

**Zweiter Nachtragshaushalt 2020:
Konjunkturpaket notwendig und angemessen – Rückkehr zur
Schuldenbremse nicht forcieren!**

Schriftliche Stellungnahme

für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

**zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum
Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum
Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020
(Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020, Drucksache 19/20000)**

**und zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum
Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des
Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets
(Drucksachen 19/20000 und 19/20057)**

am 29. Juni 2020

von

Prof. Dr. Achim Truger

Professur für Staatstätigkeit und Staatsfinanzen
Institut für Sozioökonomie
Universität Duisburg-Essen,

Mitglied des Sachverständigenrates
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹

1. Einleitung

Mit dem 2. Nachtragshaushalt sichert die Bundesregierung die Finanzierung des Konjunkturpaketes. Im Folgenden wird kurz auf einige Aspekte eingegangen.

2. Konjunkturpaket notwendig und voraussichtlich wirkungsvoll

Aus makroökonomischer Perspektive stellt die Corona-Krise eine tiefe globale Rezession dar. Das deutsche reale BIP wird 2020 in historischem Ausmaß um voraussichtlich mehr als 6% gegenüber dem Vorjahr zurückgehen. Die Bundesregierung hat bereits in großer Geschwindigkeit und großem Volumen wirksame Maßnahmen zur Überbrückung und zur Abmilderung der wirtschaftlichen Folgen der Krise und der notwendigen behördlichen Einschränkungen ergriffen. Mit erfolgter Lockerung ist nun ein Konjunkturpaket erforderlich, um

¹ Der Autor vertritt seine persönliche Meinung, die nicht notwendigerweise derjenigen des Sachverständigenrates entsprechen muss.

eine schnelle Überwindung des Wirtschaftseinbruchs zu ermöglichen und Verfestigungs-Effekte bei Arbeitslosigkeit und Kapitalstock zu vermeiden. Das Konjunkturpaket der Bundesregierung im Umfang von insgesamt 130 Mrd. Euro dürfte zunächst ausreichend dosiert sein, um die Konjunkturerholung wirkungsvoll zu unterstützen. Zwar ist noch nicht genau absehbar, ob Teile der investiven Maßnahmen tatsächlich zeitnah umgesetzt werden können, die vorhandenen Schätzungen für die Auswirkungen auf das reale BIP bewegen sich aber in einer Bandbreite zwischen 0,8% und 1,4% für das Jahr 2020 sowie 0,4% und 1,7% sowie entsprechend kräftigen Beschäftigungszuwächsen. Grundsätzlich ist auch der Mix aus (weiteren) Stützungsmaßnahmen für Unternehmen und die Kommunen, einer Stimulierung des privaten Konsums sowie investiven Maßnahmen, die gleichzeitig die ökologische und digitale Transformation betreffen, sehr sinnvoll.

Eine „Gegenfinanzierung“ der Maßnahmen des Konjunkturpaketes durch Ausgabenkürzungen oder Steuer- und Abgabenerhöhungen würde den konjunkturellen Impuls zerstören; die einzig sinnvolle Finanzierungsform ist daher die Nettokreditaufnahme. Daher ist die erneute Inanspruchnahme der Ausnahmeregel der Schuldenbremse eindeutig gerechtfertigt. Angesichts der auf absehbare Zeit niedrigen (bzw. sogar negativen) Zinsen führt die erhöhte Nettokreditaufnahme für zukünftige Haushalte keine große Belastung dar; der Anstieg der Schuldenstandsquote ist hinzunehmen. Der Verzicht auf konjunkturelle Stabilisierungsmaßnahmen würde aufgrund der schwächeren Wirtschaftsentwicklung möglicherweise sogar zu einem mittelfristig höheren Anstieg der Schuldenstandsquote führen und zukünftige Generationen durch höhere verfestigte Arbeitslosigkeit und einen niedrigeren Kapitalstock belasten.

3. Detailkritik und weiterhin bestehende Lücken

Im Detail lassen sich sicherlich einige kritische Punkte feststellen: So hätte die befristete Ausweitung des Verlustrücktrags für die Unternehmen durchaus noch etwas großzügiger ausfallen können. Die befristete Senkung der Mehrwertsteuer ist hinsichtlich der konjunkturpolitischen Effizienz geringer einzustufen als der Kinderbonus. Insofern wäre eine Aufstockung des Kinderbonus, etwa auf 500 oder 600 Euro, durchaus sinnvoll. Zudem hätte die investive und transformative Komponente auch etwas kräftiger ausfallen können.

Zu bedenken ist auch, dass das auch nach dem Konjunkturpaket noch Lücken hinsichtlich der notwendigen Unterstützung verbleiben. Dies betrifft insbesondere die Förderung der Deutschen Bahn, des ÖPNV und der Kommunen. Hinsichtlich der letzten beiden Punkte sind nun vor allem die betroffenen Bundesländer gefordert. Vor allem die Kommunen werden trotz der sinnvollerweise gewährten Unterstützung bei den Gewerbesteuerausfällen und den Kosten der Unterkunft in diesem und den folgenden Jahren mit erheblich größeren Steuerausfällen zu kämpfen haben und sind selbst wiederum negativ von einigen steuerlichen Maßnahmen des Konjunkturpakets betroffen. Zumindest hinsichtlich des letzten Punktes läge auch die gemeinsame Kompensation der zu erwartenden Maßnahmen durch Bund und Länder nahe.

Schließlich ist es dringend erforderlich, dass die auf europäischer Ebene von der EU-Kommission vorgeschlagenen Unterstützungsmaßnahmen schnell umgesetzt werden. Die deutsche Wirtschaft wird sich nicht nachhaltig erholen können, wenn sich die Wirtschaft in den EU-Partnerländern nicht erholen kann.

4. Rückblickende Überhöhung von Schwarzer Null und Schuldenbremse unangebracht

Häufig wird behauptet, die deutsche Finanzpolitik könne sich die vorübergehend kräftig erhöhte Nettokreditaufnahme nur leisten, weil sie vorher aufgrund von schwarzer Null und Schuldenbremse hinreichende Reserven aufgebaut habe. Diese Behauptung ist wenig stichhaltig. Der Effekt der Schwarzen Null bestand bestenfalls in einer Übererfüllung der Vorgaben der Schuldenbremse und damit dem positiven Saldo auf dem Kontrollkonto in Höhe von etwa 1,5% des BIP. Dass von einer gesamtwirtschaftlich so geringen Senkung der Schuldenstandsquote die heutigen Kreditfinanzierungsspielräume der Finanzpolitik abhängen sollten, erscheint völlig unplausibel.

Was die Wirkungen der Schuldenbremse angeht, so ist es keineswegs erwiesen, dass diese ursächlich für die Konsolidierungserfolge im Bundeshaushalt waren: Der schnelle, unerwartet kräftige und lang andauernde Aufschwung seit 2010 sowie die unerwartet günstige Zinsentwicklung haben vielmehr zu einer entscheidenden Entlastung des Haushalts geführt, bei dem die Schuldenbremse nicht greifen musste, sondern vielmehr aufgrund von ständig neuen positiven Überraschungen bei der Steuerschätzung immer wieder zusätzliche Mittel zur Verfügung standen, die teilweise prozyklisch genutzt wurden. Auch ein eventueller Vertrauensvorschuss durch „die Finanzmärkte“ erscheint wenig plausibel, weil insbesondere zu Beginn der Schuldenbremse unter der damaligen schwarz-gelben Koalition mit massiven Tricks („Sprungschanzeneffekt“, einmalige Umwandlung des Zuschusses an die ALV in Transfer anstelle Darlehens, verzögerter Umstieg auf modifizierte Konjunkturbereinigung) versucht worden war, im Übergangszeitraum von 2011 bis 2016 Haushaltsspielräume zu schaffen.

Insofern scheinen die behaupteten segenreichen Wirkungen der Schuldenbremse doch im Rückblick etwas verklärt zu werden, gerade auch angesichts der jeweiligen zeitgenössischen Kritik wegen angeblicher mangelnder finanzpolitischer Solidität

5. Konjunktur- und investitionsgerechte Normalisierung der Finanzpolitik anstreben

Für die weitere konjunkturelle Erholung und die mittelfristige Wachstumsperspektive ist es von zentraler Bedeutung, die Normalisierung der Finanzpolitik moderat sowie konjunktur- und investitionsgerecht zu gestalten. Die Ausnahmeregel der Schuldenbremse muss so lange wie nötig angewendet werden, die Methode der Konjunkturbereinigung stabilisiert und existierende Rücklagen geschont werden. Die schnelle Haushaltskonsolidierung nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise erfolgte auch nicht durch forcierte Kürzungen, sondern größtenteils durch das Auslaufen konjunktureller Impulse und die überraschend schnelle und starke konjunkturelle Erholung. Daher sind diskretionäre Ausgabenkürzungen und/oder Steuer- und Abgabenerhöhungen zu vermeiden. Damals wie heute waren und sind dauerhafte diskretionäre

Steuersenkungen ebenfalls nicht angebracht. Sie reißen strukturelle Löcher in den Haushalten und führen zu unnötigem ausgabeseitigen Konsolidierungsdruck. Die Corona-Krise sollte die Notwendigkeit eines finanziell gut ausgestatteten und handlungsfähigen Staates verdeutlicht haben. Mittelfristig stehen gerade zur Finanzierung der notwendigen massiven Erhöhung der öffentlichen Investitionen weiterhin die Nutzung existierender Spielräume im Rahmen der Schuldenbremse, aber auch konjunktur- und investitionsgerechte Reformen der Schuldenbremse auf der Tagesordnung.