsfristen könnten sich die Ausgaben schließlich auf einen einstelligen Milliardenbetrag belaufen. Zudem ergab die Steuerschätzung Mehreinnahmen für das laufende Jahr von 10 Mrd. Euro. Sollte sich dies bewahrheiten, wäre es gut möglich, dass die Rücklage nochmal 25 Mrd. Euro höher ausfällt als derzeit. Die erlaubte Nettokreditaufnahme inklusive des Aufbrauchs aller Rücklagen könnte somit nahezu 100 Mrd. Euro betragen. Einschränkend muss erwähnt werden, dass der erwartete Finanzierungssaldo der Sondervermögen gegengerechnet werden muss. Da die Sondervermögen, insbesondere der EKF, mit dem laufenden Haushalt erhebliche Zuflüsse aus dem Bundeshaushalt erhalten haben und hier für das Jahr 2020 mit großen Überschüssen zu rechnen ist, ist es höchst wahrscheinlich, dass im kommenden Jahr der Finanzierungssaldo einen deutlichen Fehlbetrag ausweisen wird, der sich in niedriger zweistelliger Milliardenhöhen bewegen könnte.

In der Summe könnte es also möglich sein, einen Fehlbetrag im Kernhaushalt des Bundes von schätzungsweise 80 Mrd. Euro konform mit den Vorgaben der Schuldenbremse über die Nettokreditaufnahme zu finanzieren. Allerdings würde dies mit sich bringen, dass dann die Rücklagen verbraucht wären. Für den Haushalt 2022 stünden diese nicht mehr zur Verfügung. Zudem wäre dann nach jetzigem Stand die Konjunkturkomponente nochmals kleiner und eine drastische Konsolidierung müsste erfolgen, um die Schuldenbremse dann 2022 einzuhalten.

Vor diesem Hintergrund und weil die derzeitigen Planzahlen krisenbedingt weiterhin mit erheblicher Unsicherheit versehen sind, ist eine Rückkehr zur Schuldenbremse 2021 nicht anzuraten. Angesichts der immensen Rücklagen, die nach Ende dieses Haushaltsjahres entstehen könnten, dürfte eine Rückkehr zu den eigentlichen Vorgaben der Schuldenbremse aber 2022 möglich sein.