

IW-Kurzbericht 21/2019

Bundeshaushalt: Spielraum passé

Tobias Hentze

Die Bundesregierung ist derzeit nicht nur bemüht, die Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag umzusetzen, sondern plant darüber hinaus weitere Gesetzesvorhaben. Doch gleichzeitig lässt das Wachstum der Steuereinnahmen nach. So übersteigen die resultierenden Mehrausgaben den Handlungsspielraum des Bundes bis 2022 um voraussichtlich mehr als 100 Milliarden Euro. Dabei handelt es sich längst nicht nur um zukunftsgerichtete Investitionen, für die im Zweifelsfall neue Schulden gerechtfertigt wären.

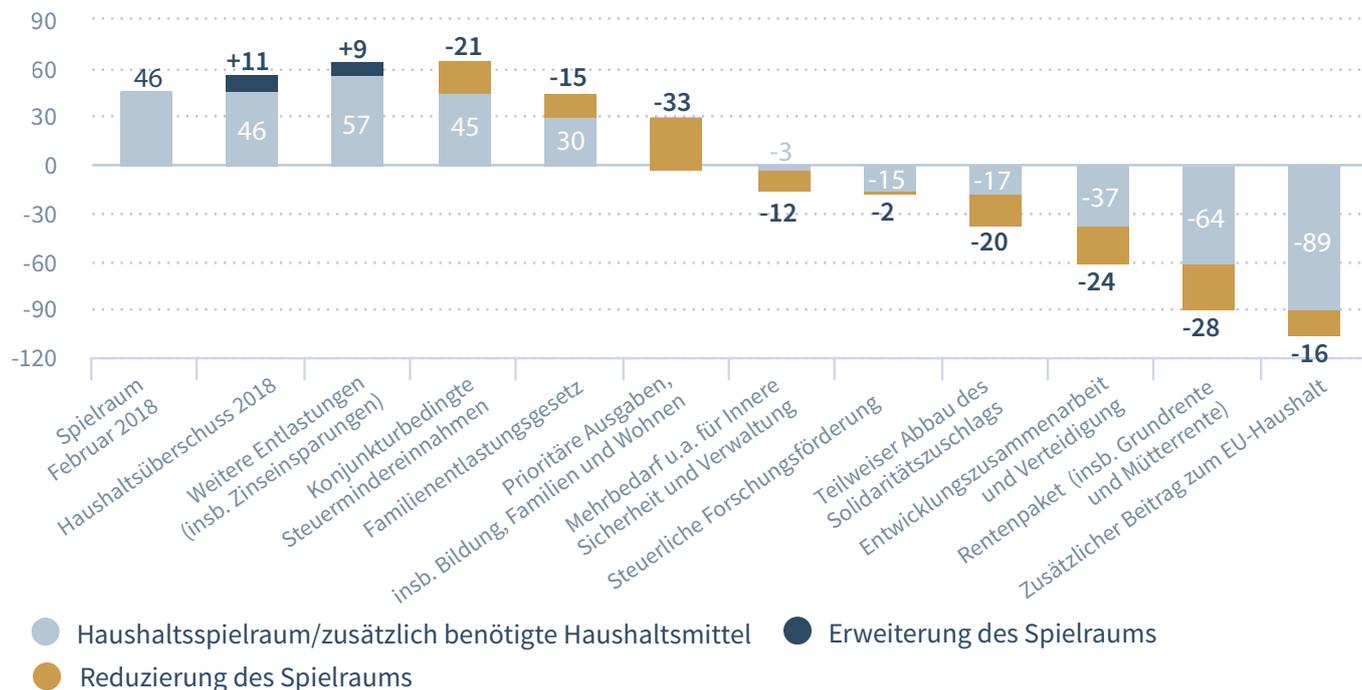
Während der Koalitionsverhandlungen vor gut einem Jahr hatten Union und SPD eine luxuriöse und in der Geschichte der Bundesrepublik wohl einmalige Ausgangslage: Sie konnten Ausgabenprojekte planen, ohne über die Finanzierung diskutieren zu müssen. Insgesamt 46 Milliarden Euro standen den Koalitionären zur Verfügung, die für prioritäre Ausgaben in den Jahren von 2018 bis 2021 vorgesehen und in einer zusammenfassenden Tabelle im Koalitionsvertrag dokumentiert sind (CDU/CSU und SPD, 2018, 67 f.). Ein Teil davon wie die Erhöhung des Kindergeldes (ab 1. Juli 2019), das Baukindergeld oder kürzlich der Digitalpakt Schulen ist bereits umgesetzt. Alles weitere soll Schritt für Schritt abgearbeitet werden.

Neben den konkret benannten prioritären Projekten, zu denen als größter Einzelposten die Halbierung des Solidaritätszuschlags gehört (10 Milliarden Euro pro Jahr ab 2021), hat sich die Bundesregierung im Koalitionsvertrag auf weitere Ziele verständigt, die je nach Kassenlage angegangen werden sollen. Dazu zählen vor allem eine weitere Erhöhung der Ausgaben für Verteidigung und Entwicklungszusammenarbeit, mehr Mittel für den Haushalt der Europäischen Union (EU) und Leistungsausweitungen in der gesetzlichen Rente (Abbildung):

- Die selbst gesteckten Quotenziele im Bereich der Ausgaben für Verteidigung und Entwicklungszusammenarbeit erfordern weitere Milliardenbeträge, die in der Finanzplanung noch keine Berücksichtigung finden. Mittelfristig sollen 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Entwicklungszusammenarbeit und 1,5 Prozent des BIP für Verteidigung ausgegeben werden. Um als Zwischenetappe einen Anteil von 0,51 Prozent und 1,35 Prozent zu verstetigen, sind bis 2022 rund 24 Milliarden Euro erforderlich, die zum Großteil noch nicht im Bundeshaushalt eingeplant sind.
- Sofern es tatsächlich zum Brexit kommen sollte, müssten die bisherigen britischen Nettozahlungen an die EU nicht zuletzt aus dem deutschen Bundes-

Geschätzte Entwicklung des Haushaltsspielraums der Bundesregierung

In Milliarden Euro kumuliert für die Jahre 2019 bis 2022



Quellen: Bundesfinanzministerium; CDU/CSU und SPD, 2018; Institut der deutschen Wirtschaft

haushalt finanziert werden, wozu die Bundesregierung grundsätzlich auch bereit ist (CDU/CSU und SPD, 2018, 67 f.). Schätzungsweise muss Deutschland ab dem Jahr 2021 rund 8 Milliarden Euro pro Jahr zusätzlich stemmen (Hentze et al., 2018, 30).

- Den größten Block stellen die Rentenpläne der Großen Koalition dar. Auch wenn innerhalb der Koalition noch keine Einigkeit über die genaue Ausgestaltung herrscht, würde allein der Plan einer Grundrente laut SPD-Konzept einen mittleren einstelligen Milliardenbetrag ausmachen, also Steuermittel in Höhe von geschätzt rund 5 Milliarden Euro pro Jahr beanspruchen. Hinzu kommen zusätzliche Ausgaben für die Mütterrente und die Erwerbsminderungsrente. Sollte in Zukunft auf Betriebsrenten nur noch der halbe Krankenversicherungssatz erhoben werden, müsste der Zuschuss aus dem Bundeshaushalt um etwa 1,5 Milliarden Euro pro Jahr steigen.

Auch der Ausgleich der kalten Progression – seit 2014 von der Großen Koalition konsequent verfolgt – wird fortgesetzt, auch wenn im Koalitionsvertrag dafür kei-

ne Mittel eingeplant wurden. Durch den Ausgleich der kalten Progression der Jahre 2019 und 2020 im Rahmen des Familienentlastungsgesetzes verzichtet die Bundesregierung bis 2022 auf Mehreinnahmen in Höhe von 12 Milliarden Euro (Deutscher Bundestag, 2018).

Derweil geht die Liste der Ausgabenprojekte weiter: Ein Entwurf für eine steuerliche Forschungsförderung, ein weiteres Ziel aus dem Koalitionsvertrag jenseits der prioritären Ausgaben, liegt vor. Demnach würde die Einführung den Bund rund 0,7 Milliarden Euro pro Jahr kosten. Zudem hält die Debatte um ein Ende des Solidaritätszuschlags an: Eine Abschaffung (statt Halbierung wie vorgesehen) würde einen Einnahmeausfall von weiteren 10 Milliarden Euro pro Jahr bedeuten (Beznoska/Hentze, 2018b, nicht in der Abbildung dargestellt).

Vor diesem Hintergrund war schon vor Jahresfrist absehbar, dass entgegen der im Koalitionsvertrag gesteckten Zielvorgabe neue Schulden zu erwarten sind (Hentze et al., 2018). Seit Abschluss des Koalitionsvertrags haben sich ferner neue Entwicklungen ergeben, für die in der Höhe noch nicht absehbare Mittel aus dem

Bundeshaushalt erforderlich sein werden, zum Beispiel die grundsätzliche Einigung auf einen Kohleausstieg. Zusätzlich kommt es, je näher ein Haushaltsjahr rückt, regelmäßig zu höheren Haushaltsansätzen im Vergleich zu den ursprünglichen Plangrößen (Beznoska/Hentze, 2018a). Dies betrifft aktuell unter anderem die Bereiche innere Sicherheit sowie Bauen und Verkehr.

Zwar hilft es der Regierung, dass sich der Handlungsspielraum gegenüber dem Zeitpunkt der Neuauflage der Großen Koalition kurzfristig noch einmal erweitert hat. Im Jahr 2018 konnte der Bund einen Überschuss von mehr als 11 Milliarden Euro verbuchen, zudem liegen die Zinsausgaben bis 2022 voraussichtlich noch einmal um mehr als 4 Milliarden Euro unterhalb des bisherigen Schätzansatzes. So ergab sich Ende des Jahres 2018 insgesamt ein Spielraum von mehr als 60 Milliarden Euro. Doch der wurde gleich zu Beginn des Jahres 2019 von einem anderen Trend konterkariert. Da die Bundesregierung eine konjunkturelle Abkühlung erwartet (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019), rechnet das Bundesfinanzministerium pro Jahr mit 5 Milliarden Euro weniger Steuereinnahmen für den Bund als geplant – bis 2022 macht das insgesamt 20 Milliarden Euro.

In den Jahren 2019 bis 2022 übersteigen die geplanten Ausgaben den Handlungsspielraum insgesamt um schätzungsweise 105 Milliarden Euro. Noch bietet sich der Bundesregierung die Chance, die Wunschliste dahingehend kritisch zu prüfen, welche Vorhaben eine nachhaltige Investition in die Zukunftsfähigkeit des Landes darstellen. Dabei geht es nicht darum, um jeden Preis neue Schulden zu vermeiden. Gerade bei einem stärkeren Abschwung könnte eine antizyklische Finanzpolitik ähnlich wie nach der Finanzkrise vor zehn Jahren gute Dienste erweisen. Doch die Priorisierung von Ausgabenwünschen ist und bleibt eine zentrale Aufgabe der Politik. Ansonsten führt die Summe der strukturellen Ausgabenerhöhungen dazu, dass vor allem die kommenden Generationen stark belastet würden. So richtig evident würde das Ausmaß einer ungebremsten Ausgabenerhöhung werden, wenn das Zinsniveau wieder anzieht.

Literatur:

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2018a, Wofür der Bund seinen zusätzlichen Haushaltsspielraum einsetzt, IW Policy Paper, Nr. 14, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2018b, Die geplante Reform des Solidaritätszuschlags, Gutachten im Auftrag der INSM, Köln

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019, Jahreswirtschaftsbericht 2019, Soziale Marktwirtschaft stärken – Wachstumspotenziale heben, Wettbewerbsfähigkeit erhöhen, Berlin

CDU/CSU und SPD, 2018, Koalitionsvertrag, Ein neuer Aufbruch für Europa, eine neue Dynamik für Deutschland, ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 7.2.2018, Berlin

Deutscher Bundestag, 2018, Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/4723, Berlin

Hentze, Tobias et al., 2018, Fiskalische Effekte des Koalitionsvertrags 2018, IW-Policy Paper, Nr. 5, Köln