

ifo Institut Postfach 86 04 60 81631 München

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Der Vorsitzende
Peter Boehringer, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin
haushaltsausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Niklas Potrafke

Poschingerstraße 5
81679 München

T +49 (0)89 9224-1319

F +49 (0)89 907795-1319

potrafke@ifo.de

www.cesifo-group.de

25. Juni 2020

Stellungnahme im Rahmen der Anhörung im Haushaltsausschuss des deutschen Bundestages zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 auf Bundestagsdrucksache 19/20000 und des Entwurfs eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets auf Bundestagsdrucksache 19/20057 am 29. Juni 2020.

von Prof. Dr. Niklas Potrafke**Sachverhalt**

Die Bundesregierung plant mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf zum Zweiten Nachtragshaushalt eine Neuverschuldung für das Jahr 2020 im Umfang von insgesamt 218,5 Milliarden Euro. Das ist die höchste jährliche Neuverschuldung des Bundes seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland. Die Lage ist auch außergewöhnlich: Der Bundesrepublik Deutschland droht im Jahr 2020 die größte Rezession ihrer Geschichte. Fraglich ist, ob die Neuverschuldung im geplanten Umfang angemessen ist, die mit der Neuverschuldung zu finanzierenden Maßnahmen überzeugend und welche darüberhinausgehenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen notwendig sind.

Tragfähigkeit der Staatsfinanzen

Expansive Fiskalpolitik ist in dieser Krise weitgehend unbestritten (siehe z.B. Blum et al. 2020). Doch waren die deutschen Staatsfinanzen bereits vor der Corona-Krise nur bedingt tragfähig – das zeigen die Berechnungen für den 5. Tragfähigkeitsbericht des Bundesfinanzministeriums (Werdinger et al. 2020). Die Tragfähigkeitslücke der deutschen Staatsfinanzen hat sich im Vergleich zum 4. Tragfähigkeitsbericht von 1,2 bis 3,8 Prozent (das Intervall ergibt sich aus verschiedenen Szenarien-Rechnungen) auf 1,5 bis 4,1 Prozent vergrößert. Die 1,5 bis 4,1 Prozent bedeuten, dass im Gesamtstaat zukünftig ein Haushaltsüberschuss von 1,5 bis 4,1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes pro Jahr erwirtschaftet werden muss, damit die Staatsfinanzen tragfähig sind. Nötig sind diese sehr großen Haushaltsüberschüsse, weil der demographische Wandel in Zukunft mit Wucht zuschlagen wird. Welche immensen Auswirkungen der demographische Wandel haben wird, ist bereits lange bekannt, jedoch in den vergangenen Jahren zunehmend in den Hintergrund

geraten. Es ist davon auszugehen, dass sich die Tragfähigkeitslücke durch die Corona-Krise vergrößert hat. Wie groß das Ausmaß ist, kann gegenwärtig noch nicht beziffert werden.

Die Kardinalfrage wird sein, ob die durch die Corona-Krise steigende Staatsverschuldung die Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen langfristig gefährdet. Im Rahmen des Ökonomenpanels von ifo und FAZ wurden dazu im Zeitraum 25. Mai 2020 bis 01. Juni 2020 Professorinnen und Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten befragt. 52% der rund 120 Teilnehmerinnen und Teilnehmer schätzen das Risiko einer durch die Corona-Krise ausgelösten höheren Staatsverschuldung für die langfristige Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen als gering ein (Gründler et al. 2020). Auf Basis der Tragfähigkeitsrechnungen für das Bundesfinanzministerium bin ich deutlich skeptischer. Sicher, die Krise ist gewaltig. Risiken, dass die Krise länger als erwartet andauern könnte, bestehen reichlich (siehe z.B. Sachverständigenrat 2020). Der Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen wird nicht damit gedient sein, auf die Rezession unzureichend mit expansiver Fiskalpolitik zu reagieren. Der Gesetzgeber hat jedoch bereits mit einem enormen ersten Nachtragshaushalt und einer Neuverschuldung in Höhe von 156 Milliarden Euro reagiert.

Konjunkturpolitische Maßnahmen und Konsolidierungsstrategien

Geprüft werden sollte, ob einige der im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgesehen Maßnahmen gestrichen werden können, um die geplante Neuverschuldung zu reduzieren. Der zweite Nachtragshaushalt sieht insgesamt eine Neuverschuldung in Höhe von 62,5 Milliarden Euro vor.

Eine der größten zu finanzierenden Maßnahmen (20 Milliarden Euro) ist die temporäre Senkung der Mehrwertsteuer von Juli bis Dezember 2020. Ihre Wirkung ist unklar. Zunächst ist fraglich, inwieweit Verbraucherinnen und Verbraucher von der Steuersenkung bzw. der erhofften Steigerung des Realeinkommens profitieren. Die Preisumstellung hat administrative Kosten und trifft einzelne Branchen unterschiedlich stark. Gelingt es dem Gesetzgeber, die Konsumentinnen und Konsumenten davon zu überzeugen und glauben zu lassen, dass die Mehrwertsteuer wirklich nur ein halbes Jahr gesenkt wird, könnten langlebige Konsumgüter wie Waschmaschinen durch die Steuersenkung stärker nachgefragt werden. Die ab Januar zu erwartende Erhöhung der Mehrwertsteuer dürfte den Konsum wieder drosseln; ggf. in größerem Umfang, als der Konsum durch die Steuersenkung zuvor angeregt wurde (siehe Sachverständigenrat 2020 und die dort zitierten Studien).

Differenziert werden sollte insgesamt zwischen Maßnahmen, die explizit zur Ankurbelung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage gedacht sind (Konjunkturprogramm im eigentlichen Sinne) und solchen Maßnahmen, die dem Gesetzgeber ggf. schon länger vorschwebten, einer individuellen Klientel zugutekommen und nun ihren Weg in das Konjunkturprogramm gefunden haben (z. B. Investitionsförderung für den Stalumbau).

Der Zweite Nachtragshaushalt ist mit einem Tilgungsplan versehen. Dieser sieht vor, dass ab dem Jahr 2023 zur Schuldenbremse zurückgekehrt werden soll und ab dann innerhalb von 20 Jahren zu jährlich gleichen Anteilen getilgt werden soll. Dieser Tilgungsplan suggeriert, dass innerhalb der nächsten 20 Jahre keine Rezession zu erwarten ist, die den Tilgungsplan durchkreuzen könnte. Durch welche Maßnahmen

die Tilgung geschehen soll und welche nötigen strukturellen Reformen (ganz unabhängig von Corona) dabei helfen könnten, bleibt gegenwärtig offen. Der Gesetzgeber könnte bereits heute erforderliche strukturelle Reformen wie beispielsweise die Verlängerung der Lebensarbeitszeit im Umfang der Zunahme der Lebenserwartung thematisieren. Das wäre ein erster Schritt, der die Sozialversicherungssysteme und den Bundeshaushalt entlasten würde. Deutschland sollte schnellstmöglich zu ausgeglichenen öffentlichen Haushalten zurückkehren. Geprüft werden sollte, ob die Schuldenbremse bereits im Jahr 2022 wieder greifen kann, insbesondere dann, wenn die Konjunktur sich im Laufe des kommenden Jahres erholt. Die Schuldenbremse lässt Spielraum für die Berücksichtigung der Konjunktorentwicklung. Sie möglichst bald wieder einzuhalten, ist aber entscheidend, um das Vertrauen in die Solidität der deutschen Staatsfinanzen zu wahren.

Literatur

Blum, J., Mosler, M., Potrafke, N. und Ruthardt, F. (2020), Ökonomenpanel: Wie bewerten Ökonom*innen die wirtschaftspolitischen Reaktionen auf die Coronakrise? *ifo Schnelldienst* 73(04), 48-51.

Gründler, K., Potrafke, N. und Ruthardt, F. (2020), Ökonomenpanel: Wie bewerten Ökonom*innen die wirtschaftspolitischen Reaktionen auf die Coronakrise? Teil 2, *ifo Schnelldienst* 73(06), 52-55.

Sachverständigenrat (2020), *Konjunkturprognose 2020 und 2021*, Wiesbaden 23. Juni 2020.

Werdinger, M., Gründler, K., Läßle, B., Lehmann, R., Mosler, M. und Potrafke, N. (2020), Modellrechnungen für den Fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF, *ifo Forschungsbericht*.