ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Südekum, Jens

Article

(Un-)konventionelle Methoden zur Finanzierung der Ampelpläne

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Südekum, Jens (2022) : (Un-)konventionelle Methoden zur Finanzierung der Ampelpläne, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 102, Iss. 1, pp. 15-18, https://doi.org/10.1007/s10273-022-3087-6

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/262777

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-022-3087-6

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 15-18

JEL: H60, H30

Jens Südekum

(Un-)konventionelle Methoden zur Finanzierung der Ampelpläne

Das Leitmotiv des Koalitionsvertrags ist der Begriff des Fortschritts. Die Ampel strebt für Deutschland ein Jahrzehnt der Modernisierung an und meint damit insbesondere eine tiefgreifende Transformation der Wirtschaft in Richtung Klimaneutralität und Digitalisierung. Erreicht werden soll dies durch eine Kombination aus Strukturreformen und einer nachhaltigen Investitionsagenda. Es ist erfreulich, dass die Komplementarität dieser beiden Dimensionen endlich anerkannt wird. Natürlich können die Energiewende oder der Ausbau der (digitalen und analogen) Infrastruktur nicht ohne eine erhebliche Beschleunigung von Planungsverfahren oder umfassende und einheitliche Bepreisung von Schadstoffemissionen gelingen. Aber der Erfolg dieser großen Projekte benötigt auch eine angemessene, verlässliche und stetige Finanzierung von der öffentlichen Hand.

Um welche Ausgabenbedarfe es konkret geht, lässt sich nicht einfach beziffern. Im Koalitionsvertrag sind keine Preisschilder enthalten, wie viel die angedachten Investitionsprojekte wohl kosten werden. Die Koalitionsparteien (insbesondere SPD und Grüne) orientierten sich in ihrer Programmatik aber an wissenschaftlichen Berechnungen, die in den Bereichen Infrastruktur und Klimaschutz von einem Mehrbedarf von jährlich rund 45 Mrd. Euro ausgehen (Bardt et al., 2019). Diese Bedarfe wurden weit im Vorfeld der Bundestagswahl und der Corona-Pandemie errechnet und sind seitdem tendenziell gestiegen (Dullien et al., 2021). Addiert man die Bereiche Bildung bzw. Wissenschaft und Forschung hinzu, gehen Krebs et al. (2021) von einem Finanzbedarf von rund 232 Mrd. Euro über die gesamte Legislaturperiode aus. Hierunter fallen öffentliche Investitionen des Bundes sowie Fördermittel für private Investitionen und Unterstützungen für Kommunen.

Die Quadratur des Kreises

Wie soll ein Mehrbedarf dieser Größenordnung – dessen Notwendigkeit ich hier als gegeben annehme – finanziell dargestellt werden? Die Suche nach Lösungen prägten die Koalitionsverhandlungen und sie wurde erheblich erschwert, weil bestimmte Optionen von vornherein politisch ausgeschlossen waren.

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

So rückte die FDP zwar von ihrer Wahlkampfforderung nach massiven Steuersenkungen ab. Dafür bestand sie aber auf einer kategorischen Absage an jegliche Form von Steuererhöhungen. Diese Absage bezog sich auf alle Steuerarten und umfasste selbst aufkommensneutrale Steuerreformen, auf jeden Fall aber Steuersatzerhöhungen zum Zwecke der Aufkommenssteigerung. Ebenso ausgeschlossen wurde eine grundlegende Reform der Schuldenbremse, etwa eine Modifikation in Richtung einer „goldenen Regel", wonach eine Kreditfinanzierung staatlicher Investitionen (in einer Netto- oder Bruttobetrachtung) zulässig gewesen wäre.[1] Eine solche Reform wäre politisch ohnehin kaum realistisch gewesen, weil sie eine Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern und somit eine Beteiligung der Opposition erfordert hätte. Stattdessen verständigte sich die Ampelkoalition darauf, dass der Regelmodus der Schuldenbremse spätestens ab 2023 wieder gelten solle.

Die finanzpolitische Aufgabe der Ampelkoalition wurde schnell mit der Quadratur eines Kreises verglichen. Man strebte eine erhebliche Erhöhung der staatlichen Investitionsausgaben an, allerdings ohne Steuererhöhungen und ohne neue Schulden. In der Folge wurden im politischen Raum und in Ökonomenkreisen eine Reihe von Vorschlägen entwickelt, auf welche Weise dies trotzdem gelingen könne. Diese Vorschläge lassen sich in konventionelle und unkonventionelle Methoden unterteilen.

Zur ersten Kategorie zähle ich:

- Steuermehreinnahmen ohne nominale Steuersatzänderungen,
- Haushaltsumschichtungen.

1 Die Grünen hatten im Vorfeld der Wahlen solche Optionen explizit diskutiert, https://www.boell.de/sites/default/files/2021-07/Boell-Stiftung_Nachhaltige-Finanzpolitik_V01_kommentierbar.pdf?dimension1=ds__arbeitskreis_finanzpolitik_21.

Prof. Dr. Jens Südekum ist Professor am Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Ein günstiger Konjunkturverlauf führt bei konstanten Steuersätzen typischerweise zu einem Anstieg der Steuereinnahmen. Tatsächlich wurden bei der Steuerschätzung im November 2021 die gesamtstaatlich erwarteten Einnahmen gegenüber der Mai-Schätzung um jährlich rund 35 Mrd. Euro nach oben revidiert, davon rund ein Drittel beim Bund (BMF, 2021). Grundlage war die Erwartung einer insgesamt zügigeren und kräftigeren wirtschaftlichen Erholung nach der Corona-Pandemie, wobei die Auswirkungen der neuen Omikron-Variante noch nicht berücksichtigt werden konnten. Neben diesen konjunkturellen Effekten reihen sich weitere Steuermehreinnahmen aus der globalen Mindestbesteuerung, der Cannabis-Legalisierung oder dem verstärkten Kampf gegen Steuerhinterziehung ein. Gleichzeitig plant die Ampel eine Finanzierung der Investitionsausgaben durch entsprechende Kürzungen an anderer Stelle, insbesondere durch (teilweise) Abschaffung von Subventionstatbeständen, die den gesetzten Klimazielen entgegenlaufen, z. B. Dieselprivileg oder die steuerliche Förderung von Dienstwagen mit Verbrennungsmotor bzw. Plug-in-Hybriden.

Der quantitative Beitrag dieser Finanzierungsoptionen, die dem normalen Haushaltsgebaren entsprechen und kaum kontrovers diskutiert wurden, ist durchaus erheblich und entspricht deutlich mehr als 50 % der Gesamtsumme. Eine vollständige Deckung der geplanten Mehrausgaben aus diesen Quellen bleibt dennoch unrealistisch. Der konjunkturelle Verlauf ist nur bedingt beeinflussbar und Priorisierungen im Haushalt stoßen kurzfristig an politische Grenzen. So ist es zwar richtig, klimaschädliche Subventionen zu beschneiden. Eine sofortige und vollständige Abschaffung etwa des Dieselprivilegs oder der Pendlerpauschale hätte aber erhebliche soziale Auswirkungen. Sie wäre nur über einen längeren Zeitraum mit entsprechenden Kompensationen realistisch. Diesen Zeitverzug verträgt die unmittelbar erforderliche Investitionsagenda aber nicht.

Unkonventionelle Finanzierungsoptionen

Aus diesem Grund wurden weitere, eher unkonventionelle Vorschläge entwickelt, wie die Ampelkoalition ihre geplanten Mehrausgaben bei gegebenen Steuereinnahmen und im Rahmen der Schuldenbremse finanzieren kann. Die wichtigsten im Vorfeld diskutierten Beiträge aus den Reihen der Wissenschaft, die allesamt auch Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden haben, sind dabei:

- eine später einsetzende und zeitlich gestreckte Tilgung der gemäß Art. 115 (2) GG zwingend zurückzuführenden „Corona-Schulden“ (Südekum, 2021; bzw. Dullien und Rietzler, 2021),
- eine großzügigere Berechnung der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse (Schuster et al., 2021),
- verstärkte Investitionstätigkeit durch öffentliche Unternehmen und Investitionsgesellschaften, die nicht der Schuldenbremse unterliegen (Krebs, 2021; Hüther und Südekum, 2020),
- Aufbau einer Haushaltsrücklage in den Jahren 2021 und 2022, in denen der Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse gilt (Fuest, 2021; bzw. Feld und Fratzscher, 2021).

Unkonventionell sind diese Vorschläge insofern, als dass sie gesetzlich zulässige Spielräume bzw. einfachgesetzliche Auslegungen der Schuldenbremse ausloten. Juristisch ist das durchaus heikel und wurde in den Medien bisweilen als „Trickserei“ bzw. Umgehung der Fiskalregel paraphrasiert. Letztlich ist es aber die Folge der politischen Entscheidung, auf grundsätzliche Reformen der ökonomisch nicht sinnvollen Regelung des Art. 115 (2) GG zu verzichten und gleichzeitig Mehrausgaben ohne Steuererhöhungen umsetzen zu wollen.

Aus Platzgründen kann ich nicht auf alle Vorschläge im Detail eingehen. Ich beschränke mich daher auf den letzten Vorschlag, die von Clemens Fuest (2021) bzw. Lars Feld und Marcel Fratzscher (2021) vorgeschlagene Bildung einer Haushaltsrücklage 2021/2022. Sie wurde am kontroversesten diskutiert und ist derzeit Gegenstand einer politischen Auseinandersetzung, die mutmaßlich vor dem Bundesverfassungsgericht landen wird.[2]

Operation Rücklage – der zweiter Nachtragshaushalt

Der Bundeshaushalt 2021 sieht nach der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation eine Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme (NKA) in Höhe von 240,2 Mrd. Euro vor. Im Laufe des Haushaltsjahrss wurden davon rund 60 Mrd. Euro nicht ausgeschöpft. Anstatt diese bereits erteilten Kreditermächtigungen ungenutzt zu lassen, sollen sie nun dem Energie- und Klimafonds (EKF) zugeführt werden. Aufgrund der gleichzeitig geplanten Änderung der Buchungssystematik bei Sondervermögen des Bundeshaushalts, die eine Anrechnung auf die zulässige NKA fortan bei Befüllung statt wie bisher beim Abfluss vorsieht, können diese 60 Mrd. Euro somit in den Folgejahren ohne Einschränkung der dann zulässigen Neuverschuldung abfließen.

2 Die anderen Optionen werden parallel ebenfalls verfolgt, bedürfen aber (z. B. im Fall der Investitionen in öffentlichen Unternehmen) keiner Gesetzesänderungen und sind daher vergleichsweise geräuschlos umsetzbar.

Die so geschaffene Rücklage erhöht also nicht die geplante Neuverschuldung, sondern betrifft – wie von Feld und Fratzscher (2021) vorgeschlagen – bloß die ungenutzten Kreditermächtigungen. Gegen das Vorgehen wurde von Teilen der Öffentlichkeit und von der Opposition im Bundestag heftige Kritik vorgetragen. Danach stelle die „Operation Rücklage" eine Zweckentfremdung der zusätzlichen Verschuldungsmöglichkeiten dar, die sich aus dem Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse ergeben. Die im EKF geparkten Mittel sollen laut Bundesregierung für Investitionen mit den Schwerpunkten auf Klimaschutz und Digitalisierung verausgabt werden. Das habe mit der Corona-Pandemie nichts zu tun. Es bestehe kein Bezug zur Begründung der außergewöhnlichen Notsituation, deshalb sei der Nachtragshaushalt verfassungswidrig.

Der Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse

Mit der Corona-Pandemie wurde erstmals seit Einführung der Schuldenbremse eine „außergewöhnliche Notsituation" gemäß Art. 115 (2) GG festgestellt. Der vorliegende Nachtragshaushalt ist insofern einen Präzedenzfall zur Klärung der Frage, welche Ausgabenbedarfe notwendig sind, um eine Notlage zu überwinden. Der juristischen Auseinandersetzung soll in diesem Text nicht vorgegriffen werde. Aus ökonomischer Sicht ist allerdings festzuhalten, dass die Argumente gegen den Nachtragshaushalt wenig überzeugend sind. Vielmehr ist der Krisenbezug der Rücklage und deren Zweckbindung zur Überwindung der wirtschaftlichen Notlage gut begründet. Deshalb steht er meines Erachtens im Einklang mit der Intention der Schuldenbremse und ist deshalb als rechtmäßig einzustufen.[3]

Der Gesetzestext zur Schuldenbremse sieht im Fall der Notsituation weder absolute Obergrenzen der Verschuldung vor, noch werden bestimmte Ausgabenkategorien hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit zur Bewältigung der Notlage priorisiert. Beide Aspekte – wie viel Verschuldung und wofür – sind somit im Hinblick auf die konkrete Situation zu entscheiden. Unstrittig ist, dass hierbei ein notlagenspezifischer Konnex bestehen muss. Die Gesetzgebung darf den Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse nicht nutzen, um damit beliebige staatliche Ausgaben zu finanzieren. Vielmehr müssen a) ein direkter Bezug zur Notlage und b) ein erwartbarer Beitrag zu deren Überwindung plausibel dargelegt werden, um die zusätzliche Verschuldung zu rechtfertigen.

Aus diesem Gebot der Konnexität darf allerdings keine verengte Definition der krisenbedingten staatlichen Ausgabenbedarfe folgen. Sie umfasst nicht bloß unmittelbare Kosten zur Beseitigung der Krisenursache, sondern auch staatliche Ausgabenbedarfe zur Abwendung mittelbar krisenbedingter Folgekosten, die durch die Notlage entstanden sind.

Im konkreten Fall der Corona-Pandemie sind für den Staat eine Reihe von unmittelbaren Krisenkosten entstanden, etwa für die Impfstoffbeschaffung. Die Finanzierung dieser Ausgabenbedarfe über Verschuldung im Rahmen des Art. 115 (2) GG dürfte unstrittig sein, denn ein unmittelbarer Bezug zur Notlage ist eindeutig gegeben. Darüber hinaus hat die Pandemie aber zu einer schweren Rezession geführt, die aufgrund vielfältiger Interdependenzen alle Wirtschaftsbereiche (in unterschiedlichem Ausmaß) getroffen hat – auch solche, die von Kontaktbeschränkungen nicht im großen Stil betroffen waren. Die exakte Bestimmung dieser mittelbaren Krisenkosten ist weitaus anspruchsvoller als im Falle der unmittelbaren Kosten. Diese praktische Schwierigkeit darf allerdings nicht über deren Existenz hinwegtäuschen und darüber, dass sie kausal der Notlage zuzuordnen sind.

So sind etwa die Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen krisenbedingt im Jahr 2020 um mehr als 11 % eingebrochen. Das ist der stärkste Rückgang innerhalb eines Jahres seit dem 2. Weltkrieg und weitaus stärker als der Einbruch des Bruttoinlandsprodukts im gleichen Zeitraum (Gemeinschaftsdiagnose, 2021). Zwar findet auch bei den Investitionen, ähnlich wie bei anderen Aggregaten, ein Erholungseffekt statt. So gehen die Institute von einem Anstieg der Investitionen von rund 5 % für 2021 und 7 % für 2022 aus. Aber selbst Ende 2023 haben nach aktueller Projektion die Investitionen den Vorkrisenpfad weiterhin nicht erreicht. Die zwischenzeitlich unterbliebenen Investitionen werden zudem nicht aufgeholt. Ursächlich hierfür dürften unter anderem Bilanzeffekte sein, weil viele Unternehmen während der Krise Eigenkapitalreserven aufzehren und/oder zusätzliche Kredite aufnehmen mussten, um ihre Liquidität sicherzustellen. Diese mittelbaren Kosten wirken lange nach und können dauerhafte wirtschaftliche und soziale Schäden verursachen.

Der Krisenbezug dieser gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist jedenfalls offensichtlich: Ohne die Corona-Pandemie hätte dieser Einbruch der Investitionen nicht stattgefunden. Für die vollständige Überwindung der außer-

3 Die folgenden Ausführungen basieren auf meiner schriftlichen Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags zum 2. Nachtragshaushaltsgesetz vom 10.1.2022, https://www.bundestag.de/haushalt#url=L2F1c3NjaHVlc3NIL2EwOF9oYXVzaGFsdC9BbmhvZXJ1bmdlbi84NzQzNTYtODc0MzU2&mod=mod871700 (7. Januar 2022).

gewöhnlichen Notsituation ist diese Entwicklung aber hoch problematisch, denn gedämpfte Unternehmensinvestitionen wirken sich nachteilig am Arbeitsmarkt aus, etwa durch eine systematische Reduktion der Neueinstellungen. Zudem belasten sie die langfristigen Wohlstandsperspektiven der deutschen Volkswirtschaft, die ohnehin einen hohen Modernisierungsbedarf aufweist und im internationalen Wettbewerb gegenüber anderen Standorten mit reger und schneller erholter Investitionstätigkeit (z. B. USA) zurückzufallen droht.

Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die geeignet sind, diese pandemiebedingte Investitionskrise zu entschärfen, haben somit eine zentrale Bedeutung für die Überwindung der wirtschaftlichen Notlage. Eine Finanzierung der hierfür notwendigen staatlichen Ausgaben aus der zusätzlichen Neuverschuldung gemäß Art. 115 (2) GG kommt somit grundsätzlich in Betracht. Eine unbotmäßige Belastung kommender Generationen, wie bisweilen behauptet, liegt zudem durch den Nachtragshaushalt allein deshalb nicht vor, weil die in Rede stehenden 60 Mrd. Euro NKA aus der Notfallklausel der Schuldenbremse (im Gegensatz zu anderen Staatsschulden) einer expliziten Tilgungsverpflichtung unterliegen und zudem im aktuellen Marktumfeld mit keinerlei Zinsverpflichtungen einhergehen. Kommende Generationen würden dagegen stark belastet, wenn die Gesetzgebung nichts gegen die pandemiebedingte Investitionskrise unternähme und in den Handlungsfeldern Klimaschutz und Digitalisierung untätig bliebe.

Literatur

Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen, *IW-Policy Paper,* 10/19, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2019/IW-Policy-Paper_2019_Investitionen.pdf (7. Januar 2022).

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2021), Ergebnisse der Steierschätzung, Scholz: „Steuerschätzung bestätigt unseren Kurs und macht Mut für die Zukunft“, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/11/2021-11-11-ergebnisse-der-steuerschaetzung.htm (10. Januar 2022).

Dullien, S., E. Jürgens, C. Paetz und S. Watzka (2021), Makroökonomische Auswirkungen eines kreditfinanzierten Investitionsprogramms in Deutschland, *IM-Report*, 168, https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_168_2021.pdf (7. Januar 2022).

Dullien, S. und K. Rietzler (2021), Finanzpolitische Spielräume bei unterschiedlichem Umgang mit der Schuldenbremse, *IMK Policy Brief*, 108.

Feld, L. und M. Fratzscher (2021), Wie wir die Zukunft finanzieren können, https://www.zeit.de/2021/42/finanzpolitik-investitionen-zukunft-schuldenbremse-transformation-klimaschutz-digitalisierung?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (7. Januar 2022).

Fuest, C. (2021), Finanzpolitik für die Ampel-Koalition, https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/was-clemens-fuest-finanzpolitisch-von-der-ampel-koalition-erwartet-17576234.html?premium (7. Januar 2022).

Gemeinschaftsdiagnose (2021), Krise wird allmählich überwunden – Handeln an geringerem Wachstum ausrichten, 2, Abb. 2.8, https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2021/10/GD_H21_Langfassung_online.pdf (7. Januar 2022).

Hüther, M. und J. Südekum (2020), https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/10/beitrag/die-schuldenbremse-nach-der-corona-krise.html (7. Januar 2022).

Krebs, T., J. Steitz und P. Gaichen (2021), Öffentliche Fianzierung von Klima- und anderen Zukunftsinvestitionen, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_09_KlimaInvest2030/A-EW_244_KlimaInvest_II_WEB_v1.2.pdf (7. Januar 2022).

Schuster, F., M. Krahé und P. Sigl-Glöckner (2021), Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse in ihrer heutigen Ausgestaltung ihrer Aufgabe noch gerecht? Analyse und ein Reformvorschlag, https://www.dezernatzukunft.de/wp-content/uploads/2021/08/Konjunkturkomponente_final-v4.pdf (7. Januar 2022).

Südekum, J. (2021), Die Corona-Schulden gehören ins Endlager, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 70(1), 60-68, https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/zfwp-2021-2048/html (7. Januar 2022).

Title: *(Un)conventional Methods for Financing the Coalition Plans*

Abstract: *The new German government plans to increase investment spending considerably, yet without increasing taxes or reforming the debt brake enshrined in the constitution. This article explores the government's (un)conventional approaches to squaring this circle.*