

An den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestags
Herrn Prof. Dr. Helge Braun, MdB

Platz der Republik 1
11011 Berlin

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses
am 23.9.2024 zum Bundeshaushaltsplan 2025

Makroökonomische Einordnung des Haushaltsabschlusses

1. Der Bundeshaushaltsplan 2025 sieht Gesamtausgaben i.H.v. rund 489 Mrd. Euro vor. Dies entspricht in etwa dem nominalen Ausgabenniveau des Haushaltsjahres 2024 (inkl. zu beschließendem Nachtragshaushalt). Real betrachtet sinken die Ausgaben des Bundes somit nach aktueller Inflationsprojektion um rund 2 Prozent.
2. Dieser leicht restriktive Impuls passt nur schwerlich zum aktuellen konjunkturellen Umfeld. Das Bruttoinlandsprodukt stagniert trendmäßig seit mittlerweile 5 Jahren, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ist auch im aktuellen Quartal schwach. So beobachten wir eine Seitwärtsbewegung beim privaten Konsum, kaum außenwirtschaftliche Impulse und einen besorgniserregenden Rückgang der privaten Bruttoanlageinvestitionen von 4% gegenüber dem Vorquartal.¹
3. Die deutsche Volkswirtschaft leidet somit nicht nur an Strukturproblemen auf der Angebotsseite, sondern an einer dezidierten Nachfrageschwäche. Der erwartete konsumgetriebene Aufschwung, bedingt durch gute nominale Lohnabschlüsse bei gleichzeitig rückläufiger Inflation, lässt weiterhin auf sich warten. Die Ausgaben des Staates erweisen sich am aktuellen Rand als praktisch einzige konjunkturelle Stütze.

¹ Siehe https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/08/PD24_325_811.html

Wirtschafts-
wissenschaftliche
Fakultät
DICE

Prof. Dr. Jens Südekum

Telefon +49 211 81 11622
suedekum@dice.hhu.de

Düsseldorf, 19.09.2024

**Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf**
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 24.31
Ebene 01 Raum 34
www.dice.hhu.de
www.hhu.de

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

4. Es ist zu begrüßen, dass der Bundeshaushaltsplan in diesem Umfeld nicht auf einen noch deutlich restriktiveren Kurs eingeschwenkt ist, was zwischenzeitlich zu befürchten stand. Gleichzeitig gehen vom Haushalt, trotz Ausschöpfung der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse, nur unzureichende gesamtwirtschaftliche Impulse aus.
5. Dies gilt insbesondere im Bereich der Investitionen. Eine Reihe von aktuellen Studien (z.B. BDI Transformationspfade, Draghi-Report, Country Reports Germany der OECD und des Int. Währungsfonds u.v.a.) attestieren der deutschen Volkswirtschaft starken Nachholbedarf im öffentlichen wie im privaten Bereich. Das Schließen dieser Investitionslücken würde neben regulatorischen Strukturreformen erhebliche fiskalische Impulse erfordern. Diesen Anforderungen wird der vorliegende Bundeshaushaltsplan 2025 nicht gerecht, letztlich aufgrund der Restriktionen durch die gültigen Fiskalregeln. Eine allfällige Reform war aber nicht Gegenstand dieses Gesetzgebungsverfahrens und soll daher an dieser Stelle auch nicht weiter diskutiert werden.
6. Unter dem Strich bleibt das Fazit, dass der vorliegende Bundeshaushaltsplan so konjunkturkompatibel wie möglich ausgestaltet ist, weil zumindest nominale Ausgabenkürzungen vermieden werden konnten.

Konjunkturschonende Haushaltspolitik im Rahmen der Schuldenbremse

7. Erreicht werden konnte dies durch die Kombination verschiedener haushaltspolitischer Elemente, so etwa die großzügiger ausgestaltete Konjunkturkomponente (auch beim Nachtragshaushalt 2024), die stärkere Nutzung von schuldenbremsenkompatiblen finanziellen Transaktionen oder die periodengerechte Veranschlagung von Zinsausgaben (Disagios).
8. Gerade diese Verbuchungsumstellung, Gegenstand der BT Drs. [20/12771](#), hat den fiskalpolitischen Spielraum im zweistelligen Milliardenbereich gegenüber einem Szenario mit unveränderter Verbuchungspraxis erhöht und dadurch unnötige Konjunkturrisiken vermieden.

9. Unabhängig von diesen faktischen Auswirkungen ist die Verbuchungsumstellung als ökonomisch sachgerecht einzustufen, da sie der Praxis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) entspricht und Zinslasten realistisch abbildet.^{2 3}

Auswirkungen der Wachstumsinitiative auf den Bundeshaushalt

10. Im Rahmen der Einigung zum Haushaltsentwurf hat sich die Bundesregierung parallel auf ein Wachstumspaket geeinigt, das 49 Einzelmaßnahmen umfasst und Strukturreformen in diversen Bereichen (z.B. Arbeitsmarkt, Energiemarkt, Bürokratieabbau usw.) einleitet.
11. Der makroökonomische Einfluss wäre bei Umsetzung spürbar positiv und könnte gemäß unabhängigen Studien zu einer Steigerung des Bruttoinlandsprodukts von 0,9% führen.⁴ Damit wäre der Einfluss auf das Wirtschaftswachstum noch positiver als von der Bundesregierung angenommen (0,6 %).
12. Die Bundesregierung hat die quantitativen Rückwirkungen des Wachstumspakets auf den Bundeshaushalt bereits bei den Haushaltsplanungen als Globale Mehreinnahme (GME) berücksichtigt. Dieses Vorgehen ist sachgerecht, denn es bildet die Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben realistischer ab als eine Projektion, die das Wachstumspaket kontrafaktisch ausklammert. Das gewählte Vorhaben entspricht somit dem Prinzip der Haushaltswahrheit, zumal die Rückwirkungen konservativ geschätzt wurden (vgl. Punkt 11).
13. Zwar könnte man mit dem Vorsichtsprinzip argumentieren und in diesem Sinne die partiellen Effekte des Wachstumspakets bei den Planungen zunächst unberücksichtigt lassen. Dies hätte aber in der konkreten Situation ökonomisch widersinnige Folgeeffekte gehabt: Ausgabenkürzungen an anderer Stelle wären nötig geworden, um insgesamt einen Haushaltsentwurf im Rahmen der Schuldenbremse vorlegen zu können. Bildlich gesprochen hätte der Wachstumsimpuls in konjunkturrell angespannten Zeiten dann einen parallelen Bremsimpuls ausgelöst – für ein solches Vorgehen (Beschleunigen und Bremsen zugleich) sehe ich keine ökonomische Begründung.

² Vgl. Deutsche Bundesbank, 2021, Bundesschulden: Bei Zinsausgaben Agien periodengerecht verbuchen, Monatsbericht Juni 2021, S. 49–53

³ Vgl. Hentze und Leiß (2023), <https://www.iwkoeln.de/studien/tobias-hentze-gruende-fuer-den-starken-anstieg-der-zinsausgaben-beim-bund.html>

⁴ Vgl. Michelsen et al. (2024), www.vfa.de/download/macroscope-082024

Globale Minderausgabe (GMA)

14. Der Haushaltsentwurf umfasst eine sog. Bodensatz-GMA von 12 Mrd. €. Das entspricht rund 2,45 Prozent des Haushaltsvolumens und liegt damit oberhalb der bislang als üblich angesehenen Schwelle von 2% (entspräche rund 10 Mrd. €).
15. Eine ökonomische Fundierung dieses 2%-Schwellenwertes ist für mich nicht erkennbar. Außerdem ist nicht ersichtlich, nach welchen Kriterien eine einmalige Abweichung von 0,46% als erheblich oder als tolerabel einzustufen wäre.
16. In der Praxis der vergangenen Jahre, insbesondere im Vorkrisenzeitraum 2014-2019, stellten sich im Haushaltsvollzug erhebliche Überschüsse gegenüber den Haushaltsplanungen ein. Faktisch wurden die geplanten Ausgaben also permanent unrealistisch hoch, und die GMA in diesem Sinne zu niedrig angesetzt. Dieser Umstand schlägt sich in einem aggregierten Guthaben von 54 Mrd. € auf dem Kontrollkonto nieder.
17. Solange es um Unterschätzungen der GMA ging, sind mir keine kritischen Äußerungen oder gar verfassungsrechtliche Bedenken zu ihrem Ansatz bekannt. Diese Bedenken werden erst jetzt geäußert, wo es erstmalig um eine mögliche Überschätzung geht.
18. Gleichwohl ist Kube (2024) zu folgen, dass eine zu hoch angesetzte Bodensatz-GMA potentiell problematisch ist, weil sie zu einer unzulässigen Verlagerung von politischen Priorisierungs- und Gewichtungszuständigkeiten und -verantwortlichkeiten von Regierung und Parlament hin zu der hierfür nicht zuständigen Vollzugsexekutive führen könnte. Dies gilt umso mehr, wenn sich die Höhe der GMA bloß als Residuum in den vorgeschalteten Haushaltsberatungen der Bundesregierung ergeben hat.⁵
19. Die Bodensatz-GMA sollte mithin von derzeit 12 Mrd. auf knapp 10 Mrd. Euro reduziert werden, um die vorgetragenen Bedenken zu zerstreuen. Eine darüber hinaus gehende Reduktion der GMA ist indes nicht erforderlich oder geboten. Eine Planungsrevision im Umfang von ca. 2 Mrd. Euro sollte bei einem Haushaltsvolumen von 488 Mrd. Euro problemlos möglich sein.

⁵ Hier besteht ein Unterschied zur GME aus dem Wachstumspaket, dessen Höhe sich nachvollziehbar aus den makroökonomischen Simulationen ergeben hat und in diesem Sinne ökonomisch und ökonometrisch fundiert ist.

Einfluss der Entwicklungen bei Intel auf die GMA

20. Eine konkrete Opportunität zur Reduzierung der Bodensatz-GMA zeichnet sich bereits ab. Im Haushaltsplan des Klima- und Transformationsfonds (KTF) für 2024 waren Mittelabflüsse von rund 4 Mrd. Euro an Intel als Subvention für die Errichtung ihrer Halbleiterfabrik in Magdeburg eingeplant, für das Haushaltsjahr 2025 waren weitere 3 Mrd. € geplant. Durch die angekündigte Verzögerung des Projekts werden diese Mittelabflüsse nun absehbar stattfinden.
21. Von den insgesamt 7 Mrd. € sollten rund 2 Mrd. € genutzt werden, um die Bodensatz-GMA auf 10 Mrd. € zu reduzieren. Konkret könnte dies im Zuge des Nachtragshaushalts 2024 durch eine entsprechend reduzierte Zuweisung aus dem Kern-HH an den KTF erfolgen.
22. Ein Teil der verbleibenden 5 Mrd. Euro sollte für andere kurzfristig umsetzbare Projekte im KTF oder im Kernhaushalt eingesetzt werden. Zu denken wäre insbesondere an fiskalische Maßnahmen zur Steigerung der öffentlichen und/oder der privaten Investitionen, beispielsweise durch eine kurzfristige Gewährung von besseren Abschreibungsbedingungen (SonderAfA) oder Investitionsprämien wie ursprünglich im Wachstumschancengesetz vorgesehen.
23. Hierbei ist zu beachten, dass die Umsetzung des Intel-Projekts nur verschoben ist und ab 2026 weiterhin stattfinden soll. Selbst in dem Fall, wo das Intel-Projekt komplett abgesagt würde, ist der Aufbau einer Wertschöpfungskette im Halbleiterbereich aus industrie- und geopolitischen Gründen weiterhin hoch prioritär. In diesem Fall müsste die Bundesregierung nach anderen potentiellen Partnern Ausschau halten.
24. In beiden Fällen werden in den Haushaltsjahren ab 2026 finanzielle Mittel für Ansiedlungsförderungen erforderlich sein. Ein Teil der oben abgeleiteten 5 Mrd. € könnte somit auch in der Rücklage des KTF verbleiben, um für diese Zwecke später zur Verfügung zu stehen – auch als Signal an die Marktteilnehmer, dass die Bundesregierung Halbleiteransiedlungen weiterhin begleiten wird.
25. Ein vollständiges Parken der 5 Mrd. € in der KTF-Rücklage ist dafür aber nicht erforderlich. Diese Liquidität kann kurzfristig auch für andere investive Zwecke genutzt werden, da der Bedarf generell hoch und die genauen Konditionen für die spätere Halbleiterförderung derzeit noch nicht absehbar sind. Sie ist dann in den Haushalten 2026 ff. entsprechend abzubilden.

Finanzielle Förderung der Ukraine

26. Der Regierungsentwurf 2025 sieht Ertüchtigungsmittel für die Ukraine in Höhe von 4 Mrd. € vor. Dieser Ansatz liegt etwa auf dem Niveau des Regierungsentwurfs für 2024, aber unterhalb des Volumens von 7 Mrd. € im verabschiedeten Bundeshaushalt. Dafür hat sich die Bundesregierung im Rahmen der G7 für zusätzliche Unterstützung in einem Umfang von 50 Mrd. € eingesetzt. Diese Mittel sollen kurzfristig zur Verfügung stehen, notfalls im Alleingang der europäischen G7-Partner.
27. Sollte es zu Verzögerungen bei der Umsetzung kommen, muss auch der Bundeshaushalt 2025 für eine entsprechende finanzielle Absicherung sorgen. Bei Ausschöpfung des Titels wäre an einen Überschreitungsbeschluss der Schuldenbremse oder kurzfristig an eine Überziehung des Haushaltstitels mit einem entsprechenden Defizit im Haushaltsvollzug zu Lasten des Kontrollkontos zu denken.
28. Insgesamt ist zu betonen, dass die unverminderte finanzielle und militärische Unterstützung der Ukraine von essentieller Bedeutung ist. Sie ist ohne Unterbrechungen und mit höchster Planungssicherheit für alle Beteiligten fortzusetzen.