Öffentliche Finanzierung von Zukunftsinvestitionen

Tom Krebs
Universität Mannheim und
Forum New Economy

Fragestellung: Allgemein

- **Der öffentliche Finanzbedarf für Klimainvestitionen ist groß** (Krebs und Steitz, 2021): Bis 2030 zusätzlich 90 Mrd. Euro für Bundesinvestitionen (z.B. Deutsche Bahn), 170 Mrd. Euro für kommunale Investitionen (sozialer Wohnungsbau, ÖPNV) und 200 Mrd. Euro zur Förderung privater Investitionen (Schwerindustrie, energetische Sanierung, E-Mobilität).

- Hinzu kommen noch öffentlicher Finanzbedarf für Investitionen im Bereich der **(frühkindlichen) Bildung und der digitalen Infrastruktur** bis 2030 (Bardt et al., 2019, Krebs und Scheffel, 2017).

- **Frage:** Alle Parteien der neuen Bundesregierung haben sich dazu verpflichtet, die Zukunftsinvestitionen zu stärken. Wie kann das unter Einhaltung der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse gehen?

- **Antwort:** Finanzierung der notwendigen Investitionen kann ohne Änderung der Schuldenbremse und ohne Steuererhöhung; es ist sogar noch Spielraum für zusätzliche Maßnahmen (z.B. Auslaufen EEG-Umlage oder Einführung Kindergrundsicherung bzw. Kinderchancengeld) .

Fragestellung: Konkret

- Die neue Bundesregierung muss sehr bald einen Bundeshalt 2022 und Finanzplan 2023-2025 aufstellen; sie muss im Frühjahr 2022 mit der Aufstellung des Bundeshaushalt 2023 und Finanzplan 2024-2026 beginnen.

- Für 2022 gilt die Ausnahmeregel der Schuldenbremse; daher keine Beschränkung der Nettokreditaufnahme (NKA)

- Ab 2023 soll die Schuldenbremse wieder ohne Ausnahmeregel gelten; daher zulässige strukturelle NKA von 0,35% des BIP.

- Zulässige NKA =

  zulässige strukturelle NKA

  + Saldo finanzieller Transaktionen

  + Konjunkturbereinigung

Lösungsansatz

- **1. Öffentliche Investitionen** durch Ausweitung der Eigenkapitalbasis **öffentlicher Unternehmen** bzw. Gründung neuer öffentlicher Unternehmen finanzieren; ein solcher **Erwerb von Beteiligungen** erhöht das Nettovermögen des Bundes und die zulässige NKA gemäß Schuldenbremse; kreditfinanzierter Erwerb von Beteiligungen ändert Nettovermögen des Bundes und die zulässige NKA nicht.

- **2. Humankapitalinvestitionen:** Einmalige Zuweisung an die Bundesagentur für Arbeit und den Gesundheitsfonds im Bundeshaushalt 2022 (insgesamt 20+20 Mrd. Euro zusätzlich)

- **3. Förderung privater Investitionen** in Klimaschutz und Digitalisierung: Finanzierung der über **i) vorhandene Fördermittel** und ii) die Reduktion der **Förderung/Subvention klimaschädlicher Investitionen/Güter**

- **4. Verbesserung der Methode zur mittelfristigen Potenzial- und Steuerschätzung,** die in der aktuellen Situation zu einer Anhebung der mittelfristigen Steuerprognose führt

Bundesinvestitionen

- Eigenkapitalerhöhung der **Deutschen Bahn** zur Ausweitung und Modernisierung (Digitalisierung) des Schienennetzes

- Gründung einer **Wasserstoffgesellschaft** des Bundes zum flächendeckenden Aufbau eines Wasserstoffleitungsnetzwerk in Deutschland und Europa – Bund gibt Eigenkapital

- Mehrheitsbeteiligung an **TenneT** erwerben, um den Ausbau der **Übertragungsnetzwerke** (Südlink) voranzutreiben – Umwandlung eines (schlecht) regulierten Monopolisten in einen öffentlichen Monopolisten

- Ausbau der **Partnerschaft Deutschland** zur Stärkung der kommunalen Planungskapazitäten; eventuell zusätzliches Eigenkapital notwendig

- Anmerkung: Diese Unternehmen erfüllen eine wichtige ökonomische Funktion im Infrastrukturbereich und generieren Einnahmen über Entgelte!

Kommunale Investitionen

- Finanzierung kommunaler Investitionen sind vorrangig eine Aufgabe der Kommunen und Länder (Konnexitätsprinzip); aber der Bund kann in gewissen Bereichen unterstützen (gleichwertige Lebensverhältnisse, Klimaschutz ist eine Bundesaufgabe)

- Gründung zweier Bundesgesellschaften, die sich an **kommunalen Wohnungsbauunternehmen** und **kommunalen Verkehrsunternehmen** beteiligen (ÖÖP) und sie auch organisatorisch unterstützen – politisch ein dickes Brett, aber eventuell begrenzt möglich

- Solche Beteiligungsgesellschaften des Bundes können ökonomisch sinnvoll sein (Krebs und Dullien, 2020)

- Bund leistet einmaligen Beitrag zur **Entschuldung der finanzschwachen Kommunen** – die einmalige Finanzierung sollte über den Bundeshaushalt 2022 erfolgen

Förderung privater Investitionen

- **Zinsgünstige Kredite, Zuschüsse, zinsgünstige Kredite mit Tilgungszuschuss und Klimaschutzverträge**; Umsetzung über KfW; Anmerkungen: Eventuell Eigenkapitalerhöhung für KfW notwendig, ist aber schuldenbremsenneutral; ii) Zuschüsse belasten in der Regel den Bundeshaushalt, aber Belastung kann intertemporal verschoben werden; iii) KfW sollte Zuschusskomponente möglichst klein halten und gleichzeitig den eigenen Refinanzierungszins weitergeben.

- **Verbesserte Abschreibungsbedingungen** für Investitionen in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung; die Mindereinnahmen werden die Haushaltsspielräume belasten, aber die Belastung kann eventuell intertemporal verschoben werden

- Insgesamt sollte mit einem **Förderbedarf für Klimainvestitionen und digitale Investitionen von circa 100 Mrd. Euro** im Zeitraum 2021-2025 gerechnet werden (reine Zuschüsse oder Steuermindereinnahmen)

Zusätzliche Einnahmen

- Die Bundesregierung hat mit dem **Klimaschutzprogramm, dem Konjunkturprogramm und dem Klimaschutz-Sofortprogramm** bereits Mittel zur Förderung privater Investitionen bereitgestellt -- circa 25 Mrd. Euro für den Zeitraum 2022-2025

- Weitere Mittel aus **europäischen Förderprogrammen** zur Förderung privater Investitionen (Aufbau- und Resilienzfazilität): Circa 25 Milliarden Euro im Zeitraum 2022-2025

- Abbau der **Förderung/Subvention klimaschädlicher Investitionen bzw. Aktivitäten**: Circa 50 Milliarden Euro im Zeitraum 2022-2025 aus dem schrittweisen Abbau der steuerlichen Subventionen (z.B. Diesel, Kerosin, Dienstwagenprivileg)

- **Insgesamt können Mittel von 100 Mrd. Euro zur Förderung privater Investitionen im Zeitraum 2022-2025 bereitgestellt werden**; das deckt in etwa den vorhandenen Finanzierungsbedarf

Potenzial- und Steuerschätzung

- Die neue Bundesregierung hat zusätzlichen Finanzierungsbedarf (**Auslaufen der EEG-Umlage, Einführung einer Kindergrundsicherung bzw. Kinderchancengeld, …**)

- Die **Potenzialschätzung bzw. Potenzialprognose** für den Zeitraum 2023-2025 beeinflusst die Finanzplanung 2023-2025 über die **Steuerschätzung bzw. Steuerprognose** und die **Konjunkturkomponente bzw. zulässige NKA** für den Zeitraum 2023-2025.

- Die aktuell verwendete Methode zur Potenzialschätzung (BMWi und EU) **unterschätzt das zukünftige Produktionspotenzial** in zwei Fällen:

- i) nach **Wirtschaftskrisen** (Finanzkrise 2008/09, Corona-Krise 2020/21)

- ii) nach **Strukturreformen** (dauerhafte Erhöhung der öffentlichen Investitionen, Ausbau der Ganztagsbetreuung, Anhebung des Mindestlohns)

Potenzialschätzung: Methodische Vorschläge

- Die aktuelle BMWi-EU-Schätzmethode ist hauptsächlich empirisch angelegt; der BMWi-EU-Ansatz sollte mit den **Methoden der modernen Makroökonomik** (ökonomische Fundierung) weiterentwickelt werden, um die Schwachpunkte i) und ii) zu beheben

- **i) Potenzialschätzung nach Wirtschaftskrisen:** Heimberger und Truger (2020) schlagen ad-hoc Verfahren vor; ökonomische Fundierung und widerspruchsfreie Integration in BMWi-EU-Methode notwendig

- **ii) Potenzialschätzung nach Strukturreformen (Politikwechseln):** Sigl-Glöckner et al. (2021) schlagen ad-hoc Verfahren vor, das strukturelle Veränderungen am Arbeitsmarkt annimmt; ökonomische Fundierung und Abgleich mit aktuell ergriffenen Politikmaßnahmen in Deutschland könnte insgesamt 40 Mrd. Euro zusätzliche Spielräume im Zeitraum 2023-2026 schaffen. **Wichtig:** Dies muss durch die EU koordiniert werden und Spielräume entstehen nur, wenn Strukturreformen ergriffen werden.

Potenzialschätzung: Problem der aktuellen Methode

- Die BMWi-EU-Methode wird seit 2011 für die mittelfristige Potenzialprognose verwendet, um damit die mittelfristige Steuerschätzung und die zulässige NKA in den Finanzplänen zu ermitteln.

- Die 4-Jahres Prognose des BMWi für die Jahre 2015-2018 lag erheblich unter der BMWi-Schätzung nach 4 Jahren („aktueller“ Wert); entsprechend wurden die Steuereinnahmen in den Finanzplänen durchgehend unterschätzt. Siehe Tabelle (Angaben in Mrd. Euro; 2015-Prognose wurde in 2011 erstellt):

	Prognose	Aktuell	Δ BIP	Δ Steuer
2015	2895	3035	140 [4,8%]	28
2016	2952	3134	182 [6,2%]	36
2017	3055	3252	197 [6,4%]	39
2018	3219	3360	141 [4,4%]	28
2019	3424	3426	2 [0,1%]	0,4