

## Zur Umsetzung des Koalitionsvertrags in der Prognose der öffentlichen Haushalte

Jens Boysen-Hogrefe

Die im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen modifizieren die Rahmenbedingungen in vielen Bereichen, die für die gesamtwirtschaftliche Analyse von Relevanz sind. Sehr direkt wirken die Vorgaben typischerweise auf das Abgaben- und Transfersystem sowie auf die Haushaltspolitik. Im Folgenden soll dargestellt werden, wie die Prognose der öffentlichen Haushalte angesichts des Koalitionsvertrags modifiziert wird.

Der Koalitionsvertrag bietet in der Steuerpolitik nur wenige Neuerungen. Günstigere Abschreibungsregeln für Unternehmen und eine höhere Flexibilität für die Länder bei der Gestaltung der Grunderwerbsteuer dürften Investitionsanreize für den Privatsektor liefern und zugleich gewisse Mindereinnahmen mit sich bringen, doch dürften die Effekte begrenzt bleiben. Ebenfalls effektiv geringfügige Änderungen gibt es im Rentensystem. Der eher vorsichtige Einstieg in die Kapitaldeckung wird die Rentenkassen kurzfristig kaum entlasten. Wir gehen davon aus, dass die dafür zugesagten 10 Mrd. Euro aus Mitteln des Bundeshaushalts als finanzielle Transaktion zu sehen sind (sowohl aus Sicht der Schuldenbremse als auch aus Sicht des VGR-Finanzierungssaldos) und daher zwar den Bruttoschuldenstand, nicht aber den Budgetsaldo betreffen. Die Wiedereinführung des Nachholfaktors führt zu einer etwas geringeren Rentenerhöhung zur Mitte des Jahres 2022. Die fiskalischen Effekte der angekündigten Reform des Arbeitslosengeld II sind noch nicht abschätzbar und in dieser Prognose nicht berücksichtigt.

Bedeutendere Maßnahmen finden sich im Bereich der Haushaltspolitik. Die Schuldenbremse an sich bleibt zwar unangetastet, doch plant die Ampelkoalition die Gestaltungsmöglichkeiten der Schuldenbremse im größeren Ausmaß zu nutzen und durch Änderungen des Abrechnungsablaufs die durch die pandemiebedingte Notsituation mögliche, zusätzliche Verschuldung für Projekte während der gesamten Legislaturperiode zu nutzen.

Eine zentrale Rolle spielt der Energie- und Klimafonds (EKF), der in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) umgestaltet werden soll. Dazu sollen Haushaltsreste des Bundes aus dem Jahr 2021, die sich wegen der besser als erwarteten Einnahmen und geringeren Ausgaben in einem sehr hohen zweistelligen Milliardenbereich belaufen dürften, Rücklagen des KTF auffüllen. Zudem könnten zusätzlich Mittel im Haushalt 2022, für den abermals die Schranke für die Nettokreditaufnahme der Schuldenbremse ausgesetzt wird, für den KTF bereitgestellt werden. Diese Rücklagen wird dann der KTF über die Zeit in Ausgaben ummünzen.

Bisher würde ein solches Vorgehen keine zusätzlichen Ausgabenspielräume für die Jahre 2023 und folgende bedeuten, da nach der derzeitigen Regelung der Schuldenbremse nicht das Auffüllen der Rücklagen in der Abrechnung der Schuldenbremse berücksichtigt wird, sondern das Verausgaben der Mittel. Daher wird nun diese Regelung geändert und es gilt fortan die Befüllung der Sondervermögen als auch des KTF als relevant. Die Ausgaben der Sondervermögen werden dann in der Schuldenbremse nicht weiter berücksichtigt.

Der nun sehr hohen Nettokreditaufnahme in den Jahren 2021 und 2022 stehen Tilgungsverpflichtungen gegenüber. Damit diese nun wiederum nicht zeitnah die Haushaltsspielräume mindern, sollen die Tilgungsmodalitäten geändert werden. Anstatt mit der Tilgung im Jahr 2023 zu beginnen, soll das Startjahr nun 2028 sein und die Laufzeit zudem auf 30 Jahre ausgeweitet werden (analog zu den Tilgungsplänen des „Next Generation EU“-Fonds). In der Summe dürfte dieses Vorgehen in den Jahren 2023 bis 2025 zusätzliche kreditfinanzierte Ausgaben des KTF in zweistelliger Milliardenhöhe jährlich ermöglichen. Der genaue Betrag hängt von der Ausgestaltung des Bundeshaushalts 2022 und von der Behandlung bereits bestehender Rücklagen des EKF ab. Ein Teil der Rücklagen des KTF dürfte dazu genutzt werden, die Abschaffung der EEG-Umlage zu finanzieren. Dies entlastet die Strompreise ab dem Jahr 2023.

In der Summe dürften Subventionen, Vermögenstransfers (Investitionshilfen), öffentliche Investitionen und Vorleistungskäufe des Staates mit der höheren Kreditaufnahme steigen. Im Vergleich zu unserer Herbstprognose schlägt dies insbesondere im Jahr 2023 durch.

Außerdem plant die neue Regierung Institutionen, die Eigentum des Bundes sind und eigene Möglichkeiten zur Kreditfinanzierung bzw. diese erhalten sollen, zur Finanzierung von Projekten zu nutzen. Die KfW und die Deutsche Bahn können sich bereits selbständig (außerhalb der Schuldenbremse) verschulden. Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) soll zudem erweitert und ebenfalls mit eigenen Möglichkeiten zur Kreditaufnahme ausgestaltet werden. Noch ist unklar, ob die BImA letztlich dem Sektor Staat zugeordnet werden wird. Dies hängt unter anderem davon ab, ob dieses Unternehmen überwiegend

geschäftlich mit dem Staat verbunden ist (Schmidt et al. 2017). Wir verwenden hier vorerst die Annahme, dass die BImA nicht Teil des Staates in den Abgrenzungen der VGR sein wird.

Öffentliche Investitionen und die oft damit zusammenhängenden Vorleistungskäufe dürften insbesondere davon profitieren, dass der Bund durch seine Unternehmen und Sondervermögen auch die Investitionstätigkeit auf kommunaler Ebene fördern möchte. Allerdings bleiben die realen Veränderungen überschaubar, da zum einen die bisherige Erfahrung darauf hindeutet, dass die durch die Sondervermögen des Bundes zur Verfügung stehenden Mittel kaum zeitnah abfließen werden, und zum anderen, weil wir in den relevanten Bereichen bzw. Güterkategorien auch mit Preiseffekten rechnen. Dafür spricht zum einen die bereits sehr angespannte Lage in der Bauindustrie und zum anderen, dass angesichts weltweit anlaufenden Klimaschutzinvestitionen zunächst entsprechende Investitionsgüter knapp werden dürften.

Während es das Ziel dieser Haushaltspolitik ist, zusätzliche Kreditfinanzierung in Einklang mit den Vorgaben der Schuldenbremse zu bringen, dürfte dies mit Blick auf die Vorgaben für den strukturellen Budgetsaldo auf europäischer Ebene nicht gelingen. Zwar sind die Defizitgrenzen für das Jahr 2022 auch auf europäischer Ebene ausgesetzt, doch gibt es hier keine Handhabe, die Abrechnung von Defiziten späterer Jahre vorzuziehen. Die Ausgaben des KTF werden dem Gesamtstaat im Jahr ihrer Entstehung zugeordnet. Zudem ist zu berücksichtigen, dass neben den Rücklagen des KTF noch weitere Rücklagen in Kernhaushalten von Bund und Ländern sowie in diversen Sondervermögen bestehen, die in den Jahren nach 2022 aufgebraucht werden. Zudem ist mit Defiziten in den Sozialversicherungen zu rechnen, die zumindest im Falle der Rentenversicherung aus Rücklagen finanziert werden können. Insgesamt dürfte daher ein strukturelles Defizit von unter 0,5 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2023 verfehlt werden. Den Anforderungen der Fiskalregeln der EU würde es zwar bereits genügen, dass das strukturelle Defizit nach dem Jahr 2022 in definierten Abbauschritten Richtung 0,5 Prozent reduziert wird (Tabelle 1), doch dürfte auch dies im Jahr 2023 nicht gelingen, da – wie dargelegt –, die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag gerade dazu dienen sollen, die Reduktion des strukturellen Defizits hinauszuzögern, um mit den entsprechenden Spielräumen die Projekte der Ampelkoalition zu finanzieren.

**Tabelle 1:**

**Bestimmung der geforderten jährlichen Anpassung des strukturellen Budgetsaldos in Prozent des Bruttoinlandsprodukts**

|                                | Schuldenstand unter 60% und niedrige/mittlere Tragfähigkeitsrisiken                             | Schuldenstand über 60% oder hohe Tragfähigkeitsrisiken                                     |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| $\Delta BIP < 0$ und $PL < -4$ | Keine Anpassung erforderlich                                                                    |                                                                                            |
| $-4 \leq PL < -3$              | 0                                                                                               | 0,25                                                                                       |
| $-3 \leq PL < -1,5$            | 0 wenn $\Delta BIP$ unter Potenzialrate;<br>0,25 wenn $\Delta BIP$ über Potenzialrate           | 0,25 wenn $\Delta BIP$ unter Potenzialrate; 0,5 wenn $\Delta BIP$ über Potenzialrate       |
| $-1,5 \leq PL < 1,5$           | 0,5                                                                                             | >0,5                                                                                       |
| $PL \geq 1,5$                  | >0,5 wenn $\Delta BIP$ unter Potenzialrate;<br>$\geq 0,75$ wenn $\Delta BIP$ über Potenzialrate | >0,75 wenn $\Delta BIP$ unter Potenzialrate; $\geq 1$ wenn $\Delta BIP$ über Potenzialrate |

PL: Produktionslücke in Prozent vom Produktionspotenzial

Quelle: Europäische Kommission (2019). Vade Mecum on the Stability & Growth Pact. 2019 Edition. Institutional Paper 101.

## Literatur

Schmidt, P., N. Heil, D. Schmidt und J. Kaiser (2017). Die Abgrenzung des Staatskontos in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen - Zuordnungskriterien für öffentliche Einheiten. *Wirtschaft und Statistik* 1/2017, 35- 48.