



Stenografisches Protokoll der 67. Sitzung

Haushaltsausschuss

Berlin, den 29. Juni 2020, 13.00 Uhr
Paul-Löbe-Haus, Raum 4.900
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1

Vorsitz: Peter Boehringer, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 6

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes über die
Feststellung eines Zweiten Nach-
trags zum Bundeshaushaltsplan für
das Haushaltsjahr 2020
(Zweites Nachtragshaushaltsgesetz
2020)**

BT-Drucksache 10/20000

Hierzu wurde/wird verteilt:
19(8)5896 Antrag

*Ausschussdrucksachen 19(8)5961, 19(8)zu5961
(Stellungnahmen der geladenen
Sachverständigen) (Anlage 1 und 2)*

Federführend:

Haushaltsausschuss

Gutachterlich:

Sportausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare
Sicherheit

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Dennis Rohde (SPD)
Abg. Peter Boehringer (AfD)
Abg. Otto Fricke (FDP)
Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)
Abg. Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN)



- b) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets

BT-Drucksache 19/20057

Hierzu wurde/wird verteilt:
19(8)5896 Antrag

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Dennis Rohde (SPD)
Abg. Peter Boehringer (AfD)
Abg. Otto Fricke (FDP)
Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)
Abg. Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Berghegger, Dr. André Brandl, Dr. Reinhard Haase, Christian Karl, Alois Kruse, Rüdiger Mattfeldt, Andreas Rehberg, Eckhardt Rief, Josef	
SPD	Gerster, Martin Rohde, Dennis Schwarz, Andreas Stadler, Svenja Steffen, Sonja Amalie	
AfD	Boehringer, Peter Malsack-Winkemann, Dr. Birgit Münz, Volker Schielke-Ziesing, Ulrike	
FDP	Fricke, Otto Meyer, Christoph	
DIE LINKE.	Bluhm-Förster, Heidrun Löttsch, Dr. Gesine	
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	Kindler, Sven-Christian	



Anwesenheitsliste der Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 29. Juni 2020
zum **Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020** (BT-Drucksache 19/20000) und
zum **Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur-
und Krisenbewältigungspakets** (BT-Drucksache 19/20057)

Name	Fraktion	Ausschuss
Beermann, Maik	CDU/CSU	Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, den 29. Juni 2020, 13.00 Uhr

Prof. Dr. Philipp Bagus

Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest

ifo Institut

MR BRH Dieter Hugo

Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Claudia Kempf

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.

Prof. Tom Krebs Ph.D.

Universität Mannheim

Prof. Dr. Niklas Potrafke

ifo Institut

Dipl.-Volkswirtin Friederike Spiecker

Prof. Dr. Achim Truger

Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Volker Wieland

Universität Frankfurt

Verena Göppert

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



(Beginn: 13.07 Uhr)

Vorsitzender Peter Boehringer: Liebe Kolleginnen und Kollegen! Meine Damen und Herren, auch an den Bildschirmen! Ich eröffne die Sitzung.

Ich rufe den **einzigen Tagesordnungspunkt** auf:

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020)

BT-Drucksache 19/20000

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:
Sportausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Berichterstatter/in:
Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:
Abg. Dennis Rohde (SPD)
Abg. Peter Boehringer (AfD)
Abg. Otto Fricke (FDP)
Abg. Gesine Löttsch (DIE LINKE)
Abg. Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

- b) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets

BT-Drucksache 19/20057

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Berichterstatter/in:

Abg. Eckhardt Rehberg
(CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Dennis Rohde (SPD)
Abg. Peter Boehringer (AfD)
Abg. Otto Fricke (FDP)
Abg. Gesine Löttsch (DIE LINKE)
Abg. Sven-Christian Kindler
(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Der Haushaltsausschuss hat einvernehmlich beschlossen, zu dem Entwurf eines Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 sowie dem Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets eine öffentliche Expertenanhörung durchzuführen.

Zu dieser Veranstaltung darf ich alle herzlich begrüßen. Insbesondere möchte ich auch die eingeladenen Sachverständigen willkommen heißen, entweder persönlich hier im Sitzungssaal oder - da hängt es noch ein wenig, aber wir arbeiten daran; das wird noch gelingen - dann per Videoschaltung: Professor Philipp Bagus von der Universidad Rey Juan Carlos in Madrid - er ist anwesend -, Professor Clemens Fuest, Präsident des ifo Instituts in München - noch nicht, aber bald virtuell anwesend - und Ministerialrat Hugo vom Bundesrechnungshof; er ist anwesend. Professor Claudia Kemfert vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin wird bald anwesend sein, sie wird aber virtuell zugeschaltet. Professor Tom Krebs von der Universität Mannheim ist anwesend; ich grüße Sie! Professor Niklas Potrafke, ebenfalls vom ifo Institut, vom ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie, wird virtuell zu uns stoßen. Wir haben heute die Diplom-Volkswirtin Friederike Spiecker hier,



ebenfalls per Video - sie ist freie Wirtschaftsjournalistin und Beraterin, ich glaube, sie ist schon anwesend; ich grüße Sie! -, sowie Professor Achim Truger von der Universität Duisburg-Essen und Professor Volker Wieland von der Goethe-Universität Frankfurt. Ich heiße Sie alle herzlich willkommen! Viele sind ja hier Vielfachgänger in Sachverständigenanhörungen. Hinzu kommt für die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände Frau Verena Göppert vom Deutschen Städtetag in Berlin. Herzlich willkommen! Vielen Dank für die Teilnahme. Zum Teil haben wir uns ja auch Anfang März anlässlich der öffentlichen Anhörung zur Thematik „Schuldenbremse und Investitionen“ getroffen. Das ist mit dem heutigen Thema verwandt; darauf können wir jetzt aufbauen.

Herzlichen Dank auch allen für ihre schriftlichen Stellungnahmen, die einen wichtigen Beitrag zu unserer Arbeit darstellen.

Für die Bundesregierung begrüße ich die Parlamentarische Staatssekretärin Bettina Hagedorn aus dem BMF, dem Bundesfinanzministerium.

Gestatten Sie mir vor Eintritt in die eigentliche Thematik einige Anmerkungen zur Organisation und zum Ablauf der Anhörung. Sie sehen, dass wir an Corona- und Videoumständen noch ein wenig arbeiten. Woran auch immer die technische Störung liegt: Es wird klappen, wenn auch vielleicht etwas später.

Der Stenografische Dienst des Deutschen Bundestages wird ein Wortprotokoll fertigen, das uns voraussichtlich schon am Mittwochvormittag zur Verfügung steht. Vielen Dank für diese Unterstützung.

Die schriftlichen Stellungnahmen sind ausgelegt. Sie wurden zur Ausschussdrucksache 19(8)5961 zusammengefasst, verteilt und dienen als gute Grundlage für Fragen.

Die Abgabe von Eingangsstatements ist heute nicht vorgesehen. Das ermöglicht eine etwas lebendigere Debatte. Der Ausschuss tritt daher sofort in die erste Fragerunde ein.

Gemäß der bei Anhörungen des Haushaltsausschusses in der Vergangenheit praktizierten Verfahrensweise werde ich auch bei dieser Anhörung in jeder Fragerunde jede Fraktion einmal das Fragerecht ausüben lassen. Die bewährte Regel, dass jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder aber jeweils eine Frage an zwei Sachverständige stellen kann, gilt auch bei dieser Anhörung. Weitere Fragen sind dann in der nächsten Fragerunde möglich.

Ich bitte die Obleute, für die Fraktionen die Koordination der weiteren Fragerunden zu übernehmen und mir die Fragesteller zu benennen; das ist, glaube ich, schon weitgehend geschehen.

Um bei sechs Fraktionen in einer zweistündigen Anhörung drei vollständige Runden zu ermöglichen - das sollten wir wirklich schaffen -, sollten Frage und Antwort zusammen bitte nicht mehr als fünf Minuten einnehmen. Die Fragestellung geht also zulasten der Antwortzeit. Ich bitte wirklich um Prägnanz und Kürze. Das setzt prägnante Fragestellungen voraus. Ich gebe nach fünf Minuten ein dezentes Klingelzeichen als Hinweis darauf, dass die fünf Minuten vorbei sind.

Schließlich möchte ich noch darauf aufmerksam machen, dass die Anhörung heute ab 19 Uhr in voller Länge im Parlamentsfernsehen übertragen wird und anschließend auf der Internetseite des Deutschen Bundestages in der Mediathek abrufbar ist. Auf diese Weise gewährleisten wir während der Coronapandemie ausnahmsweise den Zugang der Öffentlichkeit zu dieser Anhörungssitzung. Das entspricht § 126a Absatz 4 der aktuellen GO-BT.

Nach diesen organisatorischen Hinweisen können wir, während wir immer noch daran arbeiten, einige Sachverständige an Bord zu holen, in die inhaltliche Arbeit einsteigen. Ich bitte zunächst den Kollegen Dr. Berghegger von der Unionsfraktion, seine ersten Fragen zu stellen.

Dr. André Berghegger (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Damen und Herren, ein herzliches Willkommen auch von meiner Seite und vielen Dank schon im Vorfeld an die Sachverständigen, dass sie uns mit Rat und Tat



zur Seite stehen und uns bei unseren Entscheidungen helfen.

Ich habe zwei Fragen an Professor Wieland rund um das Thema: Schuldenaufnahme bzw. Konsolidierung des Haushaltes und Schuldenbremse. Die erste Frage: Wir nehmen ja, so wie es geplant ist, Kredite in einer bisher nicht gekannten Größenordnung auf. Die Wirtschaft wird in diesem Jahr schrumpfen. Können Sie uns einmal Ihre Meinung schildern? Was hat der Nachtrag, den wir jetzt auf die Beine stellen, für Auswirkungen, für Konsequenzen für die Schuldentragfähigkeit des Bundes, für die Finanzierungsbedingungen an den Kapitalmärkten und - angesichts des Gesamtpakets - vielleicht auch für das Rating?

Die zweite Frage: Halten Sie es eigentlich für geboten und möglich, schnellstmöglich - beispielsweise ab dem nächsten Jahr - wieder zur Einhaltung der Schuldenbremse zurückzukehren?

Vorsitzender Peter Boehringer: Professor Wieland, bitte.

Sachverständiger Prof. Volker Wieland (Universität Frankfurt): Vielen Dank. Ich freue mich, hier zu sein. - Gleich zur ersten Frage. Wir haben im Sachverständigenrat vor Kurzem eine Prognose, ein Konjunktur-Update vorgelegt, da jetzt entsprechende Daten vorliegen. Auf dieser Basis schätzen wir, dass aufgrund der extrem außergewöhnlichen Maßnahmen die Schuldenquote steigen wird. In der Prognose gehen wir davon aus, dass sie von 60 auf 75,2 Prozent steigt. Dabei haben wir aber eine Neuverschuldung von 195 Milliarden Euro zugrunde gelegt. Die jetzt geplante Nettokreditaufnahme läge, wenn sie ausgeschöpft wird, noch etwas höher. Das ist also schon ein extrem starker Anstieg. Allerdings ist dies ja auch die voraussichtlich größte Krise oder Rezession der Nachkriegszeit.

Die Schuldentragfähigkeit, würde ich sagen, ist dadurch zunächst nicht beeinträchtigt. Voraussetzung ist allerdings, dass die Volkswirtschaft auf einen ausreichend steilen Wachstumspfad zurückkehrt, der es ermöglicht, aus dem höheren Schuldenstand wieder herauszuwachsen. Infolge

der Finanzkrise ist die Schuldenquote auf über 80 Prozent gestiegen und nachfolgend wieder um 20 Prozentpunkte gefallen, allerdings in einer sehr langen Erholungs- und Boomphase. Es ist nicht unbedingt zu erwarten, dass es gleich wieder so gut läuft. Außerdem könnten solche Epidemien vielleicht häufiger auftreten.

Ein wichtiger Faktor - Sie haben es angesprochen - ist die Zinslast. Sie ist im Moment bei der Neuverschuldung sehr niedrig, da wir diese außergewöhnlich niedrigen Zinsen, sprich: Negativzinsen, haben: minus 0,5 Prozent oder noch etwas weniger auf zehnjährige Staatsanleihen. Auch das ist extrem außergewöhnlich. Insofern überrascht es nicht, dass diese Prämien sich jetzt mit der Ankündigung der Nachtragshaushalte kaum bewegt haben.

Allerdings: Einen großen Anteil an der Situation hat die EZB, die ja massiv Staatsanleihen aufkauft. Sie kann das zwar für eine gewisse Zeit tun, solange die Inflation so niedrig ist. Aber wenn die Krise abklingt, wird sich das wieder normalisieren. Wenn die Inflationsrate über das Ziel der Notenbank steigt, kann sie diese Politik nicht fortführen; sie muss also mit den Anleihekäufen aufhören, und sie muss irgendwann die Zinsen anheben. Das heißt, für einen längeren Zeitraum sind die aktuellen Zinsen nicht die angemessene Referenzgröße. Wir sollten eher davon ausgehen, dass sich bei einer Inflationsrate von 2 Prozent - wenn dieses Ziel erreicht wird - und einem Wachstum von 1,4 Prozent - das ist zum Beispiel die Prognose der Experten, die von der EZB befragt werden, für 2024 - das Zinsniveau längerfristig wieder bei 3 bis 3,5 Prozent für den kurzfristigen Bereich einpendeln dürfte. Das kann natürlich länger dauern. Es gibt Thesen und Studien, die sagen: Der reale Gleichgewichtszins ist niedriger als das Wachstum. - Also, wenn das reale Wachstum 1,4 Prozent beträgt und der reale Zins, wie im Moment, sehr niedrig ist, negativ ist - minus 2 Prozent vielleicht -, dann könnte der reale Gleichgewichtszins unter dem Wachstum bleiben. - Darüber wird viel geschrieben. Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit, dass das lange anhält, nicht hoch. Wir haben dafür rückblickend das Jahresgutachten für das letzte Jahr herangezogen. Das kann sich das innerhalb



von fünf Jahren, also sehr schnell, wieder umkehren. Auch sind die Realzinsen, die dort geschätzt werden, sehr unsicher. Das heißt, hier sollte man vorsichtig vorgehen. Es gibt Risiken. Eine schlechte Entwicklung, zum Beispiel eine Wiederkehr der Epidemie oder eine sehr schlechte Entwicklung im Ausland, die dann unsere Exporte trifft, würde den Schuldenstand weiter erhöhen. Weitere Belastungen kommen hinzu, die die implizite Verschuldung erhöhen: Belastungen für das Rentensystem aufgrund der demografischen Entwicklung und höhere Beiträge zum EU-Haushalt, die längerfristig auf uns zukommen. Das heißt, hier ist vorsichtig vorzugehen. - So viel zur ersten Frage.

Jetzt will ich schnell noch ein paar Punkte zur zweiten Frage sagen. Die Regierung hat - das war auch angezeigt - sehr stark eingegriffen. Wenn Sie sich den IWF-Vergleich anschauen, dann stellen Sie fest, dass wir zusammen mit Italien an der Spitze liegen mit über 30 Prozent der Wirtschaftsleistung, die wir an Stützungsmaßnahmen, Garantien, Krediten, aber auch an direkten Maßnahmen vorgelegt haben. Das ist schon extraordinär. Hier ist zu bedenken, ob weitere Maßnahmen wirklich notwendig sind, ob sie wirklich effizient und effektiv sind.

Es kommt jetzt noch ein Konjunkturpaket. Auch hier ist anzuraten, zu schauen, was wirklich funktioniert und ob wirklich eine solch große Nettokreditaufnahme notwendig ist. Tatsächlich sind Rücklagen da, die in diesem oder im nächsten Jahr eingebracht werden können. Wir haben am 2. März über die Schuldenbremse gesprochen. Sie wurde dafür geschaffen, dass man Spielraum hat. Deswegen war es aus meiner Sicht richtig, hier die Ausnahmeregelung zu ziehen. Vermutlich wird sich auch für das nächste Jahr nicht vermeiden lassen, die Ausnahmeregelung zu ziehen. Das war zumindest unsere Einschätzung. Ich gehe darauf nicht mehr im Detail ein. Sie müssen sich nur unsere schriftliche Stellungnahme und insbesondere die Prognose des Staatsdefizits für das nächste Jahr anschauen.

Zum Schluss. Es ist allerdings ganz wichtig, dass man mittelfristig wieder die Schuldenbremse an-

wendet und vor allem Steuererhöhungen, Ertragsteuererhöhungen, die sich besonders negativ zum Beispiel auf die Investitionstätigkeit und auf die Anreize für Beschäftigung und Investitionen auswirken, vermeidet und eine Tilgung und Schuldenentwicklung plant, die nicht zu Steuererhöhungen führen. Genau solche Erhöhungen würden die Erholung und das Wachstum längerfristig schwächen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Professor Wieland. - Für die SPD-Fraktion bitte die Fragen vom Kollegen Rohde.

Dennis Rohde (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Vielen Dank, meine Damen, meine Herren, dass Sie uns heute Rede und Antwort stehen. - Ich habe zwei Fragen, eine an Professor Truger und eine an Professor Krebs. Ich möchte zunächst von Professor Truger eine allgemeine Einschätzung zum Volumen des Nachtragshaushaltes haben - wir haben in der Fragerunde zuvor schon über die Höhe gesprochen -, insbesondere zur Höhe mit Blick auf die Nettokreditaufnahme und auf das Verhältnis von konsumtiven und investiven Maßnahmen. Von Professor Krebs möchte ich gerne wissen, ob er das vorliegende Konjunkturpaket bzw. den vorliegenden Nachtragshaushalt als geeignet ansieht, nicht nur negative wirtschaftliche Folgen abzumildern, sondern auch einen Konjunkturimpuls zu setzen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Zunächst Professor Truger, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Achim Truger (Universität Duisburg-Essen): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Vielen Dank für die Frage und für die Möglichkeit, hier Stellung zu nehmen. - Die Nettokreditaufnahme wird 2020 nach dem zweiten Nachtragshaushalt 218 Milliarden Euro betragen. Das sind über 6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Das ist schon eine sehr kräftige Nettokreditaufnahme. Wenn man es insbesondere vergleicht mit dem, was ursprünglich geplant war, nämlich null, dann muss man sagen, dass es sehr kräftig ist. Man muss vielleicht dazusagen, dass 53 Milliarden Euro, also ungefähr ein Viertel, allein auf die Konjunktur zurückgehen, wenn man das standardmäßig berechnet. Im Rahmen



der Regelgrenze der Schuldenbremse wären immerhin noch 100 Milliarden Euro möglich. Die Überschreitung der Regelgrenze ist dann entsprechend deutlich geringer. Wie Kollege Wieland bereits gesagt hat - dem schließe ich mich natürlich an -, ist das aber in dieser Höhe definitiv notwendig und wird - ich vermute, dass auch Professor Krebs das gleich sagen wird - einen entsprechenden positiven Impuls auslösen und die Konjunktur stabilisieren. Es ist also notwendig.

Kurz zur Zusammensetzung: Es ist immer die Frage, wie man „konsumtiv“ und „investiv“ abgrenzt. Aber die Zahlen, die üblicherweise genannt werden, sind: 80 Milliarden Euro für Stützungsmaßnahmen oder konsumtive Maßnahmen und etwa 50 Milliarden Euro für investive Maßnahmen, über die Zeitachse gestreckt. Das ist grundsätzlich, glaube ich, eine gute Mischung. Man hätte sich sicherlich noch etwas mehr vorstellen können, was das Investive und auch das Transformative angeht, also mehr Digitalisierung und vor allen Dingen Klimaschutz. Aber grundsätzlich ist das eine gute Mischung.

Letzter Satz. Es ist ganz wichtig, dass man jetzt Unterstützung für die Konjunktur gewährleistet und dass man das so lange, wie es notwendig ist, weiter tut. Man darf nicht übereilt versuchen, irgendwelche Schuldenbremsenobergrenzen einzuhalten oder gar die schwarze Null zu erreichen. Das hat so lange Zeit, bis die Erholung stark genug eingesetzt hat.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke. - Professor Krebs, bitte.

Sachverständiger Prof. Tom Krebs Ph.D. (Universität Mannheim): Vielen Dank für die Einladung und für die Frage. - Ein modernes Konjunkturpaket soll im Prinzip drei Ziele erreichen - das klang schon etwas in der Frage an; zwei Ziele wurden genannt -: Erstens soll es Risiken absichern und Vertrauen schaffen, um den Absturz der Wirtschaft wenigstens zu mindern oder abzufedern. -Das ist der erste Teil. Der zweite Teil ist - darauf zielte die Frage ab -, dass ein Konjunkturpaket einen An Schub geben soll, damit die Wirtschaft möglichst schnell aus der Krise herauskommt. Es gibt noch ein drittes

Ziel, das ich erwähnen möchte. Ein modernes Konjunkturpaket sollte möglichst auch den Transformationsprozess, der schon vor der Krise eingeleitet wurde, beschleunigen, damit wir dann hoffentlich gestärkt aus der Krise herauskommen. Das ist so ein bisschen die Krise als Chance.

Hinsichtlich dieser drei Kriterien - auch wenn die Frage hauptsächlich auf das eine Kriterium hinzielte - bewerte ich das Konjunkturpaket wie folgt: Ich denke, das vorliegende Konjunkturpaket mindert den krisenbedingten Schaden erheblich und setzt einen positiven Impuls. Ich fühle mich aber zurzeit nicht in der Lage, das zu quantifizieren. Ich könnte zwar Zahlen nennen. Aber ich habe bewusst in meiner Stellungnahme keine Zahlen genannt. Ich denke, zu diesem Zeitpunkt ist es fast unmöglich, eine seriöse Einschätzung der positiven Effekte des Konjunkturpakets zu geben. Ich kenne die vorliegenden Abschätzungen der Wirtschaftsinstitute. Diese werden aber häufig missverstanden. Deswegen muss man vorsichtig sein. Ich bin vorsichtig speziell aus zwei Gründen: Die Variationen in den Abschätzungen und Prognosen sind sehr groß. Die verschiedenen Wirtschaftsinstitute haben sehr verschiedene Schätzungen. Wir haben immer Unsicherheiten bei solchen Schätzungen - das ist ein Teil der Wissenschaft -, aber die Unsicherheit ist zurzeit wesentlich größer als im Normalfall. Des Weiteren glaube ich, dass die vorliegenden Schätzungen den positiven Impuls des Konjunkturpakets systematisch unterschätzen, weil sie nicht berücksichtigen, dass ein Konjunkturpaket über einen Erwartungs- und Vertrauenseffekt einen Konjunkturstimulus geben kann; dieser wird in den Prognosemodellen nicht berücksichtigt. Insofern wäre ich sehr vorsichtig mit Zahlen. Ich selbst würde keine nennen wollen.

Letzter Punkt, den ich kurz, nur eine halbe Minute, erwähnen möchte: Transformationsaspekt. Inwiefern ist also dieses Konjunkturpaket auch ein Transformationspaket? Ich denke, da gibt es Licht und Schatten. Auf der einen Seite gibt es viele sinnvolle Einzelmaßnahmen, die einen investiven Charakter haben. Von den insgesamt 57 Einzelmaßnahmen sind über 30 Investitionsmaßnahmen. Auf der anderen Seite - wenn man sich das Gesamtvolumen anschaut, stellt man das



fest; das wurde schon angesprochen - sind zwei Drittel der Gesamtausgaben Konsumausgaben oder Maßnahmen zur Konsumstimulierung, und nur ein Drittel ist für Investitionsstimulierung. Da hätte ich mir eine andere Gewichtung gewünscht; das muss ich ehrlich sagen. Aber man kann halt nicht alles haben im Leben.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke dafür. - Für die AfD stellt die Fragen Kollege Münz.

Volker Münz (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich habe zwei Fragen, eine volkswirtschaftliche Frage an Professor Bagus und eine haushaltsrechtliche Frage an Herrn Hugo vom Bundesrechnungshof. Mit dem jetzt vorliegenden Entwurf eines zweiten Nachtragshaushalts plant die Bundesregierung ein Ausgabevolumen und eine Nettokreditaufnahme von noch nie da gewesener Höhe. Man könnte meinen, dass das Sprichwort gilt: Viel hilft viel. - Aber Zweifel sind angebracht, ob das gesteckte Ziel, unsere Volkswirtschaft, unser Land wieder auf einen nachhaltigen Wachstumskurs zu bringen, mit den vorgesehenen Maßnahmen erreicht werden kann. Deswegen meine Frage an Professor Bagus: Warum sind die konjunkturpolitischen Maßnahmen aus ökonomischer Perspektive nicht zielführend? An Herrn Hugo vom Rechnungshof habe ich die Frage: Ist das Nichtantasten der Verfügungsmasse der ehemaligen Asylrücklage, die nun als allgemeine Rücklage bezeichnet wird, und stattdessen die erhöhte Schuldenaufnahme verfassungskonform? - Das wären meine Fragen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Gut. - Zunächst Professor Bagus, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Philipp Bagus (Universidad Rey Juan Carlos Madrid): Vielen Dank für die Frage. Vielen Dank für die Einladung. Es war schön, sich ein bisschen weiter bewegen zu können und hier nach Deutschland zu kommen - nach so langer Zeit des Eingesperrtseins.

Zur Frage: Ist das Konjunkturpaket zielführend? Das selbstgesteckte Ziel ist ja, dass ein nachhaltiger Wachstumspfad erreicht wird. Da ist meine Antwort Nein. Warum ist es nicht zielführend? Das Wichtigste wäre, die Coronabeschränkungen

so schnell wie möglich zu beenden. Davon steht aber nichts im Paket. Man könnte es auch mit Aufklärungsmaßnahmen begleiten, damit die Leute nicht mehr so viel Angst haben. Dann müssen viele Unternehmen, die eigentlich profitabel sind, aber durch die Coronabeschränkungen in Gefahr sind, in die Bredouille gekommen sind, rekapitalisiert werden. Andere müssen wachsen. Wiederum andere müssen neu gegründet werden. Dafür braucht der Privatsektor natürlich Platz. Diesen Platz müsste ihm der Staat machen, indem er sich zurückzieht. Er müsste deregulieren. Er müsste Steuern senken. Er müsste Ausgaben senken.

Davon steht da aber nichts, sondern wir machen mit dem Konjunkturpaket genau das Gegenteil; wir machen nämlich Umverteilungsmaßnahmen und Subventionsmaßnahmen.

Das Geld für diese Maßnahmen muss natürlich irgendwo herkommen; der Staat schafft ja keine neuen Ressourcen. Alles, was der Staat ausgibt, hat er vorher der Zivilgesellschaft weggenommen. Er ist ja nicht der Weihnachtsmann, der aus dem Nichts neue Ressourcen schaffen kann. Hier stellt sich die Frage: Wo kommen die Ressourcen her, die da umverteilt werden? - Sie werden nicht über Steuern finanziert - das wäre eine Möglichkeit -, sondern über neue Schulden. Diese neue Staatsverschuldung könnte durch reale Ersparnisse aus der Privatwirtschaft finanziert werden. Wenn dieses Geld aus privaten Ersparnissen kommt, dann fehlt es natürlich, um Unternehmen zu rekapitalisieren, neue Unternehmen zu gründen und Restrukturierungen zu finanzieren.

Wahrscheinlich wird ein Großteil dieser Finanzierung aber aus der Notenpresse kommen; das heißt, die EZB wird diese Ausgaben finanzieren. Durch das Drucken neuen Geldes wird eine Gesellschaft aber eben nicht reicher. Es werden also nicht neue, reale Ressourcen geschaffen, sondern es wird einfach umverteilt. Die Erstempfänger des neuen Geldes haben dann mehr Kaufkraft, andere haben dann weniger Kaufkraft bzw. höhere Kosten. Auch profitable Unternehmen haben dann höhere Kosten, als sie sonst gehabt hätten, ohne diese Produktion neuen Geldes.



Vorsitzender Peter Boehringer: Professor Bagus, geben Sie Kollegen Hugo auch noch etwas Redezeit ab?

Sachverständiger Prof. Dr. Philipp Bagus (Universidad Rey Juan Carlos Madrid): Okay.

Vorsitzender Peter Boehringer: Herr Hugo, bitte.

Sachverständiger Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, und danke für die Einladung. - Herr Münz, Sie fragten, wie es haushaltsrechtlich und auch verfassungsrechtlich zu bewerten ist, dass die Asylrücklage - sie heißt ja jetzt Rücklage - im Entwurf für den zweiten Nachtragshaushalt auf null gesetzt wird.

Wir wissen ja: Im bisherigen Haushalt 2020 war eine Entnahmeposition von 10,6 Milliarden Euro vorgesehen. Sie soll jetzt gestrichen, also in Abgang gestellt werden. Das halten wir, wie ja auch in unserer Stellungnahme schon angedeutet, für hochproblematisch, und zwar deshalb, weil diese Rücklage im zweiten Nachtragshaushalt 2015 ausdrücklich dazu eingeführt wurde, Haushaltsrisiken, Haushaltslasten, die man im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise noch nicht abschätzen konnte, abzudecken.

Dieser Zweck ist dann im ersten Nachtragshaushalt 2020 erweitert worden; das heißt, man hat diese Zweckbestimmung einfach gestrichen und aus dieser sogenannten Asylrücklage eine allgemeine Rücklage gemacht. Der Zweck dieser Rücklage ist aber natürlich gleich geblieben. Es sollen letzten Endes nicht geplante, nicht vorhersehbare Mehrbelastungen abgedeckt werden. Statt diese Rücklage jetzt einzusetzen, setzt man sie auf null.

(Glocke)

Somit schafft man quasi erst eine Haushaltsnotlage, die dazu führt, dass - am Donnerstag wird es wohl sein - ein Notlagenbeschluss getroffen werden wird.

Ich muss hier leider abkürzen, aber vielleicht kommt die Frage nachher noch mal hoch. - Danke schön.

Vorsitzender Peter Boehringer: Die Glocke ertönt immer ein paar Sekunden vor Schluss; ich gebe normalerweise ein paar Sekunden drauf. - Nun gebe ich dem Kollegen Fricke das Wort. Bitte.

Otto Fricke (FDP): Danke, Herr Vorsitzender. - Ich würde Herrn Professor Potrafke zunächst gerne noch mal etwas zur Schuldenragfähigkeit und vor allen Dingen zur Tragfähigkeitslücke fragen, auch im Hinblick darauf, dass wir ja nicht nur diese Entscheidungen zu treffen haben, sondern auch im Rentenrecht entsprechende Schwierigkeiten haben, nämlich bei der Frage des Nachholfaktors etc. Ich würde gerne einige nähere Erläuterungen zur Schuldenragfähigkeit hören, weil wir ja immer wieder die Fragen gestellt bekommen: Wie viel geht denn noch? Wie viel haben wir noch? Wie hoch können wir uns noch verschulden? - Nun kann man das nicht in Ziffern wiedergeben - da stimme ich vollkommen zu -, aber man muss sich schon fragen: Um wie viel verschlechtert es sich? Oder verschlechtert es sich gar nicht?

Meine zweite Frage geht an den Rechnungshof, und zwar alleine schon deswegen, weil ich gemerkt habe, dass bei Herrn Hugo noch eine zweite Teilantwort offen ist. Für mich ist das deswegen nicht unwichtig, weil wir als FDP-Fraktion noch überlegen müssen, ob es wirklich eine Notsituation gibt, die durch äußere Umstände erzeugt worden ist, oder ob es eine Notsituation gibt, die nur durch Selbstvertiefung der Koalition erzeugt wird, und weil wir auch überlegen müssen, welche Arten von Rücklagen noch aufgelöst werden können. - Herr Hugo, das heißt jetzt übrigens Kanzlerkandidaturrücklage; es ist an entsprechender Stelle nur noch nicht so formuliert.

Das würde uns schon interessieren, weil das für uns bei der Frage, wie wir unsere Änderungsanträge im Verfahren zum zweiten Nachtragshaushalt stellen werden - ich kündige jetzt schon an, dass da mehrere kommen werden -, entscheidend ist. Wenn wir die Möglichkeit sehen würden, in



vernünftiger Weise ohne Feststellung der Not-situation einen Nachtragshaushalt hinzubekommen, wäre es nicht schlecht, das zu tun; denn immerhin hat die Regierung ja selber festgestellt, dass bis zu 80 Milliarden Euro im Rahmen der eigentlichen Schuldenbremsenregelung aufgenommen werden können.

Vorsitzender Peter Boehringer: Professor Potrafke, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Niklas Potrafke (ifo Institut): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. - Herr Fricke, ich greife den Ball im Hinblick auf die Tragfähigkeit sehr gerne auf. Rund um Corona befinden wir uns in einer historischen Situation. Das haben die Kollegen schon dargestellt; das ist klar. Dennoch sollte man, glaube ich, bei all dem, was jetzt beschlossen wird, und im Hinblick auf die Neuverschuldung, die anzusetzen ist, an die Zukunft denken.

Wir haben uns in der Vergangenheit mit der Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen beschäftigt und haben jetzt gerade für das Bundesfinanzministerium Modellrechnungen zur Tragfähigkeit angefertigt. Dabei haben wir festgestellt, dass sich die Tragfähigkeitslücke im Vergleich zur Vergangenheit vergrößert hat. Beim Vierten Tragfähigkeitsbericht hatten wir Tragfähigkeitslücken von 1,2 bis 3,8 Prozent des BIP. Das heißt, dass, um langfristig tragfähige Staatsfinanzen zu haben - es geht dabei darum, eine intertemporale Budgetrestriktion einzuhalten -, pro Jahr ein Haushaltsüberschuss von 1,2 bis 3,8 Prozent des BIP hätte erzielt werden müssen. Das Intervall kommt daher, dass wir mit Szenarien arbeiten, bei denen man ganz unterschiedliche demografische und makroökonomische Rahmenbedingungen betrachtet.

Im neuen Tragfähigkeitsbericht stellen wir jetzt fest, dass sich die Tragfähigkeitslücke im Vergleich zur Vergangenheit auf 1,5 bis 4,1 Prozent des BIP etwas vergrößert hat. Das war vor Corona! Wir sind also vor Corona zu dem Ergebnis gekommen, dass man sich in der Langfristspektive über die Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen Gedanken machen muss.

Nun ist klar, dass sich die Lage durch die Neuverschuldung, die jetzt diskutiert wird und beschlossen werden soll - in der Vergangenheit wurde eine solche durch den ersten Nachtragshaushalt auch schon beschlossen -, nicht verbessert. Ich mag das einfach bei allem, was jetzt zu beschließen ist, noch mal zu bedenken geben.

Ich mag auch einräumen, dass sich meine Sorge vielleicht daraus ergibt, dass ich mich besonders viel mit der Tragfähigkeit der Staatsfinanzen auseinandersetze. Bei den Kollegen - Sie haben das heute schon gehört -, aber auch insgesamt bei den Ökonomen in Deutschland mag es so sein, dass einige da entspannter sind. Wir haben im Rahmen des Ökonomenpanels gefragt, wie die anderen Kollegen die Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen einschätzen, und 52 Prozent der befragten bzw. teilnehmenden Ökonomen - 120 Kolleginnen und Kollegen haben mitgemacht - haben das Risiko als eher gering eingeschätzt. Ich bin insofern offen, als ich sage: Meine Sorge ergibt sich vielleicht daraus, dass wir uns besonders viel mit den Sachen beschäftigt und eben auch gerade den Bericht angefertigt haben.

Ich mag auch einräumen, dass wir aufpassen müssen, nicht gegen die Rezession anzusparsen - in dem Sinne, dass klar ist: Wenn das Wachstum jetzt zu sehr einbricht und die Arbeitslosigkeit zu sehr steigt, dann kann das auch die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen belasten. Insofern muss man jetzt ein gutes Maß finden.

Ich denke aber, dass mit dem ersten Nachtragshaushalt, mit dem jetzt schon eine Neuverschuldung in Höhe von 156 Milliarden Euro beschlossen worden ist, angemessen, gewaltig und kräftig reagiert wurde, und möchte Sie jetzt im politischen Berlin bitten, für den Nachtragshaushalt, der gegenwärtig zur Debatte steht, zu prüfen, ob es vielleicht die eine oder andere Maßnahme nicht braucht, um die Neuverschuldung nicht zu sehr zu erhöhen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Herr Professor Potrafke. - Für knapp zwei Minuten Herr Hugo, bitte.



Sachverständiger Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Um noch mal auf den Grund der Streichung der Streichung der Entnahmeposition, also der Rücklage in Höhe von 10,6 Milliarden Euro, zurückzukommen: Das BMF schreibt in der Kabinettsvorlage - sie liegt Ihnen ja vor -, man wolle die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit stärken. Man erweckt letzten Endes also den Eindruck, dass die konsequente Anwendung der Schuldenregel die Handlungsfähigkeit des Bundes schwächen würde. Das ist definitiv falsch.

Der zweite Nachtragshaushalt zeigt es ja: Wir haben die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme in Höhe von 80 Milliarden Euro im Rahmen der normalen Schuldenregel. Diese Summe ergibt sich letzten Endes aus der strukturellen Kreditaufnahmemöglichkeit in Höhe von 0,35 Prozent des BIP plus dem Saldo der finanziellen Transaktionen plus der Konjunkturkomponente. Im ersten Nachtragshaushalt kamen zusätzlich 100 Milliarden Euro Notlagen-NKA hinzu, und jetzt verschärft man die Situation bei der Schuldenregel, indem man die Rücklage auf null setzt.

Wir hätten hier einen Vorschlag an den Haushaltsausschuss für Donnerstag: Verzichten Sie auf den Notlagenbeschluss, und sorgen Sie stattdessen für einen Aufwuchs bei der Entnahmemöglichkeit von 10,6 auf ganz genau 18,986 Milliarden Euro - ich habe das gerade per Taschenrechner noch mal ausgerechnet -, dann brauchen Sie keinen zweiten Notlagenbeschluss zu treffen. Das wäre zielführend und letzten Endes auch im Interesse der Schuldenregelung. - Vielen Dank.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Herr Hugo. - Für die Fraktion der Linken Frau Dr. Löttsch bitte mit ihren Fragen.

Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE): Vielen Dank. - Meine zwei Fragen richten sich an Frau Spiecker.

Die erste Frage: Frau Spiecker, sind Sie der Auffassung, dass dieses vorliegende Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket geeignet ist, wirksam die drohende Arbeitslosigkeit zu bekämpfen?

Die zweite Frage bezieht sich auf die Neuverschuldung der öffentlichen Hand: Sind Sie der Auffassung, dass es eine Obergrenze geben sollte? Wenn ja: Wie hoch sollte sie sein, und wie soll nach der Krise mit diesem Schuldenaufwuchs umgegangen werden?

Vorsitzender Peter Boehringer: Frau Diplomvolkswirtin Spiecker, bitte.

Sachverständige Friederike Spiecker: Vielen Dank für die Einladung und die Fragen. - Wie stark die Arbeitslosigkeit steigen wird, wie viel davon verhindert werden kann und wie viel davon das Konjunkturpaket verhindern wird, ist die Gretchenfrage.

Im Mai war die Arbeitslosigkeit gegenüber dem Vorjahresmonat um 577 000 Personen gestiegen, und der Chef der Bundesagentur für Arbeit schätzt, dass die Arbeitslosenzahl im Sommer auf über 3 Millionen steigen wird. Rein rechnerisch bedeutet das: Pro Prozent weniger Bruttoinlandsprodukt gehen ungefähr 450 000 Arbeitsplätze verloren - jedenfalls dann, wenn dieses Prozent Bruttoinlandsprodukt längerfristig fehlt. Die EZB schätzt ja, dass die Euro-Zone bis Ende 2022 nicht wieder auf das Niveau von 2019 kommen wird. Der Sachverständigenrat hat in seiner Schätzung, die sicherlich auch mit Unsicherheiten behaftet ist, eine Rechnung vorgelegt, die zeigt, dass Ende 2021 das Niveau des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland um 2 Prozent gegenüber 2019 unterschritten sein wird. Das DIW kommt auf eine Unterschreitung von 4 Prozent. Das bedeutet also, es werden zwischen 900 000 und 1,8 Millionen Arbeitslose mehr sein.

Das ist der Pfad, den wir genau im Blick haben müssen, weil er nicht nur ein Indikator dafür ist, wie die Erholung funktioniert und wie schnell sie erfolgt, sondern weil er vor allen Dingen auch einen Bremsfaktor für die Entwicklung verdeutlicht. Einkommenseinbußen, die mit Arbeitslosigkeit verbunden sind, und vor allen Dingen das Vorsichtssparen der Leute, die Arbeitslosigkeit befürchten: Das drückt natürlich auf die Konsumnachfrage und automatisch auch auf die Investitionsnachfrage, weil die Kapazitätsauslastung dann nicht gut ist - ganz egal, ob oder wie stark



die Lockerung der Pandemiemaßnahmen stattgefunden hat.

Ein wichtiger Faktor für die Nachfragesituation bei uns in Deutschland ist auch die Exportlage, und die Prognosen für die wichtigsten Abnehmerländer unserer Exportgüter sehen ebenfalls sehr düster aus. Das ist ein Faktor, den wir mit dem Konjunkturpaket natürlich nicht beeinflussen können.

Das Kurzarbeitergeld ist eine gute Überbrückungsmöglichkeit, auch die Kredithilfen sind nicht schlecht; aber letzten Endes helfen sie nicht langfristig. Irgendwann stellt ein Unternehmen fest, dass es eine Änderung der Nachfragestruktur gegeben hat und dass es seine verbliebenen Beschäftigten doch nicht halten kann.

Daraus folgt, dass meiner Ansicht nach der Staat nicht komplett wird verhindern können, dass Arbeitslosigkeit entsteht, auch wenn er es gerne möchte. Aus den bisherigen Maßnahmen jedenfalls wird sich das nicht ergeben. Da sind sich, glaube ich, alle Prognostiker einig.

Man kann jetzt nicht einfach sagen: Lasst uns mehr öffentliche Investitionen machen. - Die öffentlichen Investitionen haben einen Planungsvorlauf und beziehen sich oft auch auf Branchen, deren Auslastung gar nicht so schlecht ist. Man kann also jetzt nicht beliebig Fachkräfte in Bereichen wie zum Beispiel der Baubranche oder den Branchen, die mit der Digitalisierung verbunden sind, aus dem Boden stampfen, sodass man sich überlegen muss, ob man die Stabilisierung anders hinbekommen kann.

Meiner Ansicht nach muss sich die Stabilisierung ganz wesentlich nach den Erwartungen der Bürger und vor allen Dingen derjenigen, die sich um ihren Arbeitsplatz Sorgen machen, richten. Das heißt, sie brauchen die Zusicherung, dass sie, wenn sie arbeitslos werden, nicht relativ zügig ins Bodenlose fallen, sprich: auf Hartz IV. Meiner Ansicht nach muss man also die Lohnersatzleistungen stärken. Man muss den Zeitraum ausdehnen, den Menschen bekommen, falls sie arbeitslos werden, um sich umorientieren zu können,

um Umschulungen machen zu können, um umzusatteln zu können.

Ein zweiter Punkt, den ich als besonders schwierig ansehe und der durch die steigende Arbeitslosigkeit und vor allen Dingen die Angst vor Arbeitslosigkeit ausgelöst wird, sind die Lohnzugeständnisse, die Noch-Beschäftigte zu machen bereit sind. Es zeichnet sich auch schon in den entsprechenden Lohnverhandlungen ab, dass man versucht, Beschäftigungssicherung durch Lohnzugeständnisse zu erreichen. Das ist, mikroökonomisch betrachtet, vollkommen rational und verständlich. Wenn ich in dieser Situation wäre, würde ich es auch so machen. Makroökonomisch, gesamtwirtschaftlich betrachtet, ist es aber eine Katastrophe. Je mehr Branchen das machen und je mehr Leute Zugeständnisse machen, desto eher gerät man in eine Lohndeflation. Und das ist das Letzte, was sich Deutschland leisten kann.

Jetzt zu der Frage, ob es eine Obergrenze bei der Neuverschuldung gibt. Numerisch gibt es sie sicherlich nicht, weil man natürlich berücksichtigen muss, wie die Neuverschuldung auf das Wirtschaftswachstum bzw. hinsichtlich der Verlingerung des Wirtschaftseinbruchs wirkt. Allerdings ist es auch nicht sinnvoll, unendlich viel Geld auszugeben. Wie ich eben schon sagte: Man muss ja auch sinnvolle Verwendungsmöglichkeiten finden. Mit anderen Worten: Die Neuverschuldung muss man vom Ziel her denken, vom Ziel der Erholung der Wirtschaft. Man kann sich jetzt nicht einfach festlegen und sagen: Bei 100 Milliarden Euro ist Schluss. - Das bringt überhaupt nichts. Wenn es gelingt, durch eine entsprechende Neuverschuldung eine Erholung zustande zu bringen, wird Deutschland die Möglichkeit haben, aus den Schulden herauszuwachsen.

Eine Tilgung mit einem kurzen und bald einsetzenden Tilgungszeitraum ist bestimmt kontraproduktiv und würde der Formulierung im Grundgesetz, dass man einen angemessenen Tilgungszeitraum finden sollte, sicher widersprechen; denn angemessen kann nicht sein, dass es kontraproduktiv wirkt. - Ich glaube, meine Zeit ist um.



Vorsitzender Peter Boehringer: Ihre Zeit ist in der Tat überschritten. Vielen Dank, Frau Spiecker. Es gibt ja noch weitere Runden. - Für Bündnis 90/Die Grünen stellt Herr Kindler die Fragen. Bitte.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank an alle Sachverständigen, dass Sie heute persönlich oder digital hier sind, und für Ihre Stellungnahmen. - Ich habe zwei Fragen an Frau Professor Kemfert.

Nach unserer Einschätzung enthält das Konjunkturpaket auch Elemente, die aktuell, in der Gegenwart, helfen und notwendig sind, um die jetzige Krisensituation zu meistern und kurzfristig Unternehmen und Beschäftigung zu stabilisieren. Das finden wir auch richtig. Die Frage ist aber natürlich auch, wie es mit Blick auf die Zukunft aussieht und was die mittel- und langfristige Perspektive ist, gerade wenn man sich vor Augen führt, dass wir nicht nur die Coronakrise zu bewältigen haben, sondern auch in diesem Jahr aktuell viele wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen, dass die Klimakrise extrem bedeutend ist und sich weiter verschärft.

Ich frage also: Wo sollte nach Ihrer Meinung, wenn jetzt im Rahmen des Konjunkturprogramms so viel Geld eingesetzt wird, investiert werden? Welche Branchen und Industrien halten Sie besonders vor dem Hintergrund der sozial-ökologischen Transformation für wichtig und sollten in so einem Programm berücksichtigt werden? Und wie sehen Sie eine langfristige Investitionsstrategie, die über 2020 und 2021, also über die Coronakrise, hinausgeht?

Sachverständige Prof. Dr. Claudia Kemfert (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.): Vielen Dank, Herr Kindler, für die Fragen. - In der Tat legte das Regierungsprogramm einen deutlichen Schwerpunkt auf den Konsum und eine kurzfristige Stabilisierung. Weniger ambitioniert ist das Konjunkturpaket allerdings im Hinblick auf die mittel- bis langfristige Neuausrichtung der deutschen Wirtschaft. Aus unserer Sicht ist dafür ein überzeugendes Konzept für eine Transformation hin zu Nachhaltigkeit, Digitalisierung und auch Bildung notwendig. Aus

unserer Sicht sind vier Bereiche hier sehr wichtig:

Der erste Bereich ist die Industrie. Hier sehen wir seit Langem eine ausgeprägte Investitionsschwäche, die es zu überwinden gilt. Das Konjunkturpaket sollte jetzt genutzt werden, um die Transformation hin zu einer Dekarbonisierung und Digitalisierung zu unterstützen. Es gibt unterschiedliche Schätzungen hinsichtlich der Höhe der Investitionen, die dafür notwendig sind. Beispielsweise wurde im Rahmen einer Studie des BDI berechnet, dass Investitionen von bis zu 230 Milliarden Euro bis 2050 für eine vollständige Dekarbonisierung der gesamten Industrie notwendig sind. Das sind enorme Summen. Solche Investitionen sollte man jetzt anschieben, auch mit gezielten Investitionsallianzen im Rahmen eines Investitionsfonds, den man dafür nutzen kann, den Industrien bei der Transformation hin zu mehr Dekarbonisierung und auch Digitalisierung zu helfen.

Der zweite Punkt bezieht sich auf die Forschung und Entwicklung und auf Neugründungen, die gestärkt werden sollten, die man hier größtenteils vergessen hat, gerade die Start-ups und die neuen Bereiche, die entstehen. Auch sie sollte man stärker unterstützen in Richtung Innovationen, Digitalisierung und Dekarbonisierung.

Der dritte Punkt bezieht sich auf den Gesamtbereich Energie und Umwelt im weitesten Sinne. Da geht es um die stärkere Förderung der energetischen Gebäudesanierung. Das Geld dafür sollte man deutlich aufstocken. Zudem ist es notwendig, dass auch der Ausbau der erneuerbaren Energien schneller vorankommt. Wir plädieren hier für die Einführung einer Solarprämie, um den Ausbau der Solarenergie ganz gezielt zu stärken und Anreize für ihren flächendeckenden Einsatz zu schaffen.

Zudem ist eine nachhaltige Verkehrswende sehr wichtig. Hier geht es um mehr Geld auch für die Schieneninfrastruktur und den ÖPNV. Allein bei der Schieneninfrastruktur plädieren wir für eine Aufstockung der Mittel auf bis zu 15 Milliarden Euro, um eben auch die nachhaltige Verkehrswende auf den Weg zu bringen. Zusätzlich muss



die Fahrradinfrastruktur ausgebaut werden. Wir plädieren hier für eine Umstiegsprämie und auch für die gezielte Unterstützung des Kaufs von E-Bikes, Lastenfahrrädern und Fahrrädern insgesamt.

Der vierte Bereich ist die Bildung, die gestärkt werden muss: mehr Geld für Grundschulen, Schulen und auch Kitas. Das ist ein wichtiger Bereich, der aufgestockt gehört.

Insofern sind umfassende Investitionen notwendig. Es geht hier um öffentliche Investitionen, die gleichzeitig private Investitionen anschieben, sodass die Wirtschaft insgesamt mittel- bis langfristig gestärkt wird. Wir schätzen, dass ein Programm mit einem Volumen von 192 Milliarden Euro bis zu knapp 900 000 neue Jobs hervorbringen könnte. Wir gehen davon aus, dass bis zu 500 000 Jobs verloren gehen könnten, sodass insgesamt knapp 400 000 neue Jobs dauerhaft entstehen könnten, wenn man in diese Bereiche entsprechend investiert: in den Umweltschutzbereich, in erneuerbare Energien, in Energieeffizienz. Die Klimaschutzbereiche sind insgesamt beschäftigungsintensiver als konventionelle. Insofern bietet auch gerade Digitalisierung viele neue Jobs. - Vielen Dank.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Frau Professor Kemfert. - Das beschließt die erste Frageunde aller Fraktionen. Ich weise darauf hin, dass wir drei Fragerunden durchbekommen möchten. Das heißt, es wird jetzt genau nach fünf Minuten ein Zeichen ertönen.

Wir machen mit der zweiten Runde weiter. Herr Rehberg für die Union, bitte.

Eckhardt Rehberg (CDU/CSU): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich finde die Spannbreite ja ganz spannend: Herr Hugo vom Bundesrechnungshof meint, wir bräuchten gar nicht auf Artikel 115 Grundgesetz zurückzugreifen, die Rücklage würde reichen. Und Frau Kemfert war jetzt eben bei einer Aufstockung um 200 Milliarden Euro; vielleicht könnten es auch 300 Milliarden oder 400 Milliarden Euro sein.

Übrigens: Ich will energetisch bei mir zu Hause was machen lassen. Zum Glück ist mein Kumpel Heizungs- und Sanitärklempner. Ansonsten würde ich die nächsten zwei Jahre keinen bekommen. Alle seine Mitarbeiter sind über 60, bis auf zwei Polen, die Mitte 30 sind. - Das nur mal so, um die Situation zu beschreiben. Ich glaube also, es reicht nicht aus, Geld ins Schaufenster zu stellen; die Maßnahmen müssen auch noch umgesetzt werden.

Meine Frage geht an Sie, Herr Fuest. Wir haben ja verschiedene Teile in diesem Konjunkturpaket: Überbrückung, Entlastung usw. Wie würden Sie den Gesamteffekt der Maßnahmen beschreiben? Welche Effekte kann man damit nach Ihrer Meinung im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum generieren? Ein zweiter Teilaspekt: Wie schätzen Sie die Herausforderung ein, die Sozialbeiträge unter 40 Prozent zu belassen? Nach unserer Auffassung verhindert dies einmal eine weitere Belastung der Wirtschaft und bewirkt zudem eine deutliche Entlastung auch von niedrigen und mittleren Einkommen.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (ifo Institut): Vielen herzlichen Dank für die Einladung und auch für diese Frage.

Zunächst zur Frage, wie eigentlich die Gesamtwirkung dieses Programms ist. Vom Grundsatz her halte ich es, um das vorwegzunehmen, für sehr sinnvoll, dass der Staat hier mit einem großen Programm antritt: 130 Milliarden Euro zusätzlich zu dem, was schon gemacht worden ist. Wir bewegen uns hier in Größenordnungen, die wir so noch nicht kennen; aber auch die Krise hat eben eine entsprechende Größenordnung.

Dass es eine ganz besondere Krise ist, nicht nur was die Tiefe der Krise, sondern auch die Natur der Krise angeht, erkennt man daran, dass ein Teil der Wirtschaft entweder geschlossen oder in seiner Produktivität reduziert ist. Das hat zur Folge, dass auch die Qualität der Krise eine andere ist. Wir haben hier Beschränkungen auf der Angebotsseite. Daraus folgt unmittelbar, dass es nicht reicht, die Nachfrage anzukurbeln. Man muss vielmehr wissen, dass in bestimmten Bereichen mehr Nachfrage nicht auf mehr Angebot



stoßen wird. Das ist ein spezifisches Problem dieser Krise, und deshalb ist es wirklich notwendig, darüber nachzudenken, welche Maßnahmen man ergreift.

Ich komme gleich noch zur Struktur des Pakets. Vielleicht mal zu den Größenordnungen, zu den Wachstumswirkungen: Vorhin hat Herr Krebs schon gesagt, dass es überaus schwierig ist, Wachstumswirkungen abzuschätzen. Das ist immer schwierig, hier aber besonders, und zwar aus den beiden Gründen, die ich gerade schon angeführt habe. Wir hatten in der Geschichte der Bundesrepublik eine so tiefe Krise noch nicht. Und wenn man Abschätzungen vornehmen will, dann hätte man gerne Daten aus ähnlichen Krisen der Vergangenheit. Aber das ist hier, wenn man so will, eine neue Art von Krise, und deshalb sind Simulationen der Effekte solcher Programme ebenso wie Prognosen überaus schwierig und mit Unsicherheit behaftet. Ich habe in meiner Stellungnahme Zahlen aus dem ifo-Konjunkturmodell vorgetragen, habe aber auch darauf hingewiesen, dass man bei diesen Schätzungen eine enorme Unsicherheit in Rechnung stellen muss.

Die erste Herausforderung besteht schon darin, überhaupt festzustellen: Wie viel wird denn 2020 überhaupt ausgabenwirksam? Wir haben gerade schon gehört: Mittel überhaupt unterzubringen, ist schwierig, etwa bei Investitionen. Wir haben mal angenommen, dass wir Ausgaben in Höhe von 88 Milliarden Euro unterbringen können; das ist relativ optimistisch. Und wenn es so ist, dann ergibt sich bei uns eine BIP-Wirkung von knapp 1 Prozentpunkt. Die Wirtschaft schrumpft dann also beispielsweise nicht um 7 Prozent, sondern nur um 6 Prozent. Das wirkt zunächst wie ein sehr bescheidener Effekt, zumal dieser Effekt nur etwa ein Drittel dessen ausmacht, was hier ausgegeben wird. Aber man muss sehen: Von den Ausgaben für die Umsatzsteuersenkung fließt ein gewisser Teil überhaupt nicht in zusätzlichen Konsum. Ein anderer Teil fließt in importierte Konsumgüter; auch die erhöhen das Bruttoinlandsprodukt nicht. Insofern ist es kein Wunder, dass die Konjunkturwirkung in diesem Modell geringer ist als der ursprüngliche Fiskalimpuls, das heißt, der Multiplikator ist kleiner als 1.

Ich halte es aber dennoch für richtig, dieses Programm durchzuführen. Wir haben gerade schon gehört: Hier geht es auch um die Veränderung von Erwartungen, die in solchen Modellen schwieriger zu fassen sind. - Man kann vielleicht auch anfügen: Wenn die Politik jetzt vor die Wahl gestellt wird: „Riskieren wir, zu viel zu tun, oder riskieren wir, zu wenig zu tun?“, dann würde ich es verstehen, wenn die Antwort im Sinne einer risikoaversen Politik lautet: Wir können es eigentlich nicht verantworten, zu wenig zu tun. - Wenn man ein bisschen mehr tut als notwendig, dann ist das umso besser. Das heißt ja dann, dass die Krise vielleicht doch nicht so tief ist. Insofern halte ich das schon für gut vertretbar.

Noch ein paar Punkte zur Struktur des Programms selbst. Man hätte vielleicht etwas mehr darüber nachdenken können, ob man der Anbotsseite hier noch mehr helfen kann. Das ist aber nicht einfach. Insofern habe ich ein gewisses Verständnis dafür, dass man sich hier eben vorrangig auf Nachfragestützung konzentriert hat.

Ich halte es auch für sinnvoll, dass man öffentlichen Investitionen großen Raum einräumt. Die Hoffnung ist ja die - und das sagen eigentlich auch unsere Unternehmensbefragungen -, dass, etwa in der Bauindustrie, jetzt doch Kapazitäten vorhanden sind. Vor der Krise scheiterten öffentliche Investitionen gerade an Kapazitätsbeschränkungen, und die lassen jetzt nach. Das heißt, dort, denke ich, gibt es jetzt die Möglichkeit, wirklich mehr zu investieren. Das gilt auch für den Bereich IT/Digitalisierung des öffentlichen Sektors; auch da gibt es jetzt sicherlich mehr freie Kapazitäten als vorher. Insofern halte ich diesen Bereich für sehr hilfreich.

Man hätte vielleicht den ganzen Bereich der Unternehmensgründungen und Start-ups noch etwas stärker betonen können. Ein ganz grundlegendes Problem in Deutschland liegt darin, dass die Verlustverrechnung im Vergleich zu anderen Ländern sehr stark eingeschränkt ist. Das behindert Start-ups und Neugründungen und auch spätere Finanzierungsrunden. Hier hätte man vielleicht noch ein bisschen mehr machen können.



Aber, wie gesagt, insgesamt ist das ein vernünftiges Programm. Man darf von diesen Konjunkturprogrammen in der aktuellen Krise nicht zu viel erwarten. Aber dass das stabilisierend wirkt und notwendig ist, daran besteht aus meiner Sicht kein Zweifel.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Professor Fuest. - Für die SPD-Fraktion: Frau Steffen, bitte.

Sonja Amalie Steffen (SPD): Vielen Dank. - Meine erste Frage geht an Herrn Professor Krebs. Wir haben ja nun in den letzten Jahren - gerade auch hier im Haushaltsausschuss - sehr viel über die schwarze Null diskutiert, teilweise auch sehr kontrovers. Das ist jetzt kein Thema mehr. Meine Frage an Sie lautet: Wie schätzen Sie es ein, dass dieses Konjunkturpaket in so umfangreicher Form kreditfinanziert ist - vielleicht auch mit Blick auf die Kritik, die in dem Zusammenhang ja auch oft kommt, in Bezug auf die Generationengerechtigkeit?

Die zweite Frage geht an Herrn Professor Truger: Wie schätzen Sie den konjunkturellen Effekt des Kinderbonus ein?

Vorsitzender Peter Boehringer: Zunächst Herr Krebs, bitte.

Sachverständiger Prof. Tom Krebs Ph.D. (Universität Mannheim): Vielen Dank. - Die Finanzierung des Konjunkturpakets über eine Nettokreditaufnahme ist richtig und wichtig; das wurde hier auch schon von verschiedener Seite häufiger gesagt.

Ich würde sagen, es ist mittlerweile Konsens in der einschlägigen Literatur, dass nur ein kreditfinanziertes Konjunkturpaket seine volle Wirkung entfalten kann. Wenn wir jetzt versucht hätten, die zusätzlichen Ausgaben durch Kürzungen an anderer Stelle zu finanzieren, dann hätten wir natürlich die positiven Konjunkturreffekte konterkariert. Das wäre „linke Tasche, rechte Tasche“ - mit einem Nettoeffekt, der wesentlich kleiner gewesen wäre, vielleicht auch null. Insofern ist es sinnvoll.

Zur Frage der Generationengerechtigkeit. Da würde ich auch sagen: In dieser Situation, also in einer Krisensituation, ist ein kreditfinanziertes Konjunkturprogramm gerechtfertigt und ökonomisch sinnvoll. Denn ohne dieses Paket, insbesondere ohne die Kreditfinanzierung, wie ich gerade erwähnt habe, hätten wir zukünftig eine Wirtschaft, die wesentlich schlechter aufgestellt wäre, und damit würden wir der zukünftigen Generation auch eine schlechtere Wirtschaft und Gesellschaft übergeben.

Zusätzlich gilt, wenn man sich dann auch die Schuldenquote anschaut - das ist ja immer der andere Indikator in der Frage der Generationengerechtigkeit -: Ohne dieses kreditfinanzierte Konjunkturpaket würden wir weniger Wachstum haben und damit wahrscheinlich - davon würde ich ausgehen - eine höhere Schuldenquote. Insofern ist das auch wieder ein Punkt, dass die Generationengerechtigkeit in diesem Fall, im Krisenfall, ein kreditfinanziertes Konjunkturprogramm erfordert. Das ist halt die Ausnahme-situation, in der das ökonomisch sinnvoll ist und auch verfassungskonform ist. Deswegen haben wir ja diesen Zusatz.

Schließlich vielleicht noch ganz kurz zur Größe des Pakets. Ich halte die Höhe der Nettokreditaufnahme für gerechtfertigt. Insbesondere - auch das wurde schon erwähnt - bin ich eigentlich der Meinung, dass es gut ist, jetzt gewisse Investitionstöpfe aufzufüllen. Das kann, wenn wir es richtig machen, wenn wir die richtigen Investitionstöpfe auffüllen, Planungssicherheit geben für die privaten Unternehmen und die privaten Haushalte, weil sie wissen, dass in den nächsten Jahren diese Gelder vorhanden sind. So müssen Investitionen eigentlich getätigt werden. Ich weiß natürlich, dass in 2020 nicht alle diese Finanzmittel abgerufen werden. Trotzdem kann es einen positiven Konjunkturimpuls entwickeln, wenn die Privatwirtschaft, wenn die Bauwirtschaft jetzt weiß, dass auch in den nächsten sechs Monaten oder zwölf Monaten noch die Aufträge kommen werden.

Da möchte ich auch noch einmal daran anknüpfen, was Clemens Fuest gerade gesagt hat: Es ist



wahr, dass Ende 2019/Anfang 2020 die Bauwirtschaft wirklich geboomt hat und zusätzliche öffentliche Finanzmittel vielleicht hauptsächlich in die Preise gegangen wären und nicht in zusätzliche Produktion. Aber die Bauwirtschaft kühlt schon relativ ab - natürlich ist sie immer noch sehr stark -, sodass sich dort, wie ich denke, in sechs Monaten auch eine Schwäche abzeichnen könnte, „Schwäche“ relativ zu dem starken Wachstum. Das brauchen wir aber; wir brauchen Sektoren, die wachsen, sonst bekommen wir kein gesamtwirtschaftliches Wachstum. Das heißt, wenn uns die Bauwirtschaft jetzt auch noch einbricht, wäre das ganz schlimm.

Vorsitzender Peter Boehringer: Wenn Sie Herrn Truger bitte auch noch etwas Redezeit abgeben würden.

Sachverständiger Prof. Tom Krebs Ph.D. (Universität Mannheim): Insofern finde ich es richtig, dass wir diese Investitionstöpfe auffüllen, und würde das befürworten.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Herr Krebs. - Professor Truger, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Achim Truger (Universität Duisburg-Essen): Vielen Dank für die Frage, Frau Steffen, zu konjunkturellen Effekten des Kinderbonus. Dafür ist es erst einmal wichtig, dass man es schnell umsetzt, also dass das Geld schnell ankommt, und dass möglichst viel von dem Transfer ausgegeben wird. Dafür ist es wiederum besonders wichtig, dass diejenigen, die den Transfer bekommen, möglichst eine überdurchschnittliche oder eine starke Konsumneigung haben, also möglichst viel davon ausgeben.

So, wie der Kinderbonus jetzt konstruiert ist - als einmaliger Zuschlag zum Kindergeld, der aber nicht auf die Grundsicherung angerechnet wird -, sind die Bedingungen sehr gut erfüllt. Es ist gewährleistet, dass tatsächlich für jedes Kind der Betrag von 300 Euro ankommt. Man hat sogar noch eine Konzentration auf den unteren und mittleren Einkommensbereich, weil durch die Günstigerprüfung im Rahmen des Kinderfreibetrages gewährleistet wird, dass ungefähr die obersten 20 bis 30 Prozent, sozusagen die Kinder

der reichsten Eltern, nichts bekommen. Dadurch hat man eigentlich eine sehr starke Konzentration auf den Bereich der unteren 70 Prozent.

Hinzu kommt noch, dass kinderreiche Familien oder Familien mit Kindern eine höhere Konsumneigung haben. Insofern wäre sozusagen je Euro der konjunkturelle Effekt stark. Allerdings sind die 300 Euro nicht gerade viel, damit das wirksam wird. Es hätte einiges dafür gesprochen, einen höheren Kinderbonus auszuzahlen. - Vielen Dank.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke, Professor Truger. - Zweite Runde AfD-Fraktion. Frau Schielke-Ziesing, bitte.

Ulrike Schielke-Ziesing (AfD): Vielen Dank. - Meine Fragen gehen an den Bundesrechnungshof, an Herrn Hugo. Es geht hier um soziale Fragen, einmal um die Kosten der Unterkunft und einmal um die Deckelung der SV-Beiträge.

Erste Frage. Zur finanziellen Stärkung der Kommunen möchte der Bund dauerhaft weitere 25 Prozent und damit bis zu 75 Prozent der Kosten der Unterkunft übernehmen und plant in diesem Zuge eine Verfassungsänderung. Sie halten dies für falsch. Wir haben im Rechnungsprüfungsausschuss des Öfteren auch mit dem Thema „Kosten der Unterkunft“ zu tun. Können Sie bitte ausführen, warum Sie dieses Vorhaben verfassungssystematisch für falsch erachten und wie eine wirksame Bundeskontrolle umgesetzt werden kann?

Zweite Frage. Mit dem Konjunkturpaket will die Bundesregierung im Rahmen einer „Sozialgarantie 2021“ die SV-Beiträge bei maximal 40 Prozent deckeln. Das heißt, eigentlich müssten die SV-Beiträge steigen. Da dies aber nicht gewünscht ist, werden eben Kredite aufgenommen, um Rentenversicherung, Bundesanstalt für Arbeit usw. ausreichend zu finanzieren. Kredite müssen irgendwann abgezahlt werden; die Verantwortung dafür wird auf die nächste Generation verschoben. Wie schätzen Sie ein, dass der Staat hier so handeln will?



Vorsitzender Peter Boehringer: Herr Hugo, Bundesrechnungshof, bitte.

Sachverständiger Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Vielen Dank für die Frage. - Zum Punkt KDU, also Kosten der Unterkunft. Es ist in der Tat so, dass wir dort vor noch nicht allzu langer Zeit eine Prüfung durchgeführt und festgestellt haben, dass für die Jahre 2017, 2018 von den kommunalen Kostenträgern mit dem Bund - konkret ist das das Bundesarbeitsministerium - erhebliche Kostensteigerungen pro Wohneinheit abgerechnet worden sind. Die Kosten pro Wohneinheit sind in den Jahren 2017, 2018 schon erheblich gestiegen.

Das Problem, das wir derzeit haben, ist, dass eine Kontrolle durch die Bundesverwaltung mehr oder weniger gar nicht stattfinden kann, weil die Abrechnungen letzten Endes von den Kommunen bzw. den Ländern durchgeführt werden und der Bund nur zahlen muss.

Was die Bundesregierung jetzt vorhat - ein entsprechender Gesetzentwurf liegt ja schon vor -, ist, das Grundgesetz dahin gehend zu ändern, dass jetzt nach Aufstockung der Kostenübernahme im Bereich KDU von 50 auf 75 Prozent die an sich zwingend eintretende Bundesauftragsverwaltung ausgesetzt wird, und zwar nur für diesen Bereich. Das soll eine Dauerregelung sein. Es geht hier also nicht um Fragen des Konjunkturpakets, sondern man will letzten Endes den Bund hier auf Dauer außen vor halten, was die Kontrolle anbetrifft.

Eine nachvollziehbare Begründung dafür haben wir nicht gefunden. Es wird mit Vereinfachung argumentiert. Aber es ist natürlich enorm wichtig, diese Mittel auch wirtschaftlich einzusetzen, und deswegen muss da auch eine Kontrolle stattfinden; das ist aus unserer Sicht zwingend erforderlich. Es gilt hier der Grundsatz „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“ aufgrund der Erfahrungen, die wir leider auch in anderen Bereichen der Finanzhilfen gemacht haben.

Wir empfehlen also dem Bundesgesetzgeber ganz dringend, dem Vorschlag der Heraufsetzung der

Quote für das Eintreten der Bundesauftragsverwaltung im Bereich KDU nicht zu folgen.

Was die Heraufsetzung selber anbetrifft: Das ist eine Hilfe für die Kommunen; das geht aus unserer Sicht in Ordnung. Es wird noch kombiniert mit der Übernahme der Ausfälle im Bereich der Gewerbesteuer. Das ist zielführend und ist jedenfalls deutlich besser als das, was vorher im Gespräch war, nämlich eine Entschuldung der Kassenkredite der Kommunen durch den Bund. Das wäre in der Tat ein schwerer Angriff auf die föderale Aufgabenverteilung gewesen. Von daher halten wir diesen Weg für sinnvoll.

Aber, wie gesagt: Bitte lassen Sie das Grundgesetz im Bereich der Bundesauftragsverwaltung so, wie es ist. Es ist eine vernünftige Regelung, dass der Bund bei Bundesleistungen von über 50 Prozent die Möglichkeit hat - auch durch allgemeine Verwaltungsvorschriften beispielsweise, die im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung möglich sind -, hier eine entsprechende Mittelkontrolle durchzuführen.

Die zweite Frage geht in Richtung soziale Sicherungssysteme. In der Tat ist das aus unserer Sicht für den Bund eine der großen Herausforderungen in den nächsten Jahren bzw. - das kann man schon sagen - in den nächsten zehn, zwanzig Jahren. Das gilt gerade im Bereich der Rentenversicherung aufgrund diverser Verbesserungsmaßnahmen im Zuge der zwei Rentenpakete. Ich will das hier nicht alles wiederholen, aber Mütterrente I und II, die Rente mit 63, letzten Endes die Angleichung der Ostrenten und last, but not least die doppelte Haltelinie: Das sind alles, wenn man so will, versicherungsfremde Leistungen, die eigentlich der Steuerzahler übernehmen muss. Aber derzeit ist es so, dass die von den Rentenkassen getragen werden müssen, das heißt, im Wesentlichen durch die Beitragszahler. Von daher ist das hier in der Tat der Versuch, die erheblichen zusätzlichen Kosten, die aufgrund dieser versicherungsfremden Leistungen auf den Beitragszahler zukommen, dann durch den Steuerzuschuss zu deckeln.

Es tritt damit genau das ein, was wir schon seit Jahren befürchtet haben und was wir auch immer



wieder im Rahmen unserer finanzwirtschaftlichen Bemerkungen aufgeschrieben haben: Letzten Endes sind diese Maßnahmen nicht vernünftig gegenfinanziert gewesen, das heißt, man hat sich keine Gedanken gemacht, wie man das jetzt bei der Grundrente macht. Deshalb ist es auch so schwierig, da zu einer Lösung zu kommen.

Damit wäre ich fertig. - Danke schön.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr, Herr Hugo. - Für die FDP-Fraktion Herr Meyer, bitte.

Christoph Meyer (FDP): Danke. - Ich hätte eine kleine Nachfrage an Professor Fuest. Sie hatten ja schon Ausführungen gemacht in Bezug auf die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des Konjunkturpakets und auch auf die Prognoseschwierigkeiten. Aber vielleicht können Sie noch einmal die Effizienz der Mittelvergabe, auch in Bezug auf andere Konjunkturmaßnahmen, bewerten und darlegen, wie Sie insbesondere die Umsatzsteuersenkung beurteilen.

Die zweite Frage: Sie führten aus, dass Sie sich auf der Angebotsseite mehr gewünscht hätten, mit dem Halbsatz, dass das aber kompliziert gewesen wäre. Vielleicht können Sie noch mal darlegen, was Ihnen denn dazu genau vorschweben würde.

Vorsitzender Peter Boehringer: Professor Fuest, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (ifo Institut): Vielen Dank. - Zunächst mal zur Umsatzsteuersenkung. Die Umsatzsteuersenkung halte ich für eines der schwächeren Elemente des Pakets. Das hat einfach damit zu tun, dass das Ganze zunächst mal begrenzte Wirkung auf die inländische Konjunktur hat; ein Teil geht in die Importe. Dann ist ja die Konsumwirkung von der Überwälzung abhängig. Erfahrungen anderer Länder legen nahe, dass es maximal zur Hälfte zu einer Überwälzung auf die Konsumenten kommt, also zu Preissenkungen, vielleicht auch überhaupt nicht. Großbritannien hat während der Finanzkrise die Reform durchgeführt, die unserer vielleicht am ähnlichsten ist. Da gab es schon einen gewissen Konsumeffekt - der war vor allem

bei langlebigen Konsumgütern vorhanden; aber er war begrenzt -, und nach dem Ende ging es dann herunter. Wenn wir uns vorstellen, dass wir jetzt für sechs Monate einen positiven Konsumimpuls haben und dann am Ende des Jahres einen negativen Konjunkturimpuls, weil die Mehrwertsteuer wieder ansteigt, dann ist das doch eine Sache, die wir wahrscheinlich nicht gebrauchen können.

Wir haben in unserem Konjunkturmodell ausgerechnet, dass sich von den 20 Milliarden Euro Mehrwertsteuersenkung etwa 6,5 Milliarden Euro in einem höheren BIP niederschlagen. Man muss immer wieder betonen: Diese Berechnung ist mit sehr, sehr hoher Unsicherheit behaftet; es können also auch andere Beträge sein. Aber wahrscheinlich wird auch hier der Multiplikator deutlich kleiner als „1“ sein. Ich mache mir schon ein bisschen Sorgen um die Wirkung am Ende des Jahres, dass wir nämlich einen negativen Impuls bekommen. Vielleicht gibt es dann die Diskussion über eine Verlängerung dieser Maßnahme; ansonsten hielte ich das für schwierig.

Zur Angebotsseite. Was kann man jetzt machen? Wie kann man damit umgehen, dass manche Sektoren nicht funktionieren, weil sich die Konsumenten und vielleicht auch die Beschäftigten Sorgen machen vor Ansteckungen und Ähnlichem mehr? Ich habe gesagt: Es ist für die Politik schwierig, hier etwas zu tun. Was vielleicht verstärkt werden könnte - aber das ist keine Konjunkturpolitik -, ist das Testen. Wenn man mehr testet, dann gibt es bei den Konsumenten und den Beschäftigten mehr Vertrauen in die Öffnung. Ich habe schon den Eindruck, dass das systematische Testen ein Bereich ist, der in Deutschland vielleicht doch vernachlässigt worden ist. So gut vieles andere auch gelaufen ist: Man hätte aus meiner Sicht mehr testen können.

Eine andere Sache ist, dass man durchaus überlegen könnte, insbesondere den Firmen zu helfen, die von einer zweiten Welle betroffen sind. Hintergrund wäre da, dass viele, etwa in der Gastronomie, vielleicht nicht öffnen, weil sie befürchten, dass sie in einer zweiten Welle wieder schließen müssten, und das führt zu hohen Fix-



kosten. Man könnte also überlegen, ob man vielleicht den Unternehmen die Kosten, die entstehen, wenn es wieder zu zwischenzeitlichen Schließungen kommt, irgendwie anteilig abnimmt, natürlich nur dann, wenn sie nicht auf Verstößen gegen Sicherheitsvorschriften beruhen, sondern auf Umständen, die von außen kommen und die die Firmen selbst nicht zu vertreten haben. Noch mal: Es ist wirklich nicht einfach, diese Angebotsrestriktionen zu behandeln; aber ein paar Ansatzpunkte gibt es aus meiner Sicht.

Vorsitzender Peter Boehringer: Vielen Dank. - Als Nächstes für die Fraktion Die Linke Frau Bluhm-Förster.

Heidrun Bluhm-Förster (DIE LINKE): Danke schön, Herr Vorsitzender. - Meine beiden Fragen richten sich an die Sachverständige Friederike Spiecker. Frau Spiecker, auch vor der Coronakrise lag die Inflation weit unter 2 Prozent und damit auch unter dem vorgestellten Zielwert der EZB. Die EZB hält den Leitzins seit Monaten oder eigentlich schon seit Jahren immer gen null, und er ändert sich im Moment auch sehr wenig. In diesem Zusammenhang die erste Frage an Sie: Kann dieser zweite Nachtragshaushalt Impulse auslösen, die die Kaufbereitschaft großer Teile der Bevölkerung weiter positiv beeinflussen, also die Kaufzurückhaltung entkrampfen?

Die zweite Frage ist: Welche haushalterischen oder auch anderen politischen Maßnahmen müsste die Bundesregierung ergreifen, um die Gefahr der Deflation im Auge zu behalten? Auf den Kinderbonus brauchen Sie jetzt nicht mehr einzugehen; diese Frage hat Herr Professor Truger meines Erachtens so umfangreich wie notwendig beantwortet. - Danke schön.

Vorsitzender Peter Boehringer: Frau Spiecker, bitte.

Sachverständige Friederike Spiecker: Viele Dank für die Frage. - Die Chance, die Kaufbereitschaft zu steigern oder die Kaufzurückhaltung zu senken, hängt hauptsächlich von den Erwartungen der Privaten und damit von den Konsumenten ab. Dafür ist - da schließe ich mich den anderen

Sachverständigen an - die Mehrwertsteuersenkung vermutlich nicht besonders geeignet. Die Mehrwertsteuer als regressive Steuer zu senken, ist natürlich schon hilfreich, weil dies den unteren Einkommensschichten mehr bringen würde. Das hängt aber, wie gesagt, ganz stark von der Überwälzung ab, also davon, ob die Mehrwertsteuersenkung weitergegeben wird und zu einer Senkung der Preise führt.

Die Rücknahme der Mehrwertsteuersenkung am Ende des Jahres kann natürlich die gewünschten Vorzieheffekte bringen, hat aber ein entsprechendes Loch im ersten Halbjahr 2021 zur Folge, was sicherlich unerfreulich ist, wenn bis dahin die Erholung nicht weiter vorangeschritten sein sollte, und davon ist jetzt nicht unbedingt auszugehen. Insofern stelle ich bei dem ganzen Konjunkturpaket fest: Das Problem ist, dass es eine Art Flickenteppich ist. Man versucht, an ganz vielen einzelnen Stellen hier und dort einer Branche zu helfen und etwas anzuschieben. Aber eigentlich fehlt es an einer Generalregel.

Eine Generalregel sollte meiner Ansicht nach so aussehen, dass sie erstens für große Teile der Wirtschaft, für große Teile der Menschen zuverlässig ist und dass sie zweitens vor allen Dingen so wirkt, dass, falls die Entwicklung besser ist, als erwartet, die Betroffenen, also die, die sonst eigentlich von dieser Generalregel profitieren, automatisch aus ihr herauswachsen, und das ist bei den meisten Programmpunkten, die in dem Paket drin sind, gar nicht der Fall. Automatisch wächst man zum Beispiel aus der Arbeitslosenversicherung heraus, wenn man wieder einen Job gefunden hat. Das ist der große Vorteil unserer Sozialversicherungssysteme, die es meiner Ansicht nach zu stärken gilt, weil sie automatisch dazu führen, dass sie nicht mehr in Anspruch genommen werden, wenn die Sache funktioniert hat, und das fehlt mir ein bisschen in dem Paket.

Ich habe den Eindruck, dass man so eine Generalregel scheut, weil man ein bisschen die Schere im Kopf hat mit der Schuldenbremse: Man möchte einerseits durch die staatliche Neuverschuldung schon jetzt so viel unternehmen, dass man die Wirtschaft wieder anschiebt, aber man hat die Sorge: Wie kommt man eines Tages mit



diesen vielen neugeschaffenen Schulden zu- recht? Es kommt mir ein bisschen so vor, als wenn man einem Arzt sagen würde: Operiere bitte diesen Patienten; aber wir können dir nicht so viele Blutkonserven zur Verfügung stellen, dass der die Operation auch sicher überlebt. - Und dann ist die Operation vielleicht auch nicht besonders sinnvoll.

Vielleicht hinkt das Beispiel an manchen Stellen; aber eigentlich geht es darum: Wenn ich die Schuldenbremse im Kopf habe und sage: „Na ja, der Tilgungsplan setzt 2023 an, und je höher die Neuverschuldung heute ist, desto stärker muss dann wieder gespart werden“, dann ist es relativ sinnlos; denn dann verlängern wir auf jeden Fall die Krise und können auch die Erwartungen der Privaten nicht stabilisieren.

Das heißt, es ist ganz wichtig, das Wort im Grundgesetz zu der Tilgungsverpflichtung zu interpretieren, das da heißt, es soll ein „angemessener“ Tilgungszeitraum gefunden werden. Und angemessen kann all das nicht sein, was kontraproduktiv wirkt. Das wäre der Fall, wenn wir versuchen würden, eine Schuldenrückzahlung zu starten, die die Konjunktur wieder abwürgt.

Jetzt muss man aber ganz unabhängig von der Pandemie sagen, dass wir seit 18 Jahren nicht nur ein Sparproblem haben, was die privaten Haushalte angeht - die sind traditionell Sparer; das ist ganz normal -, sondern dass seit 18 Jahren auch der Unternehmenssektor in Deutschland spart. Dann bleiben als Sektoren, die sich im Gegenzug zur Spartätigkeit der Privaten verschulden können, nur das Ausland und der Staat. Seit 2012 hat diese Rolle für Deutschland komplett das Ausland übernommen, weil seitdem auch der Staat Sparer geworden ist. Dieser Mechanismus funktioniert jetzt in der Krise nicht mehr. Denn natürlich gilt: Alle ausländischen Staaten sind bemüht, jetzt zu sparen, jedenfalls deren Private. Wir fordern zum Beispiel auch konkret, dass sich die Staaten innerhalb der EU nicht weiter verschulden sollen. Das heißt, wir können nicht auf das Ausland als Schuldner setzen. Daraus folgt: Wenn wir eine wirkliche Konjunkturerholung über eine staatliche Stütze bekommen wollen, muss der Staat die Spartätigkeit der Privaten im

Inland komplett ausgleichen; sonst haben wir keine Chance.

Die Befürchtung, die immer wieder geäußert wird, dass dies zu einer Inflation führen könnte, teile ich überhaupt nicht. Wie Sie richtig gesagt haben, kämpfen wir seit Langem mit einer zu geringen Inflationsrate, und die Möglichkeit des Staates, dagegen vorzugehen, besteht, wie ich schon vorhin sagte, ganz wesentlich darin, gegen Lohndeflation vorzugehen. Was kann der Staat tun? Der Staat kann zunächst einmal versuchen, den Mindestlohn auf 12 Euro zu setzen und damit die untersten Gehaltsgruppen zu schützen, -

Vorsitzender Peter Boehringer: Können Sie bitte langsam zum Ende kommen, Frau Spiecker? - Danke.

Sachverständige Friederike Spiecker: - indem diese sich nicht breitschlagen lassen, Lohnverzicht zu üben. Also: Der Staat hat auf jeden Fall Möglichkeiten, gegen Lohndeflation vorzugehen. - Danke schön.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Für die Grünen in dieser Runde Herr Kindler.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Zwei Fragen an Professor Truger.

Erstens. Wie sehen Sie die langfristige Schulden- tragfähigkeit - auch vor dem Hintergrund niedriger Zinsen - in vielen Bereichen der entwickelten Volkswirtschaften weltweit? Es ist ja ein Trend seit den 80er-Jahren, dass Realzinsen tendenziell sinken. Wie sehen Sie vor diesem Hintergrund die Schulden- tragfähigkeit bei höheren Staatsver- schulden von 80, 90 oder 100 Prozent, auch im Zusammenhang mit dem Euro-System?

Zweitens. Wir werden auch über das Jahr 2021 hinaus viele Investitionsnotwendigkeiten haben, auch bei öffentlichen Investitionen. In welche Bereiche sollte perspektivisch bis 2030 investiert werden? Und müsste man nicht auch in Bezug auf die Frage von Nettoinvestitionen die Schul- denbremse dahin gehend reformieren, dass man Möglichkeiten schafft, die dafür sorgen, dass der



Staat nach der Coronapandemie nicht eine falsche Sparpolitik macht?

Vorsitzender Peter Boehringer: Professor Truger, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Achim Truger (Universität Duisburg-Essen): Vielen Dank für die Frage. - Zuerst zur Schuldentragfähigkeit: Es sind schon verschiedentlich Überlegungen hierzu angestellt worden. Zunächst muss man sagen: Wenn man von den gegenwärtigen Zinsen und auch von den Zinserwartungen ausgeht, dann stellt man fest, dass Schuldenstandsquoten heute nachhaltiger sind, als das noch bei höheren Zinsen der Fall war. Es ist aber zu Recht darauf hingewiesen worden, dass es natürlich ein Zinsänderungsrisiko gibt. Da würde ich aber tatsächlich sagen, dass es, wenn das Geld klug eingesetzt wird, insbesondere wenn es auch für Investitionen eingesetzt wird, durchaus möglich ist, aus den Schulden wieder rauszuwachsen.

Was natürlich passieren kann, ist, dass die Zinsen irgendwann wieder ansteigen. Aber der Zinsanstieg käme ja dann, wenn die Konjunktur tatsächlich belebt wird, wenn die Wirtschaftsaktivität wieder stark ist und wenn wir Inflationbewegungen sehen. Das bedeutet, dass damit die Möglichkeit, höhere Zinsen zu tragen, automatisch wieder gestiegen wäre.

Insofern: Ich halte nichts davon, sozusagen säkulare Betrachtungen zu machen und davon auszugehen, dass jetzt die nächsten 50 Jahre die Zinsen so niedrig bleiben. Aber ich glaube, dass uns, sollten sie wieder ansteigen, genug Zeit bleibt, uns darauf vorzubereiten, um damit entsprechend umzugehen. Ich halte also nichts davon, jetzt Panik zu verbreiten.

Die zweite Frage: Investitionen. Es wurde schon angesprochen, dass ein erheblicher Teil des Konjunkturpakets eine Mittelfristorientierung hat und in Richtung transformativer Investitionen geht; das halte ich für richtig. Ich glaube aber - viele Studien vorher haben das schon belegt, und auch neue Studien belegen es -, dass die Bedarfe viel höher sind und dass sie vor allen Dingen nicht nur in diesem Jahr und im nächsten Jahr

höher sind, sondern dass das eine mittelfristige bis langfristige Angelegenheit ist. Das bedeutet, dass wir eigentlich massiv höhere öffentliche Investitionen in Klimaschutz, Digitalisierung, aber auch in Forschung und Entwicklung sowie Bildung brauchen.

Seit Langem bin ich Vertreter der goldenen Regel der Finanzpolitik, die letztlich eine Kreditfinanzierung öffentlicher Nettoinvestitionen rechtfertigt. Es ist ja eigentlich eine alte, traditionelle finanzwissenschaftliche Regel, die von vielen befürwortet worden ist und auch weiter befürwortet wird. Und ich würde es für sinnvoll halten, sowohl auf europäischer Ebene als auch auf Bundesebene, auf deutscher Ebene, die Schuldenregeln, die wir haben, in dieser Richtung zu modifizieren.

Ganz wichtig noch mal: Ich finde, dass die Regierung extrem gut auf diese Krise reagiert hat und reagiert, und ich finde aber auch, dass wir jetzt aufpassen müssen, dass wir nicht zu früh wieder auf die Bremse treten und das, was an positiven Ansätzen bei den Investitionen da ist, wieder zunichtemachen. In diesem Sinne, glaube ich, werden wir darüber nachdenken müssen, wie wir Spielräume in dem Fiskalregelwerk nutzen können oder aber wie wir das Fiskalregelwerk entsprechend anpassen. Ich glaube auch, dass diese Überlegungen von der europäischen Ebene - viele Staaten stehen vor noch viel größeren Problemen - sozusagen verstärkt werden und dass sich von dort ein erheblicher Reformdruck entwickeln wird. - Vielen Dank.

Vorsitzender Peter Boehringer: Herzlichen Dank, Herr Professor Truger. - Das beschließt die zweite Fragerunde. Wir steigen direkt in die dritte Runde ein. Danke auch für die Disziplin; so geht das genau auf mit der dritten Runde. - Für die Union Herr Haase, bitte.

Christian Haase (CDU/CSU): Danke schön. - Zunächst eine Frage an Herrn Hugo. Es ist ja nicht nur der Bund, der hier etwas tut, sondern es haben auch einige Länder Programme aufgelegt. Trotzdem stellt sich seitens des Bundes die Frage: Ist eigentlich die Lastenverteilung, was das



Konjunkturpaket insgesamt angeht, zwischen Bund und Ländern ausgewogen?

Die zweite Frage betrifft den kommunalen Bereich. Die Frage geht nicht an Frau Göppert - ich weiß, dass sie die Maßnahmen begrüßt -, sondern an die Wirtschaft: Herr Fuest, mich würde interessieren: Was halten Sie eigentlich von den Entlastungen der Kommunen, also Übernahme von Gewerbesteuerausfällen, Übernahme von KdU? Oder hätten wir noch mehr für die Wirtschaft tun müssen?

Vorsitzender Peter Boehringer: Herr Hugo, bitte.

Sachverständiger Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Danke, Herr Haase, für die Frage. - In der Tat - das haben wir auch in unserer Stellungnahme erwähnt - ist im zweiten Nachtragshaushalt auf der Finanzierungsseite dieses Konjunkturpakets eine bedenkliche Schiefelage zu erkennen. Es ist auch gar nicht weiter erläutert worden, mit welchen Argumenten zum Beispiel die Umsatzsteuerverteilung - die Steuermindereinnahmen werden den Ländern ja voll erstattet - sowie die Erstattung beim Kinderbonus vertreten werden. Der Gesetzentwurf schweigt dazu. Er weist einfach nur darauf hin, dass man über das Finanzausgleichsgesetz entsprechende Korrekturmaßnahmen beschlossen hat oder beschließen will. Das bedeutet übrigens, dass dieses Steuerhilfepaket zu 90 Prozent vom Bundeshaushalt - was den Haushalt 2020 betrifft - getragen wird.

Mal ganz unabhängig von der Krise: Man muss einfach sehen, was der Bund in den letzten Jahren gemacht hat. Das ist eine bedenkliche Reduzierung des Bundesanteils am Steuerkuchen, der ja auch nicht unbegrenzt ist. Wir haben das mal ausgerechnet: Im Vergleich zu dem Istwert 2018 verliert der Bund beim Haushalt 2021 - jedenfalls so, wie er sich nach der aktuellen Steuerschätzung zeigen würde - 3 Prozentpunkte; das sind ungefähr 23 Milliarden Euro. Das ist unabhängig vom Konjunkturpaket, das heißt, die fehlen dauerhaft. Das hat auch nichts mit der Zusatzbelastung im Jahr 2020 - Umsatzsteuerabsenkung und Kinderbonus - zu tun. Also, das ist schon eine bedenkliche Entwicklung, wenn man bedenkt, dass die Aufgaben für den Bundeshaushalt

ja nicht kleiner werden - das ist in dieser Runde ja schon erwähnt worden -: die finanzielle Tragfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere der Rentenversicherung, aber auch der GKV, der Pflegeversicherung und jetzt auch leider der Arbeitslosenversicherung, die in den letzten Jahren ja keine Sorgen bereitet hat. Das ist schon eine erhebliche Aufgabe, die in den nächsten zehn Jahren auf den Bundeshaushalt zukommt; denn vieles von dem, was von den Beitragszahlern nicht bezahlt werden kann, muss letztendlich der Steuerzahler, das heißt der Bundeshaushalt, übernehmen. Dazu kommen weitere Aufgaben im Bereich der Klimawende, der analogen und digitalen Infrastruktur, von Verteidigung usw. usf. Das heißt, diese Lasten wachsen, und die Einnahmenseite bricht immer weiter weg, weil man in den letzten Jahren den Ländern immer wieder zusätzliche Steueranteile hat zukommen lassen. Das geht ja nur über die Länder; zum Teil wird das dann hoffentlich auch an die Kommunen weitergereicht, weil einige dieser Steueranteile ja auch den Kommunen dienen sollen.

Vor diesem Hintergrund können wir nur warnen, dieses so weiter zu betreiben. Wir haben zum Beispiel festgestellt, dass im Bereich der Regionalisierung - die Mittel werden permanent aufgestockt - schon seit Ende 2018 4,4 Milliarden Euro Ausgabereise in den Länderhaushalten schmoren; das sind Angaben der Länder. Die Länder sagen natürlich: Das sind Steuermittel. Wie und zu welchem Zeitpunkt wir sie einsetzen, ist unsere Sache; da hat der Bund nicht mitzureden. - Das sind gefährliche Entwicklungen, die sich im Bereich der Mischfinanzierung ergeben. - Vielen Dank.

Vorsitzender Peter Boehringer: Nun das Mikro nach München. Herr Fuest, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Clemens Fuest (ifo Institut): Vielen herzlichen Dank. - In dieser Krise wäre es sehr schlecht, wenn der Einbruch bei der Gewerbesteuer zu einem Abbruch bei den Kommunalinvestitionen führen würde. Wir haben ja große Schwierigkeiten, überhaupt öffentliche Investitionen auf die Straße zu bringen, und wenn jetzt geplante Investitionen



gestoppt werden, wie man teilweise aus Kommunen hört, ist das ein Problem. Ein Einbruch der Steuereinnahmen von 15 Milliarden Euro bei den Kommunen - der größte Teil aus der Gewerbesteuer - ist da wirklich schwierig; insofern finde ich es richtig, dass man jetzt den Kommunen hilft.

Aber wir müssen sehen, dass wir dieses Theater um die Kommunal финанzen in jeder Wirtschaftskrise haben; jedes Mal sitzen wir da und wundern uns: Ja hopp! - Die Gewerbesteuer ist eine Gewinnsteuer: Sie bricht ein in Konjunkturschwüngen und sprudelt sehr stark, wenn die Konjunktur gut läuft. Die Kommunen sagen dann - das kann ich auch nachvollziehen; das würde ich vielleicht auch machen -: Solange wir im Boom sind und die Gewerbesteuereinnahmen sehr hoch sind, ist alles wunderbar. - Nur, wenn die Gewerbesteuereinnahmen in der Krise sinken, wird es auf den Bund verlagert. Und das geht nicht. Wir müssten entweder in Boomsituationen bei den Kommunen abschöpfen oder, was noch viel besser wäre, die Gewerbesteuer als Kommunalsteuer abschaffen - das ist aus vielen Gründen dringend überfällig: es ist eine schlechte Kommunalsteuer - und sie durch eine stetigere Steuerquelle ersetzen. Dazu gibt es Konzepte, die auch durchgerechnet sind usw. Ich denke, jetzt ist vielleicht doch eine Gelegenheit, zu sagen: Okay, wir gleichen diesen Einbruch jetzt aus, aber wir gehen endlich entschlossen dieses Thema „Reform der Kommunal финанzen“ an und schaffen die Gewerbesteuer ab, verlagern die Gewinnsteuer auf die Bundesebene, die mit diesen Schwankungen besser umgehen kann - oder vielleicht auf die Länderebene - und reformieren die Kommunal финанzen. - Das wäre aus meiner Sicht wirklich überfällig.

Vorsitzender Peter Boehringer: Vielen Dank. - Für die SPD Herr Gerster, bitte.

Martin Gerster (SPD): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich habe zwei Fragen; eine betrifft auch die Kommunen. Herr Professor Truger, ich gehe davon aus, dass Sie den Schwerpunkt „Kommunen“ in diesem Konjunkturprogramm auch für richtig halten; aber meine Frage geht noch weiter: Was ist denn eigentlich mit den

Ländern? Ich komme aus Baden-Württemberg, da wird nach wie vor diskutiert - ich habe gelesen, es gibt 107 Ideen, was man noch machen könnte -, aber groß beschlossen ist da noch nichts. Wäre es jetzt nicht richtig, wenn auch die Bundesländer mit einem größeren Begleitprogramm bestimmte Bereiche noch mit abdecken könnten? Welche wären das gegebenenfalls?

Herr Professor Krebs, Sie haben in Ihrer Stellungnahme auch auf die besondere Situation der Schulabgänger in diesem Jahr und ihre Schwierigkeiten hingewiesen; darauf zielt meine Frage ab: Was könnte man denn tun, um ihnen zu helfen? Worin besteht diese besondere Herausforderung? Und wäre es nicht eben auch eine Aufgabe der Länder, dafür zu sorgen, dass die jungen Menschen gute Chancen haben für die Zukunft und nicht am Ende die großen Leidtragenden der Coronakrise sind? - Danke schön.

Vorsitzender Peter Boehringer: Gut. - Professor Truger zunächst.

Sachverständiger Prof. Dr. Achim Truger (Universität Duisburg-Essen): Vielen Dank für die Frage. - Es ist ja schon angesprochen worden - Kollege Fuest hat es auch schon gesagt -, dass es ganz wichtig ist, dass die Kommunen jetzt im Zuge dieses sehr starken, noch nie da gewesenen starken Wirtschaftseinbruchs, bei dem entsprechend auch die Kommunal финанzen einbrechen, unterstützt werden. Ich finde es auch richtig, dass man erstens bei der Gewerbesteuer ansetzt und zweitens bei den Kosten der Unterkunft; denn das sind sozusagen zwei wesentliche Faktoren, und damit ist die Stabilisierungsleistung auch gleichmäßiger verteilt. Und dass aufgrund des Konnexitätsprinzips die Übernahme eines höheren Anteils an den Kosten der Unterkunft seitens des Bundes sinnvoll sein kann, ist, glaube ich, auch seit Langem in der Diskussion, und das hilft vielen Kommunen und Städten mit einem hohen Anteil von Grundsicherungsbeziehern und einer schlechten Sozialstruktur.

Ich glaube, dass das Paket insofern unheimlich notwendig ist, weil die Daseinsvorsorge gestützt wird und auch die öffentlichen Investitionen; da jetzt einen Gegensatz zwischen Wirtschaft und



Kommunen aufzumachen, halte ich für vollkommen verfehlt. Es hilft sozusagen automatisch der Wirtschaft mit, wenn die Kommunen da nicht kürzen müssen.

Ich glaube aber, dass das nicht weit genug geht. Man kann sich anschauen, wie stark die Ausfälle sind: Das betrifft ja auch den kommunalen Einkommensteueranteil, den kommunalen Umsatzsteueranteil und wird dann über den kommunalen Finanzausgleich von den Ländern an die Kommunen weitergereicht. Da reißen noch Löcher auf, die sehr viel größer sind als das, was jetzt kompensiert wird. Und da würde ich - es ist ja nicht gesagt, dass der Bund das alles machen muss - dann in der Tat die Länder in der Verantwortung sehen, dass sie da stärkere Maßnahmen ergreifen. Und ich glaube, dass die kommunale Entschuldung in den Bundesländern, in denen das vor allen Dingen ein Problem ist, weiterhin wichtig ist; denn viele Kommunen können nicht investieren, weil sie - im Grunde zu Recht - von der Kommunalaufsicht gezwungen werden, lieber zu tilgen und die Schulden abzubauen, anstatt Zusatzeinnahmen für Investitionen zu verwenden. Insofern wäre da aus meiner Sicht auch noch nachzulegen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Professor Krebs, bitte.

Sachverständiger Prof. Tom Krebs Ph.D.

(Universität Mannheim): Ja, ganz allgemein ist die Krise eigentlich der richtige Zeitpunkt, um durch Weiterbildung, Umschulung oder auch neue Ausbildung die Fachkräfte auszubilden, die wir in der Zukunft benötigen werden. Das ist für die Ökonomen auch eine Investition: eine Investition in das Humanpotenzial der Menschen. Ganz konkret heißt das zum Beispiel, dass das Kurzarbeitergeld mit Weiterbildung kombiniert werden sollte, um gerade jetzt durch Umschulung, zum Beispiel in der Automobilbranche, neue Fachkräfte zu generieren. Das ist der eine Teil; da ist der Bund sicherlich gefragt, und daran wird ja gerade im Fachministerium gearbeitet.

Zusätzlich geht es aber auch um die neuen Schulabgänger, die jetzt auf den Arbeitsmarkt

kommen und bei denen sich viele Unternehmen noch zurückhalten. Und da, denke ich, ist auch die öffentliche Hand gefragt, zusätzliche Förderprogramme aufzulegen, gerade auch mit Fokus auf die Ausbildung in Berufen wie Pflegerinnen und Pfleger oder - im Bereich der frühkindliche Bildung - Erzieherinnen und Erzieher. In all diesen Berufen, wo wir sowieso sagen: „Da wollten wir uns eigentlich besser aufstellen“, ist jetzt zusätzliche staatliche Unterstützung gefragt, weil ansonsten - teilweise ist es ja die öffentliche Hand, die dort ausbildet, und teilweise eben der Privatsektor - zu wenig ausgebildet würde. Jetzt ist das häufig Ländersache, das stimmt, und deswegen sind die Länder natürlich gefragt, insbesondere bei diesen Ausbildungsprogrammen. Aber es gibt ja auch Bundesprogramme, und die könnte man auch aufstocken. Das wäre für mich als Ökonom auch ein Thema für Investitionen: eine Investition in die Menschen.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Für die AfD Frau Dr. Malsack-Winkemann.

Dr. Birgit Malsack-Winkemann (AfD): Ich hätte zwei Fragen an Professor Bagus, und zwar zur Allgemeinthematik „Staat als Unternehmer“. Besonders deutliches Beispiel ist Lufthansa: 9 Milliarden Euro Unterstützungsmaßnahmen bei einem Börsenwert von 4 Milliarden Euro. Gibt es da andere Möglichkeiten - bei 25 Prozent Anteil -, wie dieses wirtschaftlicher, sinnvoller - Stichwort: es handelt sich immerhin um Steuer-geld - hätte abgewickelt werden können? Also, Lufthansa beispielhaft für andere; denn schon alleine, wenn man sich die Zahlen anguckt, sieht man, dass das mit Wirtschaftlichkeit nicht sehr viel zu tun hat.

Und dann zu Investments, Zukunftsinvestitionen - auch Stichwort „Staat als Unternehmer“ -: Wenn man sich das im Gesamten anschaut, beispielsweise anhand von Investitionen in Impfstoffe - bei Astra-Zeneca wurden bis zu 400 Millionen Impfdosen bestellt und bezahlt, bevor es zu Ende entwickelt worden ist; 525 Millionen wurden bei der Impfallianz GAVI und noch mal 300 Millionen bei dieser berühmten Tübinger Firma investiert -, stellt sich im Hinblick auf das gleichzeitige Investieren überall in sogenannte



Zukunftstechnologien die Frage: Ist es sinnvoll, dass sich der Staat hier quasi als Unternehmer betätigt, wenn man nicht weiß, was letztendlich dabei rauskommt? - Danke schön.

Vorsitzender Peter Boehringer: Professor Bagus, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Philipp Bagus (Universidad Rey Juan Carlos Madrid): Vielen Dank für die Frage. - Wir haben ja in der Coronakrise einen Angebotschock und einen Nachfrageschock: Einerseits haben Unternehmen eben Probleme durch abreißende Lieferketten oder auch, weil sie nicht produzieren dürfen. Andererseits haben wir auch eine Verschiebung der Nachfragestruktur, dass einige Güter weniger nachgefragt werden, vielleicht auch langfristig: dass Leute weniger fliegen. Das wäre jetzt Luft-hansa. Andererseits sind einige Güter zum Schutz vor der Epidemie auch stärker nachgefragt, zum Beispiel Masken, aber auch Impfstoffe. Da steigt die Nachfrage.

Das bedeutet, einige Unternehmen müssten schrumpfen oder ganz verschwinden, andere, die ein langfristiges profitables Geschäftsmodell haben, müssten rekaptalisiert werden, andere müssen wachsen, wieder andere müssen neu gegründet werden. Jetzt ist natürlich die grundlegende Frage: Wer entscheidet, welches Unternehmen schrumpfen, verschwinden, wachsen, rekaptalisiert, neu gegründet werden soll?

Da gibt es zwei Möglichkeiten. Eine ist eben: Der Staat entscheidet, wer das knappe Kapital bekommt. Das sind dann Politiker und Bürokraten, die ihre eigenen Anreize haben. Mises hat in „Die Bürokratie“ schon vor langer Zeit dargelegt, dass sie eben nicht gewinnorientiert handeln. Sie riskieren nicht ihr eigenes Kapital, sondern eben Steuergelder, sind ökonomisch damit nicht rechenschaftspflichtig und können keine Wirtschaftsrechnung anstellen. Sie können einfach nicht wissen, in welche Sektoren investiert werden sollte und in welche nicht, weil die Bereiche, in die investiert werden sollte, gerade im Markt in einem Entdeckungsverfahren durch konkurrierende Unternehmer entdeckt werden.

Durch diese staatliche Intervention wird aber gerade dieser Prozess manipuliert und verhindert, sodass das notwendige Wissen durch diese staatlichen Eingriffe nicht entstehen kann.

Die zweite Möglichkeit ist, dass das die Menschen entscheiden, die Sparer, die Unternehmer, die versuchen, Gewinn zu erzielen und Verlust zu vermeiden, indem sie die Bedürfnisse der Konsumenten besser befriedigen als ihre Konkurrenten. Das heißt, sie müssen die Bedürfnisse ihrer Mitmenschen befriedigen. Sie riskieren ihr eigenes Kapital. - Da gibt es also nur diese beiden Möglichkeiten: Entweder entscheidet der Staat über die knappen Ressourcen, oder die privaten Unternehmer entscheiden.

Aus meiner Sicht ist es erst einmal moralischer und ethischer, dass jemand sein eigenes Kapital riskiert statt des Kapitals anderer, nämlich Steuergelder. Dann aus ökonomischer Sicht: Ludwig von Mises hat schon vor 100 Jahren gezeigt, dass die Wirtschaftsrechnung Eigentumsrechte erfordert und dass der zentrale staatliche Planer eben nicht das Wissen haben kann, wo investiert werden soll. Ich habe das jetzt auch schon in der Diskussion gehört, der Staat solle in Digitalisierung oder andere Bereiche investieren. Der staatliche Planer hat nicht das Wissen. Dieses Wissen, wo es am besten ist zu investieren, wird gerade erst im Marktprozess entdeckt. Aber der Staat durch seine Intervention blockiert eben diesen Marktprozess.

Vorsitzender Peter Boehringer: Vielen Dank. - Für die FDP Herr Fricke.

Otto Fricke (FDP): Als Erstes habe ich eine Frage an Professor Potrafke und dann am Ende noch an Herrn Professor Wieland.

Das Erste ist: Herr Potrafke, ich würde von Ihnen gerne noch ein wenig zu der Frage Tilgung hören, weil beide Fragen, die ich jetzt stelle, auf die Frage zulaufen: Wie kommen wir da wieder raus? Denn wir sehen ja jetzt eine Ausgabenbereitschaft. Also die Frage: Wie kommen wir aus der ganzen Kiste wieder raus? Ich frage das auch im Hinblick sowohl auf Haushalte für die Jahre 2021



und 2022, also Stichwort „Tilgung“, als auch darauf, wie man das mit der Schuldenbremse vereinbaren kann, auf Notsituationsfragen etc. Dazu hätte ich gerne was gehört.

Professor Wieland, ich habe mit Interesse ziemlich am Ende Ihrer Stellungnahme - ich glaube, auf Seite 12 - einiges zum Thema „Rückkehr zur Einhaltung der Schuldenbremse“ und auch zu der Frage ausgabenseitiger Konsolidierung gelesen. Es besteht ja durchaus die Gefahr, dass ausgerechnet genau die Steuer, die jetzt um 3 Prozentpunkte gesenkt wird, dann am Ende möglicherweise die einzige ist, die denjenigen übrig bleibt, die nicht auf die Ausgabenseite gehen, um die Einnahmenseite wieder zu steigern.

Vorsitzender Peter Boehringer: Herr Professor Potrafke, Sie hören uns hoffentlich, und wir hören Sie hoffentlich auch.

Sachverständiger Prof. Dr. Niklas Potrafke (ifo Institut): Ich höre Sie auf jeden Fall.

Vorsitzender Peter Boehringer: Sehr gut.

Sachverständiger Prof. Dr. Niklas Potrafke (ifo Institut): Wenn Sie mich jetzt auch hören, dann bin ich irgendwie glücklich. - Klappt das?

Vorsitzender Peter Boehringer: Ja.

Sachverständiger Prof. Dr. Niklas Potrafke (ifo Institut): Sehr gut, wunderbar, dann lege ich los. - Zu der Tilgungsfrage. Auffällig an dem Gesetzentwurf ist der Punkt, dass ab dem Jahr 2023 ja wieder zur Schuldenbremse zurückgekehrt werden und ab dann in einem Zeitraum von 20 Jahren anteilig getilgt werden soll. Ich glaube, hier kann man, wenn man sich die jüngste Vergangenheit anschaut, fragen, inwieweit das mit dem anteiligen Tilgen über 20 Jahre klappen kann.

Lehrbuchmäßig geht man davon aus, dass es Konjunkturzyklen gibt, die sieben Jahre dauern. Nun wollen wir nicht hoffen, dass es irgendwie in sieben Jahren die nächste große Rezession gibt; aber die Euro-Krise ist gut zehn Jahre her. Also, wenn man das annimmt oder einfach davon aus-

geht, dass auch in Zukunft wieder größere Rezessionen auf uns zukommen werden, dann ist halt die Frage, inwieweit dieser Tilgungsplan - 20 Jahre anteilig - eingehalten werden kann. Vielleicht kann man das ein bisschen ambitionierter machen oder kann sich überlegen, wie man da mit weiteren Ausnahmesituationen umzugehen hat, weil dann, wenn die nächste große Rezession kommt, das mit dem anteiligen Tilgen sicherlich nicht klappt, im Gegenteil: Es wird sogar so sein, dass dann neue Konjunkturpakete kommen werden, worüber wir uns übrigens einig sind. Das ist ja auch klar: Jetzt ist die Zeit, da ausgegeben werden muss. Die Frage ist eben letztlich, wie viel es sein muss und wie man davon wieder runterkommt.

Diese nächste Krise wird also kommen, und wenn das so ist und wenn wir dann wieder richtigerweise expansive Fiskalpolitik machen, wenn dann wieder richtigerweise die Schuldenbremse ausgehebelt wird und wir wieder kreditfinanziert Geld in die Hand nehmen, dann klappt das mit dem gegenwärtigen Tilgungsplan nicht. Deshalb wäre das vielleicht die Gelegenheit, darüber noch einmal nachzudenken und zu prüfen, ob man diesen Tilgungsplan anders gestalten kann, etwas ambitionierter gestalten kann.

Insgesamt, Herr Fricke, meine Damen und Herren, zu der Frage zu den Schuldenregeln. Ich bin ein Freund der Schuldenregeln. Ich glaube, dass wir damit gut gefahren sind. Studien zeigen auch, dass Fiskalregeln wie die deutsche Schuldenbremse helfen, Defizite und auch Verschuldungsquoten zu reduzieren. Wenn ich einfach noch mal an den Aspekt der Tragfähigkeit erinnern darf - wobei wir uns auch einig sind, dass sie sozusagen langfristig nicht gefährdet wird; die Frage ist vielleicht nur, wie man das am besten macht -, dann glaube ich, dass die Schuldenbremsen einfach helfen, Tragfähigkeit von Staatsfinanzen zu sichern, und auch dazu verhelfen, Solidität der deutschen Staatsfinanzen zu wahren.

Vorsitzender Peter Boehringer: Professor Wieland, bitte.



Sachverständiger Prof. Dr. Volker Wieland (Universität Frankfurt): Danke für die Frage. - Ich würde gleich auch dazu kurz einführen. Was man jetzt doch immer wieder gehört hat, ist: Jetzt ist eine Chance, viel Geld aufzunehmen, viel Kredit aufzunehmen und viel, viel Gutes zu tun. Da kommen immer neue Ideen hinzu, was man noch alles tun kann.

Dabei wird doch etwas vergessen: dass wir ja in Deutschland in der Nachkriegszeit sehr viel Wachstum erlebt haben, nicht weil der Staat immer mehr in Beton oder andere Dinge investiert hat, sondern weil wir eine sehr dynamische Privatwirtschaft haben. Es geht tatsächlich bei den Investitionen primär um die Privatinvestitionen. Auch beim Klimawandel, auch bei der Digitalisierung geht es vom Staat her nur darum, Anreize zu setzen, dass diese Investitionen tatsächlich profitabel sind, dass das sinnvoll ist. Da gibt es auch Preismechanismen beim Klimawandel, über den CO₂-Preis natürlich. Deswegen: Es geht um die Privatinvestitionen.

Staatliche Investitionen sollten Rahmenbedingungen setzen. Zu den Rahmenbedingungen gehören aber auch die Steuern. Wenn wir jetzt mal schnell die Umsatzsteuer kurzfristig mit einem relativ kleinen Multiplikator senken und dann in Zukunft, um das Geld wieder reinzuholen, zum Beispiel einnahmeseitig Unternehmensteuern erhöhen, die in Deutschland - zusammen mit der Gewerbesteuer - ja schon höher sind als in vielen anderen Ländern, oder den einen Soli abschaffen und einen neuen Soli einführen, der wiederum den Mittelstand, die Unternehmen belastet, dann geht das nach hinten los.

Deswegen muss man auf die Literatur schauen, wie Sie es auch angesprochen haben. Ausgabenseitige Konsolidierungen sind die erfolgreicheren, einnahmeseitige Konsolidierungen scheitern in der Regel. Deswegen muss man jetzt auch überlegen: Was lohnt sich und was nicht?

Noch ein Punkt. Wir hatten mehrfach erwähnt, Herr Fuest und andere, dass die Multiplikatoren deutlich unter 1 sind. Was heißt das praktisch? Wenn ich 1 Euro mehr Schulden aufnehme, dann kriege ich 40 oder 30 Cent mehr Output. Also,

die Schuldenquote geht nicht nach unten, wie zwischenzeitlich mal gesagt wurde, sondern nach oben. Deswegen: Bitte an diese Rahmenbedingungen denken.

Mir wäre es natürlich lieber gewesen, man hätte jetzt zum Beispiel den Soli komplett abgeschafft. Das ist nicht eine Reichensteuer, sondern das ist eine Steuer auf Unternehmen, die jetzt investieren und die jetzt darüber nachdenken, ob es sich zu investieren lohnt, und nur, wenn diese Unternehmen investieren, bekommen wir auch mehr Beschäftigung. Es ist nicht so, dass dann, wenn wir jetzt den Staat beauftragten, überall eine E-Tankstelle einzurichten, dadurch wahnsinnig viel Beschäftigung entsteht. Durch Investitionen von Unternehmen entstehen letztendlich in der Zukunft mehr Steuern, als durch staatliche Investitionen eingenommen werden können.

Vorsitzender Peter Boehringer: Danke sehr. - Für Die Linke Frau Bluhm-Förster.

Heidrun Bluhm-Förster (DIE LINKE): Danke schön, Herr Vorsitzender. - Meine beiden letzten Fragen möchte ich zuerst an Herrn Hugo vom Bundesrechnungshof und dann an Herrn Professor Truger richten.

Die erste Frage, Herr Hugo, bezieht sich auf den § 13 Absatz 3 Satz 2 der Bundeshaushaltsordnung, wo ausdrücklich geschrieben steht, dass militärische Beschaffungen von Ausgaben für Investitionen ausdrücklich ausgeschlossen sind. In dem jetzigen Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz steht aber, dass aus diesem Titel Investitionen insbesondere für neue Rüstungsprojekte, Sicherheitsprojekte und Digitalisierungsvorhaben in der Verwaltung, deren Beginn noch bis Ende 2021 sichergestellt werden kann, mit einem Gesamtvolumen von 10 Milliarden Euro umgesetzt werden sollen. Also, hier wird explizit vorgenommen, dass im Rahmen dieser 10 Milliarden Euro auch in Rüstungsprojekte und in Sicherheitsprojekte investiert werden darf. Meine Frage an Sie ist: Sind Sie der Auffassung, dass die Erläuterungen zu diesem Titel mit der Bundeshaushaltsordnung vereinbar sind, oder ist dem nicht so?



Die zweite Frage, die ich stellen möchte, richtet sich an Herrn Professor Truger. Wir haben mehrfach auch von Universitäten und von Hochschulen Post dazu bekommen, dass wir in dem zweiten Nachtragshaushaltspaket die anwendungsorientierte Forschung mit 500 Millionen Euro zusätzlich unterstützen. Die Universitätsprofessoren und auch andere Hochschulprofessoren schlagen jetzt vor, dass ein Fünftel dieser Gelder, also ungefähr 100 Millionen Euro, doch auch für Ersatzfinanzierung in Projekte von Hochschulen zu öffnen sind, mit der Begründung, dass außerhochschulische Anwendungsforschung ja meistens auch mit der von Hochschulen gekoppelt ist. Was halten Sie von dem Vorschlag der Universitätsprofessoren, dieses Geld zu fünfteln und einen Teil davon auch an Universitäten und Hochschulen für anwendungsorientierte Forschung zu geben?

Vorsitzender Peter Boehringer: Gut. - Zunächst Herr Hugo, bitte.

Sachverständiger Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Vielen Dank. - Die Frage nach der richtigen Gruppierung ist relativ schnell beantwortet. Es ist korrekt: Alle militärischen Beschaffungen und sonstige Maßnahmen investiver Art werden nicht unter der Hauptgruppe 7 oder 8 veranschlagt und bewirtschaftet, sondern unter der Hauptgruppe 5. Es ist anders als zum Beispiel in der VGR, in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Da werden militärische Maßnahmen, die einen zivilen Charakter haben, auch als Investition angesehen. Aber, wie gesagt, wir befinden uns ja im deutschen Haushaltsrecht, § 13; Sie haben das korrekt erwähnt.

Vor diesem Hintergrund wäre eine solche Erläuterung nur dann tragfähig, wenn man nach dem Schwerpunktprinzip sagen könnte: Der wesentliche Anteil der veranschlagten Mittel geht in den investiven Bereich, also in Hauptgruppe 7 und 8, und nur ein kleiner Teil letzten Endes in militärische Maßnahmen. - Das kann ich jetzt von hier aus nicht beurteilen; das müsste man sich im Rahmen der Berichterstattergespräche noch einmal genau ansehen. Ansonsten müsste man einen Extratitel ausbringen. - Danke schön.

Vorsitzender Peter Boehringer: Herr Professor Truger, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Achim Truger (Universität Duisburg-Essen): Vielen Dank für die Frage. - Ich muss gestehen, sie ist mir jetzt aus makroökonomischer Sicht im Rahmen des Konjunkturpakets doch etwas kleinteilig. Ich meine, 500 Millionen Euro sind tatsächlich sehr wenig. Und jetzt wollen wir über 100 Millionen davon noch einmal gesondert sprechen. - Mir erscheint das plausibel. Aber ich habe dazu keinerlei Forschungshintergrund und kann dazu leider nichts Vernünftiges sagen. - Vielen Dank.

Vorsitzender Peter Boehringer: Gut. Das ist auch nicht schlimm. Das wird sicher auch noch Gegenstand der Plenumsdebatten sein. - Für die Grünen Herr Kindler, bitte.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich hätte noch einmal eine Frage an Professor Claudia Kemfert, die jetzt auch noch einmal darüber geredet hat, was mögliche Einnahmemöglichkeiten für den Staat sind. Das Bundesumweltamt veröffentlicht seit Jahren eine Liste mit Subventionen, die als umwelt- und klimaschädlich eingestuft werden: das Dieselprivileg, Dienstwagenbesteuerung, Subventionen für die Flugindustrie. Wie sehen Sie die Möglichkeit, dort auch Einnahmen im Hinblick auf Klimaschutz und Haushaltspolitik zu erzielen?

Eine zweite Frage habe ich an Herrn Professor Krebs. Von Ökonomen wurde zum Teil kritisiert, dass man gesagt hat: Das ist ein Konjunkturpaket, da geht es jetzt nicht um Investitionen. - Sie haben hier gerade eben schon gesagt, der Anteil der Investitionen wäre Ihnen zu gering. Was entgegenen Sie denen, auch im Hinblick darauf, warum Investitionen aus Ihrer Sicht jetzt sinnvoll sind, gerade auch in einem klassischen Konjunkturpaket, und warum das auch für die Krisenbewältigung sinnvoll ist, oder halten Sie es auch für sinnvoll?

Vorsitzender Peter Boehringer: Zunächst Frau Professor Kemfert, bitte.



Vorsitzender Peter Boehringer: Zunächst Frau Professor Kemfert, bitte.

Sachverständige Prof. Dr. Claudia Kemfert

(Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.): Vielen Dank für die Frage. - Zu den umweltschädlichsten Subventionen haben wir drei Vorschläge, deren Umsetzung wir schon seit Jahren fordern.

Als Allererstes sollte man damit beginnen, die Steuererleichterung für Diesel zu reduzieren. Das sind, wie das Umweltbundesamt ausweist, knapp 7,3 Milliarden Euro, die wir schon seit langer Zeit nicht einnehmen. Insofern ist es eine umweltschädliche Subvention, die man aus unserer Sicht sofort abschaffen sollte. Wir plädieren zusätzlich zur CO₂-Bepreisung auch für eine umfassende ökologische Steuerreform. Man sollte - auch das ist ja Teil des Konjunkturpakets - den Strom aus erneuerbaren Energien billiger machen und im Gegenzug die fossilen Energien teurer. Dazu gehört eben auch die Abschaffung der Steuererleichterung für Diesel.

Der zweite Vorschlag betrifft die Energiesteuerbefreiung von Kerosin. Auch das ist eine umweltschädliche Subvention, die man, gerade im Zuge der Transformation der Luftfahrtbranche in Richtung einer umweltschonenden Luftfahrt, die wir benötigen, vermeiden sollte. Auch hier könnte man 7 Milliarden Euro zusätzlich einnehmen. Dies umfasst zusätzlich auch die Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge. Da berechnet das Umweltbundesamt 4,7 Milliarden Euro, die aus unserer Sicht eingenommen werden könnten, indem man ebendiese Mehrwertsteuerbefreiung abschafft.

Und natürlich ist es sinnvoll, sich die gesamten umweltschädlichen Subventionen auch vor dem Hintergrund anzuschauen, dass wir eine große Transformation vor uns haben, dass wir viele Finanzanforderungen haben, die wir heute hier auch diskutiert haben, dass man auch Möglichkeiten schafft, dass der Staat in der Zukunft Einnahmen generiert. Dies betrifft im Übrigen auch die notwendigen Investitionen, die jetzt mehrfach angesprochen wurden, für die Transformation. Hier geht es nicht darum, dass der Staat

direkt investiert, sondern dass er Investitionsallianzen ermöglicht. Darüber gibt es genügend Einflussmöglichkeiten.

Diese Investitionsfonds gibt es auch in Europa, wo man in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank den EFSI als Investitionsfonds oder eben auch andere Möglichkeiten wie den ERP-Fonds als Sondervermögen hätte, über die diese Investitionen dann getätigt werden können. Aus unserer Sicht macht es Sinn, das auch mit der Abschaffung und Reduzierung der umweltschädlichen Subventionen zu kombinieren. - Danke.

Vorsitzender Peter Boehringer: Noch Professor Krebs, bitte.

Sachverständiger Prof. Tom Krebs Ph.D.

(Universität Mannheim): Danke für die Frage. - Bei den öffentlichen Investitionen geht es eigentlich darum, dass man mittel- und langfristig durch eine Bereitstellung der wesentlichen öffentlichen Infrastruktur das Produktionspotenzial erhöht. Es ist unumstritten, dass auch Deutschland da jetzt einen großen Bedarf hat; das hatten wir auch schon im Februar diskutiert. Jetzt heißt es häufig: Aber wenn wir uns in einer Konjunkturkrise befinden, dann sollten wir nicht so stark an die mittlere Frist denken, sondern nur an die kurze Frist. Wir müssen jetzt was für die nächsten Monate tun. - Das ist übrigens auch direkt verbunden mit diesem Argument von Angebotsseite/ Nachfrageseite. Das mittelfristige Angebotsargument für öffentliche Investitionen - natürlich zielgerichtete öffentliche Investitionen, sinnvolle öffentliche Investitionen - ist, dass wir dann auch mittelfristig hier ein größeres Wachstumspotenzial haben, das übrigens dann auch die privaten Investitionen mitzieht. Ein ganz einfaches Beispiel: Bei der Bereitstellung der Ladeinfrastruktur im Bereich der E-Mobilität brauchen wir den Staat wenigstens teilweise mit gewissen Subventionen, sonst bekommen wir kein flächendeckendes Ladeinfrastruktursystem in Deutschland.

Auf kurze Frist würde ich aber sagen - das war der Versuch eines Arguments über diesen Erwartungsbildungseffekt -, dass es in der Krise den



Staat braucht, weil der Privatsektor jetzt sehr vorsichtig ist. Der Staat muss bereit sein, für die nächsten Jahre zu investieren, übrigens auch in die Menschen. Dieser Investitionsbegriff, den ich benutze, bezieht sich nicht nur auf Infrastrukturinvestitionen, sondern auch auf Weiterbildung, Umschulung. Deswegen ist es gerade in der Krise sinnvoll, Dinge, die man sowieso langfristig oder mittelfristig tun wollte, anzuschieben.

Das ist übrigens kein Nachfrageargument, also kein keynesianisches Argument, das ich jetzt vorbringe, auch wenn es vielleicht über die Nachfrage wirkt, sondern es ist nur ein Opportunitätskostenargument. Ich sage: Die Opportunitätskosten der öffentlichen Investitionen sind niedrig. Jetzt gibt es all die brachliegenden Potenziale und Ressourcen, die einfach nur darauf warten, genutzt zu werden. Jetzt gibt es die Menschen, die vielleicht in der Automobilbranche Umschulungen tätigen sollten. Aber der Privatsektor braucht da einen kleinen An Schub. Das betrifft genauso die Bauwirtschaft, über die wir schon diskutiert haben. In sechs Monaten wird die Bauwirtschaft vielleicht nicht mehr so boomen, und dann ist es sinnvoll, dass der Staat zusätzliche öffentliche Aufträge vergibt. Übrigens denke ich nicht nur an die nächsten 6 Monate, sondern an die die nächsten 12 oder 18 Monate. Auch das ist für mich noch die kurze Frist, die hier aber sehr wichtig ist.

Vorsitzender Peter Boehringer: Vielen Dank, Herr Krebs. - Damit endet die dritte Runde unserer Frage- und Antwortstunde. Die wissenschaftlichen Stellungnahmen - ich glaube, da kann ich für den ganzen Ausschuss sprechen - haben uns weitergebracht, die lebhaftige Diskussion hat einen wichtigen Beitrag zu unserer parlamentarischen Arbeit geleistet, hoffentlich auch für die interessierte Öffentlichkeit. Das Ganze wird dann öffentlich gestellt. Wir haben eigentlich wie oft in Anhörungen alles gehört: von noch mehr machen, ganz anders machen, genau richtig bis in diesem Fall sogar verfassungskritisch. Am Ende ist es eine politische Debatte, die wir weiter führen müssen und werden. Wir werden das gleich übermorgen im Haushaltsausschuss tun, noch ausführlicher als heute, und dann natürlich am Donnerstag im Plenum. Vorausgesetzt, das Paket

wird verabschiedet, wird es vermutlich noch am Freitag im Bundesrat verabschiedet.

Ich bedanke mich herzlich bei allen Sachverständigen, physisch anwesenden ebenso wie virtuell anwesenden. Danke für Ihre wertvollen Beiträge.

Diese Sitzung endet um 15.06 Uhr nach exakt zwei Stunden. - Herzlichen Dank.

(Schluss: 15.06 Uhr)

gez.

Peter Boehringer, MdB
Vorsitzender

Haushaltsausschuss
- Sekretariat –

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

5961

19. Wahlperiode

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 29. Juni 2020
zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020
(BT-Drs. 19/20000)
und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur
Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets
(BT-Drs. 19/20057)
zugeleitet wurden.

- **Prof. Dr. Philipp Bagus**
Universidad Rey Juan Carlos, Madrid
- **Prof. Dr. Clemens Fuest**
ifo Institut
- **MR BRH Dieter Hugo**
Bundesrechnungshof
- **Prof. Dr. Claudia Kemfert**
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
- **Prof. Tom Krebs, Ph.D.**
Universität Mannheim
- **Prof. Dr. Niklas Potrafke**
ifo Institut
- **Dipl.-Volkswirtin Friederike Spiecker**
- **Prof. Dr. Achim Truger**
Universität Duisburg-Essen
- **Prof. Dr. Volker Wieland**
Universität Frankfurt

Profesor Dr. Philipp Bagus



Profesor Titular de Universidad del Departamento de Economía Aplicada e Historia e
Instituciones Económicas (y Filosofía Moral)
Universidad Rey Juan Carlos
Pseo. de Artillero s/n,
28032 Madrid
Spanien

Stellungnahme zur Ausschussdrucksache 5893: Kabinettdruck des
Bundesministeriums der Finanzen zum Entwurf eines Zweiten Nachtrags zum
Bundeshaushaltsplan 2020 nebst Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines
Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020
(Zweites Nachtragshaushaltsgesetz)

Ziel des Konjunkturpakets

Aufgabe eines Sachverständigen ist es neutral zu prüfen, ob die politischen Mittel zur Erreichung der von der Politik gesteckten Ziele tauglich sind. Die Ziele sind als solche nicht zu hinterfragen, sondern lediglich, ob die Mittel zur Zielerreichung geeignet sind. Das selbstgesteckte Ziel des Konjunkturpakets ist es, dass ein „nachhaltiger Wachstumspfad...“, der Arbeitsplätze und Wohlstand sichert“ beschritten wird. Ich interpretiere hier den Ausdruck „nachhaltiges Wachstum“ als ein Wachstum, das die Individuen auch wirklich wollen und in einer Marktwirtschaft durch ihre Handlungen unterstützen würden. Es ist mithin ein Wachstum, das sich nicht auf steuerliche Subventionen und eine wachsende Staatsverschuldung stützt und ohne diese Subventionen oder bei einer staatlichen Überschuldung zusammenbrechen würde.¹ Die staatliche Alimentierung neuer Strukturen, die nur durch kontinuierliche staatliche Subventionen am Leben erhalten werden, ist nicht als nachhaltiges Wachstum zu bezeichnen.

Nachhaltiges Wachstum ist ein langfristiges Ziel. Hiermit ergibt sich bereits im Ansatz des Entwurfs zum Zweiten Nachtragshaushalt eine gewisse Spannung zur eher befristeten Natur von Konjunkturpaketen, die traditionell keynesianische Strohfeuer, bzw. nicht nachhaltiges Wachstum, zu entfachen versuchen – mit negativen langfristigen Wachstumseffekten.

¹ Nachhaltiges Wachstum ist also nicht zu verwechseln mit ökologischer Nachhaltigkeit, die oft mit Subventionen für alternative, nicht marktfähige Technologien gleichgesetzt wird. Da es für eine ökologische Nachhaltigkeit einer adäquaten Definition und Verteidigung von privaten Eigentumsrechten bedarf, und diese auch eine Voraussetzung von nachhaltigem Wachstum sind, gibt es jedoch durchaus Überschneidungen. Ökologische Nachhaltigkeit und nachhaltiges Wachstum sind kein Widerspruch, da sie beide auf dem Schutz privater Eigentumsrechte aufbauen.

Ausgangslage

Durch die Coronaepidemie und die Reaktionen der Politik auf die Epidemie ist es zu einem weltweiten Angebots- und Nachfrageschock gekommen. Zum einen musste auf der Angebotsseite Produktion wegen Erkrankungen, Lockdown, und Unterbrechung der Lieferketten eingestellt werden. Hinzu kommen Probleme von überschuldeten Unternehmen, die über zu wenig Liquidität verfügen. Da viele Unternehmen nicht mehr produzieren konnten und können, ist die weltweite Produktion eingebrochen.

Zum anderen ist es zu drastischen Änderungen auf der Nachfrageseite gekommen. Zunächst bedeutet weniger Produktion natürlich auch weniger Nachfrage (Saysche Gesetz). Der Kurzarbeiter produziert weniger, verdient weniger, und fragt, mithin auch weniger real nach. Zudem hat sich die Zusammensetzung der „aggregierten Nachfrage“ verändert. Es werden weniger Tourismus-, Transport und Freizeitaktivitäten nachgefragt, die physischen Kontakt mit anderen Menschen implizieren. Hingegen ist die Nachfrage nach digitalen Freizeitaktivitäten sowie Dienstleistungen und Produkten, welche die gesundheitliche Sicherheit erhöhen (z.B. Masken), gestiegen. Einige dieser Nachfrageverschiebungen werden uns auf lange Sicht hin begleiten (Kopczuk 2020). So könnten ein langjähriger Rückgang des Flugverkehrs, ein Anstieg des digitalen Lernens und des Arbeitens von zu Hause strukturelle Nachfrageveränderungen nach sich ziehen.

Die Nachfrage wird sich auch langfristig verändern, weil es zu einer massiven Umverteilung durch die Coronakrise und den Coronabeschränkungen gekommen ist. Während beispielsweise Staatsbedienstete keine finanziellen Einbußen gehabt haben, haben Unternehmer und Angestellte in der freien Wirtschaft enorm verloren. Die Profiteure der Coronakrise vergrößern die Nachfrage nach den von ihnen bevorzugten Produkten relativ zu den von den Verlierern nachgefragten Produkten.

Als Folge von Angebots- und Nachfrageschock müssen sich die Produktionsfaktoren den neuen Gegebenheiten anpassen. Eine Restrukturierung der Produktionsstruktur ist erforderlich. Einige Unternehmen und Sektoren müssen schrumpfen, andere expandieren. Einige Unternehmen müssen rekapitalisiert werden, andere ganz verschwinden. Welche Unternehmen und Sektoren dies sind, entscheiden in einer Marktwirtschaft die Konsumenten durch ihre Kaufentscheidungen. Es wäre eine Anmaßung von Wissen (Hayek 1996), wenn der Staat zentral entscheiden würde, welche Sektoren schrumpfen und welche expandieren sollen.

Die notwendige Restrukturierung bedeutet eine Reallokation von Ressourcen. Die Restrukturierung ist für die gewünschte Rückkehr auf einen nachhaltigen Wachstumspfad essentiell und ist unter dieser Zielsetzung zu vereinfachen. Die Reallokation hängt zum einen von den ökonomischen Institutionen ab, welche die Erholung erleichtern oder erschweren können und zum anderen von staatlichen Eingriffen, die immer Gefahr laufen, die Wirtschaft auf einen nicht tragfähigen Pfad zu führen und Abhängigkeiten schaffen, die schwer zu revidieren sind. Bei dieser Reallokation sind auch die finanziellen Institutionen und die finanzielle Fragilität der Wirtschaft zu beachten.

Grundlegende Erwägungen

Zunächst wird hier unter der Zielvorgabe eines nachhaltigen Wachstums dargestellt, welche Mittel ergriffen werden müssten, um dieses Ziel zu erreichen. Im Anschluss werden im nächsten Abschnitt diese Maßnahmen mit dem Konjunkturpaket verglichen.

Aus der Ausgangslage ergibt sich erstens, dass alle Regulierungen, welche die Produktion behindern, zu beenden sind. Darunter fallen natürlich in erster Linie die Coronabeschränkungen. Zudem gibt es viele Regulierungen, die den Arbeitsmarkt als den wichtigsten Faktormarkt, inflexibel machen. Im Energiesektor, Gesundheitssektor oder auch im Automobilssektor gibt es viele – teilweise auch noch recht neue - Regulierungen, die die Produktion in Deutschland behindern.

Wirtschaftliche Freiheit, die marktbasierende Anpassungsmechanismen zur Geltung bringt, verringert die negativen Auswirkungen von Angebots- und Nachfrageschocks und erleichtert eine rasche wirtschaftliche Erholung. Gelooso und Pavlik (2020) zeigen empirisch, dass wirtschaftliche Freiheit die Rückkehr auf einen Wachstumspfad im Fall der spanischen Grippe von 1918 beschleunigt hat: Länder mit einem größeren Grad an wirtschaftlicher Freiheit litten auf lange Sicht geringer an den Folgen der Pandemie. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit anderen Studien, die zeigen, dass wirtschaftliche Freiheit mit weniger schweren Rezessionen und schnelleren Aufschwüngen einher geht, wie z.B. Smith und Sutter (2013), Bjornskov (2016) und Boettke et al. (2007).

Einige Unternehmen werden verschwinden, weil ihr Kapital aufgebraucht ist oder weil sich die Nachfrage verschoben hat. Für eine Reaktivierung eines nachhaltigen Wachstums braucht es daher zweitens private Investitionen, um Unternehmen mit langfristig profitablen Geschäftsmodellen zu rekapitalisieren² oder in den durch die Nachfrageverschiebung aussichtsreicheren Sektoren, neue Unternehmen zu gründen. Mit anderen Worten braucht es die Rekapitalisierung von profitablen Unternehmen und die Gründung neuer Unternehmen.

Damit diese Investitionen zu Stande kommen, müssen zwei Bedingungen gegeben sein. Erstens, müssen neue Gewinnmöglichkeiten dezentral im Wettbewerb von Unternehmern entdeckt werden. Hier hilft die bereits erwähnte Deregulierung. Zweitens, ist es notwendig, dass sich die privaten Ersparnisse erhöhen (gleichbedeutend mit einer Verringerung des Konsums), ohne dass sie durch eine erhöhte Staatsverschuldung vom Staat aufgesogen werden.

² In einer Marktwirtschaft entscheiden private Individuen im Wettbewerb und ihr eigenes Kapital riskierend, welche Unternehmen es wert sind, rekapitalisiert oder mit liquiden Mitteln ausgestattet zu werden und welche besser bankrott gehen, weil sich die Nachfrage verschoben hat. Die Alternative, dass staatliche Akteure diese Entscheidung treffen, kommt mit den oben erwähnten Wissensproblemen (Hayek 1996). In diesem Zusammenhang ist noch folgendes zu erwähnen: Wer sich zu hoch verschuldet und sein Eigenkapital exzessiv gehebelt hat, sollte aus marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht vom Staat gerettet werden. Die Rettung von überschuldeten Unternehmen leistet diesem Verhalten weiteren Vorschub und geht zu Lasten der Allgemeinheit (moral hazard).

Beide Bedingungen müssen gegeben sein. Wenn sich nur die privaten Ersparnisse erhöhen, es aber keine neuen Gewinnmöglichkeiten gibt, dann fließen die Investitionen in unproduktive Anlagen wie Staatsanleihen. Wenn hingegen neue Gewinnmöglichkeiten entdeckt werden, es aber keine Ersparnisse gibt, können diese auch nicht realisiert werden.

Die Gefahr besteht, dass Steuern und Staatsschulden die privaten Ersparnisse absorbieren. Daher sollten, wenn ein nachhaltiger Wachstumspfad erreicht werden soll, Kapital- und Gewinnsteuern gesenkt werden und nicht die Mehrwertsteuer, die vielmehr zu erhöhtem Konsum, also weniger Sparen, einlädt. Kapitalertragssteuer-, Erbschaftssteuer-, Schenkungssteuer-, Körperschafts- Gewerbesteuer- Senkung oder auch Verlustrücktragungsmöglichkeiten fördern Sparen und Kapitalakkumulation. Diese Maßnahmen ließen auch die Attraktivität Deutschlands im internationalen Vergleich steigern, und könnten Ersparnisse aus dem Ausland anziehen.

Um einen nachhaltigen Wachstumspfad zu erreichen, sollten außerdem die Privatwirtschaft unterstützt werden, indem das Staatsdefizit und Staatsausgaben reduziert werden. Durch niedrigere Staatsausgaben werden Ressourcen für den Privatsektor verfügbar, die ansonsten vom Staat in Beschlag genommen worden wären, und können bei der Restrukturierung behilflich sein.

Eine erhöhte staatliche Neuverschuldung kann zu einem Crowding Out von den in diesem Augenblick zur Restrukturierung so wichtigen Privatinvestitionen führen. Alternativ zur Finanzierung der Staatsschulden durch private Ersparnisse (Crowding Out), können die neuen Staatsschulden auch über die Notenpresse finanziert werden. Die Finanzierung über die Notenpresse bedeutet gleichermaßen, dass der Staat über zusätzliche Ressourcen verfügt, die ansonsten dem Privatsektor günstiger zur Verfügung gestanden hätten. Das Weihnachtsmannprinzip gilt nicht. Denn der Staat schafft keine neuen Ressourcen. Alles, was der Staat mehr ausgibt, hat er vorher der Privatwirtschaft genommen. Durch die Mehrausgaben, unabhängig davon, ob sie durch Steuererhöhung, Crowding Out oder Geldmengenerhöhung finanziert sind, entzieht der Staat dem Privatsektor Ressourcen. Bei einer Geldmengenerhöhung treibt der Staat die Faktorpreise. Die Ressourcenpreise sind höher als sie ohne die Nachfrage des Staates gewesen wären. Für Privatunternehmen stehen mithin weniger Ressourcen zu höheren Preisen zur Verfügung. Die reale Möglichkeit für private Investitionen schrumpft. Mithin ist zur Zielerreichung eines nachhaltigen Wachstums geboten, Staatsausgaben wie Transferzahlungen oder Subventionen zurückzufahren. So könnte eine schnellere Erholung gewährleistet werden, da dem angeschlagenen Privatsektor auf diese Weise mehr Ressourcen zur Verfügung stehen und seine Kosten sinken.

Analyse des Konjunkturpakets

Strukturreformen, Deregulierungen zur Förderung der Anpassung und Restrukturierung der Produktionsstruktur sind in dem Konjunkturpaket nicht vorhanden. Steuersenkungen, die die privaten Ersparnisse anregen, sind auch nicht geplant. Vielmehr ist eine befristete Mehrwertsteuersenkung enthalten, die eher zusätzlichen oder vorgezogenen Konsum denn zusätzliche private Ersparnisse bewirkt. Auch Staatsverschuldung und Staatsausgaben gehen nicht zurück, letztere steigen

vielmehr um knapp 43%. Die Staatsausgaben sind beinahe hälftig durch die Ausgabe neuer Schulden finanziert.³ Vor diesem Hintergrund ist die Ausnutzung des Spielraums bei der Interpretation der Schuldenbremse bedauerlich. Insbesondere durch eine drohende Vergesellschaftung von Staatsschulden auf der europäischen Ebene durch die bereits bestehenden Kanäle ist auch die Solvenz Deutschlands gefährdet. Wenn die Finanzmärkte in Zukunft ob einer europäischen Wirtschaftskrise und hohen Staatsschulden nervös werden, werden sie auf die deutsche Staatsverschuldung schauen.

Die Maßnahmen des zweiten Nachtragshaushalts sind also dem selbst gesteckten Ziel eines nachhaltigen Wachstums geradezu entgegengesetzt.

Die meisten Maßnahmen des Konjunkturpakets subventionieren bestimmte Interessengruppen. Sie erzeugen eine Umverteilung in der Bevölkerung, dienen aber nicht dem Erreichen eines nachhaltigen Wachstumspfad.

Die Subventionierung von Elektroautos bewirkt eine Umverteilung von unten nach oben. Es profitieren Elektroautobauer und gut verdienende Käufer, die sich teure Elektroautos leisten können. Es verlieren ärmere Einkommenschichten. Auch der Kinderbonus, die Aufstockung von Gesundheitsfonds- und Pflegeversicherung, die Subventionierung von Kulturbetrieben, die Bezuschussung von Ländern und Kommunen, die Förderung von Kinderbetreuung, die Subventionierung der Deutschen Bahn, die Förderung von Regionen und der Energiewende, sowie die Entwicklungshilfe stellen reine Umverteilungsmaßnahmen dar. Sie nehmen einigen Marktteilnehmern die Verfügung über Ressourcen und geben sie anderen. Diese Umverteilung schwächt den Wirtschaftsstandort Deutschland nachhaltig. Denn sie fördert unprofitable Unternehmungen, verteuert damit die Kosten für die profitablen deutschen Unternehmen und verhindert die Gründung von neuen Unternehmen, die gar nicht erst entstehen. Außerdem werden Konkurrenten von deutschen Schlüsselindustrien (wie es der Dieselaufomobilbau ist) subventioniert (Elektroautos).

Die Subventionen und Umverteilungen des Konjunkturpakets können nicht mit dem im Entwurf zum zweiten Nachtragshaushalt angegebenen Ziel einer nachhaltigen Verbesserung der Konjunktur begründet werden. Auch wenn an dieser Stelle nicht über die Motivation der Maßnahmen spekuliert werden soll, erscheinen sie ideologischer Natur zu sein. So werden beispielsweise die Energiewende, die strukturstarre, unprofitable Deutsche Bahn, die staatliche Kinderbetreuung und staatliche Absicherungssysteme subventioniert.

Aus marktwirtschaftlicher Sicht besonders bedenklich ist, dass Entscheidungen über Zukunftstechnologien („innovativer Modernisierungsschub“) als staatliche Aufgabe angesehen wird. Dieser Staatsdirigismus, der Modernisierung zentral definiert und ausführt, steht der innovativen Dynamik einer Marktwirtschaft im Ludwig Erhardschen Sinne diametral entgegen. Er hemmt die Innovationskräfte und den Wettbewerb, in dem

³ Wir lassen hier die Problematik der Monetisierung von Staatsschulden in der Eurozone außer Acht. Denn die innereuropäische Umverteilung durch unterschiedliche Staatsdefizite in der Eurozone könnte zum nationalen Vorteil genutzt werden (Bagus 2011).

er festlegt, was erst im Wettbewerb experimentell entdeckt würde. Er scheitert am Wissensproblem. Gleiches gilt für die Idee der „Zukunftsinvestition.“ Staatliche zentrale Planer können nicht wissen, was eine Zukunftsinvestition ist. Diese Planer riskieren nicht ihr eigenes Kapital, um durch Befriedigung von Konsumentenbedürfnissen eine Rendite zu erzielen, wie es bei privaten Investitionen in einer Marktwirtschaft der Fall ist. Es ist Aufgabe von Unternehmern neue Technologien im Wettbewerb einzuführen. Sollten diese Technologien noch nicht eingeführt sein, ist es wahrscheinlich, dass sie entweder durch staatliche Regulierungen behindert werden, oder, dass sie aus wirtschaftlicher Sicht anderen Technologien unterlegen sind.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch der staatliche Aufbau digitaler Infrastruktur. Eine staatliche Bereitstellung von Infrastruktur agiert bei der Frage der Menge und Art der Infrastruktur im Dunkeln. Eine Wirtschaftsrechnung kann nicht stattfinden. Im Sinne einer marktwirtschaftlichen Ordnung und einer aus Konsumentensicht effizienten Ressourcenallokation sollte der 5G-Ausbau im privaten Wettbewerb bereitgestellt werden. Dann würde sich möglicherweise herausstellen, dass derzeit eine flächendeckende Versorgung mit dem 5G-Standard überhaupt nicht nachgefragt würde.

Schlussfolgerung

Das Konjunkturpaket erfüllt seinen offiziellen Zweck nicht. Vielmehr ist es diesem abträglich. Staatsausgaben werden nicht verringert. Steuersenkungen und Ersparnis erleichterung finden nicht statt. Deregulierungen sind nicht enthalten. Stattdessen enthält das Paket Industriepolitik, staatliche Innovations- und zentrale Wirtschaftsplanung, Subventionen und Umverteilungsmaßnahmen. Das Paket atmet den Geist eines merkantilistischen Staatsdirigismus, und steht den marktwirtschaftlichen Prinzipien entgegen. Es ist zu hinterfragen, ob dieser schleichende Systemwechsel auch wirklich politisch gewünscht ist.

Profesor Dr. Philipp Bagus

Profesor Titular de Universidad del Departamento de Economía Aplicada e Historia e Instituciones Económicas (y Filosofía Moral)
Universidad Rey Juan Carlos
Pseo. de Artillero s/n,
28032 Madrid
Spanien

Literatur:

Bagus, Philipp. 2011. Die Tragödie des Euro. München: FinanzbuchVerlag.

Bjørnskov, Christian. 2016. "Economic freedom and economic crises." *European Journal of Political Economy* Vol. 45, supplement: 11-23.

Boettke, Peter, Emily Chamlee-Wright, Peter Gordon, Sanford Ikeda, Peter Leeson and Russ Sobel. 2007. "The political, economic, and social aspects of Katrina." *Southern Economic Journal* Vol. 74, no.2: 363-376.

Geloso, Vincent and Jamie Bologna Pavlik. 2020. "Economic freedom and the economic consequences of the 1918 pandemic." SSRN Working Paper.

Hayek, Friedrich A. 1996. Die Anmaßung von Wissen. Mohr Siebeck: Tübingen.

Kopczuk, Wojciech. 2020. "Some thoughts on economics and policy at the time of the pandemics". Working paper: <http://www.columbia.edu/~wk2110/Corona/Corona.pdf>

Smith, Daniel J., and Daniel Sutter. 2013. "Response and recovery after the Joplin tornado: Lessons applied and lessons learned." *Independent Review* Vol.18, no.2: 165-188.

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. Dr. h.c. Clemens Fuest
PräsidentPoschingerstraße 5
81679 München

T +49 (0)89 9224-1430

F +49 (0)89 9224-1901

fuest@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 zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets auf Bundestagsdrucksache 19/20057 am 29. Juni 2020

von Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Die Coronapandemie hat eine weltweite Wirtschaftskrise ausgelöst, die aller Voraussicht nach die globale Finanzkrise der Jahre 2008/2009 in den Schatten stellen wird. Für Deutschland droht der größte Einbruch des Bruttoinlandsprodukts seit dem Zweiten Weltkrieg. Aktuelle Prognosen sprechen von einer Schrumpfung des deutschen Bruttoinlandsprodukts 2020 in Größenordnungen zwischen sechs und neun Prozent. Für einige unserer europäischen Nachbarländer werden negative Wachstumsraten im zweistelligen Bereich erwartet.

Bund und Länder haben seit dem Ausbruch der Krise eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen der Krise abzufedern und dem wirtschaftlichen Einbruch entgegenzuwirken. Anfänglich konzentrierten diese Maßnahmen sich auf die Bereitstellung von Krediten, Garantien und Finanzhilfen, die Unternehmen, Solo-Selbständigen und Arbeitnehmern helfen, die Zeit der Schließung von Teilen der Wirtschaft zu überstehen. Das aktuelle Konjunkturprogramm enthält noch Elemente, die auf die Überbrückung der akuten Krisenzeit zielen, der Schwerpunkt liegt aber darin, die wirtschaftliche Erholung nach der Coronakrise zu unterstützen.

Damit diese Maßnahmen wirken können, ist es von zentraler Bedeutung, dass eine zweite Infektionswelle, die zu einer landesweiten, verstärkten Verunsicherung von Konsumenten und Investoren führt und deren Eindämmung flächendeckende Shutdown-Maßnahmen erfordert, verhindert wird. Derzeit folgen die Neuinfektionszahlen in Deutschland einem sinkenden Trend, auch wenn lokale Ausbrüche diesen Trend gelegentlich unterbrechen. Es ist wichtig, diese lokalen Ausbrüche entschlossen einzudämmen. Letztlich ist es erforderlich, den Wirtschaftsprozess trotz der vorhandenen Gefahr durch das Coronavirus möglichst weitgehend zu normalisieren. Um das erreichen zu können sind neben Vorkehrungen zum Schutz vor Ansteckungen vermehrte Tests auf Infektion und Immunität erforderlich.

Vorstand:
Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest (Präsident)
Dr. Stephanie Dittmer

Vorsitzender des Kuratoriums:
Dr. Peter-Alexander Wacker
Stellv. Vorsitzender:
Prof. Dr. Jürgen Stark

Bankverbindung:
HypoVereinsbank München
IBAN: DE02 7002 0270 4410 1011 28
BIC: HYVEDEMM

Steuer-Nr. 143/217/10159
USt-IdNr. DE129516729
Vereinsregister München 4419
Gemeinnützigkeit anerkannt

Die voraussichtlich für längere Zeit notwendigen Vorkehrungen zum Schutz vor Ansteckungen werden die Produktivität der Wirtschaft und damit das Güterangebot beeinträchtigen. Konjunkturprogramme, insbesondere Maßnahmen zur Belebung der Nachfrage, können das Problem eingeschränkter Produktivität nicht aus der Welt schaffen. Insofern sollten an Konjunkturprogramme nicht zu hohe Erwartungen gerichtet werden. Es ist meines Erachtens trotzdem sinnvoll und notwendig, die Konjunktur in dieser kritischen Lage mit Mitteln der Fiskalpolitik zu stützen. Es ist zu begrüßen, dass die Maßnahmen im jüngsten Konjunkturpaket auch darauf ausgerichtet sind, mittel- bis langfristig ausgerichtete Investitionen zu fördern. Dabei hätte man allerdings stärker eine breite Förderung von Unternehmensgründungen und Innovationen betonen können, denn gerade in Zeiten des Strukturwandels sind Neugründungen entscheidend für das Wirtschaftswachstum.

Welche Konjunkturlösungen sind vom jüngsten Konjunkturpaket zu erwarten? Das ifo Institut hat die Konjunkturreaktionen im Rahmen der Konjunkturprognose im Sommer 2020 analysiert, die am 1. Juli 2020 veröffentlicht wird. Die Wirkungen des Konjunkturprogramms werden unter anderem stark davon abhängen, wie die Maßnahmen im Einzelnen umgesetzt werden. Tabelle 1 beschreibt die Entlastungen für private Haushalte und Unternehmen sowie die Veränderungen der öffentlichen Ausgaben im Zeitablauf, die in die Analyse eingestellt wurden.

Tabelle 1: Übertragung der Maßnahmen in das ifo-Konjunkturmodell (Mrd Euro)

	2020	2021	2022	2023	2024
Entlastung Unternehmen	64	18,1	-0,8	-2,1	-0,1
Entlastung priv. HH	9,9	11,7	0,3	-0,9	0,1
Zusätzliche Staatsausg.	14	14,1	5,8	5,8	5,8
Quelle: ifo Institut/ Wollmershäuser et al (2020)					

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Wachstumswirkungen des Konjunkturpakets. Im Jahr 2020 ergibt sich demnach ein Wachstumsimpuls in Höhe von 0,9 Prozentpunkten. Ohne Konjunkturpaket wäre demnach das Bruttoinlandsprodukt 2020 um rund 30 Mrd Euro niedriger.

Tabelle 2: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen des Konjunkturpakets

	Ausgaben Konjunkturpaket in Mrd. €	Anstieg des preisbereinigten BIP (in Mrd. €)	Aufschlag auf Jahreswachstumsrate des preisbereinigten BIP (in Prozentpunkten)
2020	88.0	29.7	0.9%
2021	43.9	20.7	-0.3%
2022	5.3	3.5	-0.5%
2023	2.8	1.5	-0.1%
2024	5.8	2.4	0.0%
Quelle: ifo Institut/ Wollmershäuser et al (2020)			

Das bedeutet, dass die Steuerentlastungen und zusätzlichen Ausgaben sich nicht vollständig in einer erhöhten Wirtschaftsleistung niederschlagen. Ein Grund dafür liegt darin, dass die Konjunkturwirkung der temporären Umsatzsteuersenkung begrenzt ist. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Wirkung der Umsatzsteuersenkung. Obwohl die Umsatzsteuer im Jahr 2020 um 20 Mrd Euro gesenkt wird, ergibt sich in dieser Simulationsanalyse im gleichen Jahr nur eine Steigerung des Bruttoinlandsprodukts um 6,5 Mrd Euro. Das liegt vor allem daran, dass der Konsum nicht im Umfang der Steuersenkung zunimmt.

Daraus folgt nicht notwendigerweise, dass die Umsatzsteuersenkung als konjunkturpolitische Maßnahme abzulehnen ist. Man kann die Stützung der Unternehmen und die Entlastung der Konsumenten in der aktuellen Krisensituation durchaus als wünschenswert ansehen, selbst wenn es nicht zu einer starken Ausdehnung des Konsums kommt.

Tabelle 3: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen des Konjunkturpakets (nur USt.)

	temporär		permanent	
	Anstieg des preisbereinigten BIP (in Mrd. €)	Aufschlag auf Jahreswachstumsrate des preisbereinigten BIP (in Prozentpunkten)	Anstieg des preisbereinigten BIP (in Mrd. €)	Aufschlag auf Jahreswachstumsrate des preisbereinigten BIP (in Prozentpunkten)
2020	6.5	0.2%	9.9	0.3%
2021	2.4	-0.1%	21.6	0.4%
2022	0.0	-0.1%	21.7	0.0%
2023	-0.1	0.0%	21.2	0.0%
2024	0.0	0.0%	21.0	0.0%
Quelle: ifo Institut/ Wollmershäuser et al (2020)				

Es ist zu beachten, dass diese Ergebnisse aus einer Analyse hervorgehen, die auf einem makroökonomischen Simulationsmodell beruht, einem DSGE-Modell. Dieses Modell entspricht dem Stand der Wissenschaft im Bereich der Konjunkturanalysen. Es beruht auf verschiedenen Prämissen und bisherigen Erfahrungen über makroökonomische Wirkungszusammenhänge. Die Analyse verfolgt das Ziel, die Wirkungszusammenhänge im Rahmen der aktuellen Coronakrise möglichst zutreffend zu erfassen. Es handelt sich allerdings um eine Krise, die in dieser Form zum ersten Mal vorkommt. Deshalb ist die Simulation der Wirkung von Konjunkturprogrammen hier besonders schwierig. Die damit verbundene Unsicherheit, was die Vorhersagen des Modells angeht, ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen.

Literatur

Wollmershäuser, T., M. Göttert, C. Grimme, C. Krolage, St. Lautenbacher, R. Lehmann, S. Link, A.-C. Rathje, M. Reif, R. Šauer, M. Stöckli und A. Wolf: „ifo Konjunkturprognose Sommer 2020“, erscheint am 01. Juli 2020.



25. Juni 2020

Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 29. Juni 2020, 13 bis 15 Uhr, in Berlin

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (BT-Drs. 19/20000) und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (BT-Drs. 19/20057)

1. Konjunkturprogramm und Zweiter Nachtragshaushalt 2020

Bereits mit dem **Ersten Nachtragshaushalt** wurde der Bundeshaushalt 2020 im Zuge der Corona-Krise um 122,5 Mrd. Euro Mehrausgaben aufgestockt und mit einer Nettokreditaufnahme (NKA) von 156,0 Mrd. Euro belastet (vgl. Überblick im Anhang).

Das am 3. Juni 2020 vom Koalitionsausschuss beschlossene und von Bundesregierung und Parlament umzusetzende Konjunkturprogramm („Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket“)¹ hat nach Aussagen der Bundesregierung ein Volumen von 130 Mrd. Euro.² Der weit überwiegende Finanzierungsteil entfällt auf den Bund. Betroffen sind im Wesentlichen die Haushaltsjahre 2020 und 2021. Für das laufende Jahr sollen durch den Entwurf des **Zweiten Nachtragshaushalts** sowie eines **Haushaltsbegleitgesetzes** Maßnahmen des Konjunkturprogramms finanziell und rechtlich umgesetzt werden. Hierfür sieht der 2. Nachtragsentwurf eine zusätzliche NKA von 62,5 Mrd. Euro vor (vgl. Überblick im Anhang).³

¹ Die Darstellung und Bewertung der einzelnen Programmteile würde den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen und ist auch aus Zeitgründen nicht leistbar. Der Bundesrechnungshof behält sich vor, hierzu im Rahmen der Beratung nach § 88 Abs. 2 BHO sowie in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) noch gesondert Stellung zu nehmen.

² Pressemitteilung vom 6. Juni 2020 - www.bundesregierung.de

³ Die für die **Schuldenregel** relevante Kreditaufnahme beträgt **198,7 Mrd. Euro** gegenüber 161,9 Mrd. Euro im 1. Nachtrag; das ist ein Anstieg von **36,8 Mrd. Euro**; die Überschreitung der zulässigen NKA soll von 99,8 auf **118,7 Mrd. Euro** steigen - vgl. BT-Drs. 19/20000, Gesamtplan Teil II.

Auf Grundlage des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts benötigt der Bundeshaushalt 2020 für den Haushaltsausgleich eine Nettoneuverschuldung von 218,5 Mrd. Euro. Das heißt, fast **43 %** der veranschlagten Ausgaben sind kreditfinanziert – ein historischer Wert.⁴

2. Schuldenregel

Die Neuverschuldung überschreitet die nach der Schuldenregel zulässige **Obergrenze** um 118,7 Mrd. Euro. Durch Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages muss deshalb erneut⁵ eine außergewöhnliche Notsituation gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes festgestellt werden, um dies zu legitimieren.⁶

Die zusätzliche NKA fällt auch deswegen so hoch aus, da die Bundesregierung die aus Überschüssen der Haushalte 2015 bis 2019 angesparte **Rücklage**⁷ von 48,2 Mrd. Euro für den Bundeshaushalt 2021 „auf Vorrat“ halten möchte. Der im bisherigen Haushalt 2020 veranschlagte Entnahmebetrag von 10,6 Mrd. Euro soll zu diesem Zweck gestrichen und durch eine entsprechend höhere NKA ersetzt werden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die in den Haushalten 2015 bis 2019 angesammelte **Rücklage** von insgesamt 48,2 Mrd. Euro zur Finanzierung des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 verwendet werden. Eine **deutliche Absenkung** der für den Haushaltsausgleich 2020 vorgesehenen NKA von 218,5 Mrd. Euro ist **rechtlich** angezeigt und **finanzwirtschaftlich** möglich. Damit könnte auch ein nochmaliger Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß **Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG vermieden** werden.

⁴ Die bislang höchste NKA wies der Bundeshaushalt 2010 mit 44,0 Mrd. Euro (=14,5 % der Ausgaben) aus.

⁵ Der Deutsche Bundestag hat in seiner 154. Sitzung am 25. März 2020 beschlossen, dass auf Grund der Auswirkungen der Corona-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes bestehe. Die Notsituation wurde in ihrem Ausmaß als außergewöhnlich und bisher einmalig eingestuft, ihr Eintritt habe sich der Kontrolle des Staates entzogen und beeinträchtigte die staatliche Finanzlage erheblich; s. dazu Plenarprotokoll 19/154 S. 19118 B ff. sowie BT-Drs. 19/18108.

⁶ Vgl. BT-Drs. 19/20128 (Beschlussantrag).

⁷ Die Zweckbestimmung der Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen wurde im Rahmen des Ersten Nachtragshaushalts 2020 aufgehoben.

- Zum einen erscheint dieser Schritt **verfassungsrechtlich geboten**. Die nochmalige Inanspruchnahme einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG mit dem Ziel der Überschreitung der Regelschuldengrenze verbietet sich, wenn andere Deckungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Gerade für einen solchen Zweck - Ausgleich von ungeplanten Mehrbelastungen - wurde die Rücklage gebildet.
- Zum anderen ist ein Verzicht auf die Inanspruchnahme der Ausnahmebestimmung **finanzwirtschaftlich** durchaus **realisierbar**. Bei vollständigem Einsatz der Rücklage von 48,2 Mrd. Euro würde das gegenüber dem Ersten Nachtragshaushalt abzudeckende Finanzierungsdefizit noch 14,3 Mrd. Euro betragen. Bereits durch den Verzicht auf die ökonomisch umstrittene temporäre Absenkung der Umsatzsteuer (vgl. Nr. 5 a), ggf. verbunden mit einer angemessenen stärkeren Beteiligung der Länder (vgl. Nr. 5 b), könnte eine zusätzliche NKA im Zweiten Nachtragshaushalt **ohne Weiteres vermieden** werden.⁸
- Andere Maßnahmen wie z. B. die geplante Senkung der EEG-Umlage, aber auch ein Großteil der vorgesehenen investiven Maßnahmen werden im Haushalt 2020 gar nicht ausgabewirksam (vgl. Nr. 5 c) Mit Blick hierauf wäre eine Anpassung der NKA an den Ausgabebedarf auch ein Beitrag zur haushaltsrechtlich gebotenen Beachtung der Grundsätze der **Jährlichkeit**, der **Fälligkeit** sowie der **Haushaltswahrheit**⁹.

Das von der Bundesregierung vorgetragene Argument, mit dem vollständigen Verzicht auf Einnahmen aus der Rücklage würde die „haushaltspolitische Handlungsfähigkeit des Bundes in den kommenden Jahren gestärkt“, ist demgegenüber **nicht überzeugend**. Es vermittelt den falschen Eindruck, die stringente Beachtung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel würde die Handlungsfähigkeit des

⁸ Bei Zugrundelegung der für die Schuldenregel relevanten Kreditaufnahme von 198,7 Mrd. Euro würde zur Deckung der zusätzlichen NKA von 36,8 Mrd. Euro sogar der Einsatz der Rücklage allein ausreichen.

⁹ Das **Bundesverfassungsgericht** hat im Jahr 2007 in seinem Grundsatzurteil zur damaligen verfassungsrechtlichen Schuldenregel (Urteil des Zweiten Senats vom 9. Juli 2007 — 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96-180) u. a. darauf hingewiesen, dass aus dem Verfassungsgebot der **Haushaltswahrheit** die Pflicht zur **Schätzgenauigkeit** mit dem Ziel folgt, die Wirksamkeit der Budgetfunktionen im parlamentarischen Regierungssystem - Leitung, Kontrolle und Transparenz durch Öffentlichkeit der staatlichen Tätigkeit - zu gewährleisten.

Bundes blockieren. Das Gegenteil ist der Fall, wie der Erste Nachtragshaushalt gezeigt hat.

Die konsequente Anwendung der Schuldenregel ist auch deswegen **zielführend**, weil sie dazu zwingt, rechtzeitig Überlegungen für das Setzen von Prioritäten sowie eine nachhaltige Konsolidierung der Bundesfinanzen anzustellen. Im Übrigen könnte im Falle eines Fortwirkens der Krise in das nächste Jahr hinein der Deutsche Bundestag feststellen, dass die Regelschuldengrenze des Artikels 115 Absatz 2 Satz 2 GG nicht für den Haushaltsausgleich 2021 ausreicht, und damit eine höhere Kreditaufnahme ermöglichen.

Nicht zuletzt im Sinne der Haushaltswahrheit und -klarheit muss der enge Zusammenhang zwischen **Krisenbekämpfung** und hierfür erforderlicher **zusätzlicher Kreditaufnahme** für jedes Haushaltsjahr gesondert kommuniziert werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb ein klares Signal, dass die Schuldenregel gerade in schwierigen finanzwirtschaftlichen Zeiten konsequent angewendet wird.

3. Finanzwirtschaftliche Bewertung

Mit Blick auf die Höhe der vorgesehenen zusätzlichen Bundesmittel plädiert der Bundesrechnungshof für ein **vorsichtigeres Agieren**, um finanzwirtschaftlich weiterhin handlungsfähig zu bleiben. Dies ist dringend angezeigt, denn die absehbaren **Herausforderungen** an den Bundeshaushalt sind gewaltig.

- Die Corona-Krise erfordert möglicherweise **weitere Hilfs- und Stützungsmaßnahmen**.
- Der Bundeshaushalt wird infolge **steigender Zuschüsse an die sozialen Sicherungssysteme** Rentenversicherung, gesetzliche Krankenversicherung und erstmals Pflegeversicherung belastet. Jetzt rächt sich, dass insbesondere die Rentenfinanzen in den letzten Jahren durch eine Reihe versicherungsfremder Leistungen nachhaltig belastet worden sind.¹⁰

¹⁰ Hierzu zählen vor allem die sog. Mütterrenten I und II, die Rente ab 63, die Angleichung der Ostrenten, die doppelte Haltelinie in Bezug auf Rentenniveau und Beitragssatz sowie die geplante Grundrente.

- Der **Arbeitsmarkt fällt als Konjunkturmotor** aus. Es droht im Gegenteil ein dramatischer Anstieg der Ausgaben für das Kurzarbeitergeld sowie beim SGB II. Die Reserven der Bundesagentur für Arbeit (BA) sind bald aufgebraucht. Nach dem Zweiten Nachtragsentwurf 2020¹¹ sollen zwar die Liquiditätshilfen auf 18,0 Mrd. Euro erhöht und eine überjährige Liquiditätshilfe an die BA bereitgestellt werden. Ob die BA diese Hilfen in absehbarer Zeit zurückzahlen kann, ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zweifelhaft. Vielmehr ist die spätere Umwandlung der Liquiditätshilfen in verlorene Zuschüsse wahrscheinlich.
- Die dramatisch **wegbrechenden Steuereinnahmen** hinterlassen ein tiefes Finanzierungsloch, das durch die steuerlichen Maßnahmen des Konjunkturpakets noch größer ausfallen wird. Die Steuereinnahmen werden 2020 nur noch 264,4 Mrd. Euro betragen; das wären 64,6 Mrd. Euro oder rund 20 % weniger als das Ist 2019 (329,0 Mrd. Euro). Zudem geht der **Bundesanteil am Steueraufkommen** weiter zurück – eine Folge der fortwährenden Abgabe von Steueranteilen an die Länder. Nach der aktuellen Steuerschätzung wird der Bundesanteil im Jahr 2021 mit 38,6 % um drei Prozentpunkte unter dem Stand von 2018 liegen. Innerhalb von nur drei Jahren hat der Bund damit rechnerisch rd. 23 Mrd. Euro an Steuereinnahmen vor allem durch Abtretungen an die Länder verloren.
- Mittel- und langfristig muss der Bundeshaushalt deutlich **höhere EU-Beiträge** schultern – nicht zuletzt als Konsequenz der absehbaren deutschen Beteiligung am EU-Aufbaufonds sowie des Brexits (vgl. EU-Maßnahmenpakete im Anhang).

¹¹ Nach § 12 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2020 werden die Liquiditätshilfen an die Bundesagentur für Arbeit nach § 364 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch von 8,0 auf 18,0 Mrd. Euro erhöht. Zudem wird bei Kapitel 1101 Titel 856 22 ein überjähriges Liquiditätsdarlehen an die Bundesagentur für Arbeit von 9,3 Mrd. Euro veranschlagt.

4. Grundsätzliche Anforderungen an konjunkturstützende Maßnahmen

Die vorgesehenen konjunkturellen Maßnahmen zielen darauf ab, den Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in der kritischen Phase des Wirtschaftseinbruchs zumindest teilweise auszugleichen.

Um einen konjunkturellen Nachfrageimpuls zu erreichen, müssen die Mittel jetzt **schnell und zusätzlich** ausgegeben werden.

Die vorgesehenen investiven Mittel sollten über das vor der Krise erreichte Investitionsvolumen hinaus **zusätzliche öffentliche Nachfrage** schaffen. Es liegt jedoch keine Zusätzlichkeit vor, wenn Mittel aus den Konjunkturpaketen für Maßnahmen verwendet werden, die bislang aus anderen Quellen (Länder, Kommunen) finanziert wurden.

Die Bundesregierung wird sicherzustellen haben, dass diese Voraussetzung eingehalten wird. Die Schwächen der Konjunkturprogramme der Jahre 2009/2010 zur Bekämpfung der damaligen Finanz- und Wirtschaftskrise (Fehlen von Frühindikatoren, fehlende Zusätzlichkeit, unzureichender Mittelabfluss, unzureichende administrative Umsetzung) dürfen sich nicht wiederholen.¹²

5. Einzelne Aspekte des Konjunkturpakets

Das Konjunkturpaket enthält eine **Vielzahl von Einzelmaßnahmen** für fast jeden Politikbereich. Die damit zum Ausdruck kommende „Gießkannenstrategie“ sollte überdacht werden.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes macht es mehr Sinn, sich auf **wenige und zielgenaue Maßnahmen** zu beschränken. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass der Bund bereits vor der Corona-Krise eine expansive Ausgabenlinie verfolgt hat.¹³

¹² Dazu im Einzelnen: Bemerkungen 2010, Weitere Prüfungsergebnisse, BT-Drs. 17/5350, Teil I, Nr. 1: „Schnell und zusätzlich: Kernkriterien für die Wirksamkeit der konjunkturpolitischen Maßnahmen des Investitions- und Tilgungsfonds nicht immer sichergestellt“.

¹³ Im Zeitraum 2016 bis 2020 (ursprüngliches Soll) sind die Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen und Arbeitsmarkt um fast 5 %/Jahr gestiegen.

Zu einzelnen Aspekten des Konjunkturpakets ist überdies anzumerken:¹⁴

a) Umsatzsteuerabsenkung

Die teuerste steuerliche Einzelmaßnahme - die befristete Absenkung der Umsatzsteuer mit Mindereinnahmen von fast 20 Mrd. Euro¹⁵ für den Bund - sieht der Bundesrechnungshof kritisch. Ob hierdurch der Konsum gesteigert wird, erscheint fraglich. Zudem drohen erhebliche **Mitnahmeeffekte**. Als indirekte Förderung der Wirtschaft ist die Maßnahme **wenig zielgenau**. Der administrative **Umstellungsaufwand** ist erheblich.

- Mit der Absenkung des Umsatzsteuersatzes beabsichtigt die Bundesregierung, die Kaufkraft der Verbraucher zu stärken.¹⁶ Die Umsatzeinbußen der letzten Monate wurden jedoch nicht allein durch einen Nachfragerückgang, sondern auch durch eine - der Krise geschuldete - staatlich verordnete **Angebotsverkürzung** verursacht. Private Haushalte haben also zum Teil ungewollt mehr gespart und dürften - sobald die „Pandemielage“ es zulässt - ohnehin mehr konsumieren. Ob die Steuersenkung also tatsächlich zu einem spürbar höheren Konsum beiträgt, ist **fraglich**.
- Zudem ist **unklar, ob** die Steuersenkung von den Unternehmen überhaupt in vollem Umfang an die Verbraucher **weitergegeben** wird. Zwar trägt die Absenkung auch dazu bei, dass die Unternehmen ihre Gewinne steigern und so die Ausnahmesituation besser überbrücken können. Der Bund könnte die Unternehmen durch **direkte Hilfen** jedoch zielgenauer und mit weniger Mittelleinsatz unterstützen.
- Es werden in starkem Umfang Unternehmenszweige profitieren, die von der Krise **nicht betroffen** sind oder sogar ihre Umsätze krisenbedingt steigern konnten (Internet-Handel, IT-Branche, Großdiscounter, Medizinprodukte, Fahrradhandel usw.).

¹⁴ Zur Konzentration der Stellungnahme auf einzelne Aspekte: vgl. Fn. 1.

¹⁵ Davon rd. 13,0 Mrd. Euro zu Lasten des Haushaltsjahres 2020 und rd. 6,6 Mrd. Euro zu Lasten des Haushaltsjahres 2021.

¹⁶ Zudem sollte vermutlich hierdurch die in der Kritik stehende und von der Autolobby vehement geforderte Autoprämie kaschiert werden.

- Der **administrative Umstellungsaufwand** in Wirtschaft und Verwaltung dürfte erheblich sein; binnen einer Halbjahresfrist wird ein zweifacher Umstieg notwendig.¹⁷
- Last but not least ist die geplante **alleinige Finanzierung durch den Bund** nicht akzeptabel (dazu b).

b) Länderbeteiligung am Konjunkturpaket

Das **geringe finanzielle Engagement** der Länder am Konjunkturpaket ist insgesamt enttäuschend.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die **Länder** sich vor allem an den Maßnahmen des Zweiten Corona-Steuerhilfegesetzes **angemessen beteiligen** müssen.

Dass der Bund aufgrund der vorgesehenen Zuweisung von Steueranteilen¹⁸ die Umsatzsteuerabsenkung sowie den Kinderbonus im Ergebnis **alleine** tragen soll, ist weder mit der föderalen Aufgabenverteilung noch mit der von den **Ländern** mit zu tragenden **Gesamtverantwortung** für den Weg aus der Krise vereinbar. Die Steuerschätzung vom Mai dieses Jahres hat ergeben, dass die Länder im Vergleich zum Bund finanziell wesentlich besser dastehen und sie im Jahr 2020 erstmals **mehr Steuern als der Bund** einnehmen. Die Notwendigkeit der Übernahme der Mindereinnahmen durch den Bund ist daher nicht zu erkennen und wird in der Gesetzesvorlage zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes auch nicht begründet.

¹⁷ Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat gegenüber der Bundesregierung kritisiert, dass der Erfüllungsaufwand im Entwurf des Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz weder nachvollziehbar ermittelt noch dargestellt wird. So führe die befristete Absenkung der Umsatzsteuersätze zu **erheblichem Mehraufwand für die Wirtschaft** (Schreiben des NKR vom 12. Juni 2020). Die Bundesregierung hat hierzu beschlossen, dies nachzuholen und die Ergebnisse dem Deutschen Bundestag vor Abschluss der parlamentarischen Beratungen zur Verfügung zu stellen (Kabinettsbeschluss vom 17. Juni 2020).

¹⁸ Nach dem Entwurf des Zweiten Corona-Steuerhilfegesetzes (unter Einbeziehung der Ergänzungen im parlamentarischen Verfahren) beabsichtigt der Bund, den Ländern ihre aus der Umsatzsteuerabsenkung sowie dem Kinderbonus folgenden steuerlichen Mindereinnahmen 2020 über eine geänderte Umsatzsteuerverteilung nach dem Finanzausgleichsgesetz vollständig zu erstatten.

Die Länder dürfen sich nicht auf die **Rolle der Zuschauer** beschränken.

- Einerseits pochen sie auf ihre Zuständigkeiten bei den Corona-Schutzmaßnahmen.
- Andererseits halten sie sich bei der Finanzierung der Lasten zurück.

Von der im Gesetzentwurf enthaltenen Abgabe von Steueranteilen nach dem Finanzausgleichsgesetz sollte daher abgesehen werden.

c) Wirksamkeit der Maßnahmen

Es ist **wenig wahrscheinlich**, dass die investiv ausgerichteten Hilfen auch zugunsten von Ländern und Kommunen (Vorziehen von Investitionen, zusätzliche Mittel für Kita- und Ganztagsbetreuungsbaumaßnahmen, für digitale Infrastruktur sowie für die Bus-/LKW-Flotten-Modernisierung) einen **konjunkturellen Impuls** geben.

Bereits in den letzten Jahren flossen Bundeshilfen an Länder und Kommunen oftmals erst mit erheblicher Verzögerung ab oder wurden in den Länderhaushalten als Ausgabereste geparkt. Der Bundesrechnungshof vermag nicht zu erkennen, warum diese Situation jetzt anders sein sollte.¹⁹ Diese Einschätzung gilt auch für die aufgestockten investiven Maßnahmen, die der Bund selbst bewirtschaftet.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist zu erwarten, dass ein nicht unerheblicher Teil der jetzt „ins Schaufenster gestellten“ investiven Mittel dort zunächst verbleibt. Der für 2020/2021 erhoffte konjunkturelle Effekt kann dann nicht eintreten.

¹⁹ Erst jüngst hat der Bund auf Drängen der Länder die Laufzeit der beiden Förderprogramme nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz um ein Jahr verlängert; gefordert hatten die Länder über den Bundesrat sogar eine Verlängerung um zwei Jahre, da der Mittelabruf sich erheblich verzögere, vgl. BR-Drs. 3/20 (Beschluss) vom 14. Februar 2020, S. 4; dazu auch: Bericht des BRH an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO vom 2. März 2020 zur Verlängerung des Förderzeitraums für die Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (www.bundesrechnungshof.de).

d) Unterstützung der Kommunen

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die im Vorfeld diskutierte **Übernahme von Kassenschulden** der Kommunen durch den Bund zumindest vorerst nicht beschlossen wurde. Ein solcher Schritt hätte die föderale Ordnung und die verfassungsrechtliche Schuldenregel bedenklich geschwächt.

Die vorgesehene **Kompensation** der krisenbedingten kommunalen Gewerbesteuererlöse mit Bundes- und Landeshilfen ist **diskutabel**.

Diese Hilfe zeigt allerdings einmal mehr den Reformbedarf bei der Gewerbesteuer auf. Es geht hierbei um eine nachhaltige Steuerfinanzierung der Kommunen, damit auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten deren steuerliche Einnahmequellen gesichert sind.

Zur finanziellen Stärkung der Kommunen möchte der Bund dauerhaft weitere 25 % und insgesamt bis zu 75 % der **Kosten der Unterkunft** (KdU) übernehmen. Die gleichzeitig vorgeschlagene Verfassungsänderung mit dem Ziel, einen Bundesanteil von bis zu 75 % zuzulassen, bevor **Bundesauftragsverwaltung** eintritt, ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes problematisch und **verfassungssystematisch falsch**. Seine Prüfungsergebnisse zeigen, dass bereits in den Jahren 2017 und 2018 die dem Bund von den kommunalen Trägern in Rechnung gestellten KdU-Gebühren für die Unterbringung von Geflüchteten häufig weit über den ortsüblichen Mieten für Wohnräume vergleichbarer Größe lagen. Dies weist darauf hin, dass der Bund bereits im bisherigen System finanziell schlecht abschneidet.

Einer Aufstockung der KdU-Bundsmittel **ohne wirksame Bundeskontrolle** der Mittelverwendung im Wege der Bundesauftragsverwaltung sollte der Gesetzgeber nicht zustimmen.

e) Budgetkontrolle durch das Parlament

Bei der haushaltmäßigen Umsetzung der Sofortmaßnahmen im Ersten Nachtragshaushalt 2020 (einschließlich Wirtschaftsstabilisierungsfonds WSF) sowie des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets im Entwurf des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 muss eine umfassende und zeitnahe **Information des Parlaments** sichergestellt werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass die Bundesregierung in Fortführung und Ausweitung des Maßgabebeschlusses des **Haushaltsausschusses** des Deutschen Bundestages vom 25. März 2020²⁰ diesem regelmäßig - vorzugsweise monatlich - über den Stand der Inanspruchnahme der Haushaltsmittel zur Bekämpfung der Corona-Krise **berichtet**.

Geeignet wäre eine **Übersicht**, die die veranschlagten Haushaltsmittel (Soll), das jeweils aktuelle Ist sowie eventuelle außer- und überplanmäßige Corona bedingte Bewilligungen über die veranschlagten Mittel hinaus enthält. Mit der fortwährenden Information hierüber wird der Haushaltsausschuss in die Lage versetzt, rechtzeitig eine Entscheidung zu treffen, ob z. B. weitere Maßnahmen als Reaktion auf die Krise notwendig werden.

Dies stärkt das **parlamentarische Budgetrecht** angesichts der kurzen Fristen zur Nachtragshaushaltsgesetzgebung sowie die im Herbst anstehenden Haushaltsberatungen für 2021 unter Wahrung des Budgetinitiativrechts der Bundesregierung.

²⁰ In dieser Sitzung hat der Haushaltsausschuss einen Maßgabebeschluss zur Globalen Mehrausgabe (Kapitel 6002 Titel 971 07: „Globale Mehrausgabe Corona-Pandemie“ mit einem Ausgabensoll von 55,0 Mrd. Euro) verabschiedet. Danach ist ihm monatlich über die eingeleiteten Maßnahmen schriftlich zu berichten, die im Zusammenhang mit der Globalen Mehrausgabe stehen (erstmalig zum 1. Juni 2020); zudem sind ihm Ausgaben über einem Betrag von 200 Mio. Euro vor Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen zur Unterrichtung vorzulegen.

6. Fazit

Die Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets mag in Teilen dazu geeignet sein, die gesamtwirtschaftliche Erholung zu fördern. Allerdings erscheint manches **überdimensioniert**. Ob eine auf 218,5 Mrd. Euro **aufgeblähte** NKA sich mit der **verfassungsrechtlichen Schuldenregel** vereinbaren lässt, ist fraglich, zumal der Zweite Nachtragsentwurf wesentliche Verfassungsgrundsätze wie Jährlichkeit, Fälligkeit, Wahrheit und Klarheit beeinträchtigt.

Das finanzielle Engagement der Länder am Paket ist enttäuschend. Weshalb der Bund die teure für eine Konjunkturerholung vermutlich wenig wirksame Umsatzsteuerabsenkung sowie den Kinderbonus allein tragen soll, ist nicht nachvollziehbar. Die Aufstockung der Bundesmittel im laufenden Haushalt für investive Maßnahmen einschließlich der Hilfen für Kommunen sollte angesichts ihrer zweifelhaften Etatreife überdacht werden. Bei den jetzt zu treffenden Entscheidungen sollten die in den kommenden Jahren anstehenden Herausforderungen für den Bundeshaushalt nicht aus den Augen verloren werden.

Wie schnell sich die Lage für die Bundesfinanzen dramatisch verschlechtern kann, zeigt die Entwicklung bei den Sozialversicherungsträgern: Statt der Überschüsse der letzten Jahre ist im laufenden Haushaltsjahr mit milliardenschweren Belastungen für den Bundeshaushalt in Form zusätzlicher Bundesleistungen zu rechnen.

Welche Belastungen auf den Bundeshaushalt im Zuge der von der **EU** bereits beschlossenen bzw. derzeit geplanten Hilfs- und Stützungsmaßnahmen zukommen werden, ist im Einzelnen noch weitgehend offen. Sicher ist aber bereits jetzt, dass die Herausforderungen auch auf europäischer Ebene gewaltig sind und den Bundeshaushalt zusätzlich massiv belasten werden.²¹

Dr. Mähring

Hugo

²¹ Zu den Einzelheiten der im Kontext der EU bereits beschlossenen bzw. derzeit diskutierten Maßnahmen vgl. Anhang.

Anhang

Überblick über Auswirkungen der bisherigen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie im Bundeshaushalt 2020²²

Pos.		Einnahmen	Ausgaben
		in Mrd. Euro	
1	Soll 2020 ohne Nachträge	362,0	362,0
2	Steuereinnahmen	325,0	
3	Sonstige Einnahmen	37,0	
4	Nettokreditaufnahme	0,0	
5	1. Nachtrag	484,5	484,5
6	Steuereinnahmen	291,8	
7	Einnahmемinderungen wegen:		
8	- Konjunkturell bedingte Anpassung aufgrund Corona-Pandemie	-33,5	
9	Sonstige Einnahmen	36,7	
10	Ausgabesteigerungen wegen:		
11	- Pandemiebedingte Gesundheitsausgaben		3,5
12	- Unterstützung von Kleinunternehmen (im 2. NT in Höhe von 32,0 Mrd. Euro umgewidmet für andere krisenbedingte Maßnahmen - insb. für Pos. 31)		50,0
13	- Globale Mehrausgabe für Vorhaben zur Pandemiebekämpfung (im 2. NT in Abgang gestellt; nicht verbrauchte Mittel zur Deckung von Mehrausgaben im 2. NT verwendet)		55,0
14	- arbeitsmarktbedingte Mehrausgaben		7,7
15	- Vorsorge für garantiebedingte Schadensfälle		5,9
16	- Sonstiges		0,4
17	Nettokreditaufnahme	156,0	
18	2. Nachtrag (Entwurf)	509,3	509,3
19	Steuereinnahmen	264,4	
20	Einnahmемinderungen wegen:		
21	- Weitere konjunkturell bedingte Anpassung aufgrund Corona-Pandemie	-7,0	
22	- 2. Corona-Steuerhilfegesetz (vollständige Kostentragung des Kinderbonus durch weitere Abgabe von Umsatzsteueranteilen von 2,5 Mrd. Euro erst in den Gesetzesberatungen ergänzt)	-17,6	
23	- Aufstockung Regionalisierungsmittel	-2,5	
24	- Sonstiges	-0,3	
25	Sonstige Einnahmen	26,4	
26	Einnahmемinderungen wegen:		
27	- Streichung der veranschlagten Rücklagenentnahme	-10,6	
28	Ausgabesteigerungen wegen:		
29	- Zuschüsse an Gesundheitsfonds und Pflegekasse		5,3
30	- Vorgezogene Investitionen des Bundes		3,0
31	- Überbrückungshilfen (Deckung durch teilweise Umwidmung der Mittel aus dem 1. NT zugunsten von Kleinunternehmen, Pos. 12)		25,0
32	- Kulturbereich		1,0
33	- Hilfen für Gemeinden zur teilweisen Kompensation von Gewerbesteuer-ausfällen		6,1
34	- Höhere Beteiligung des Bundes an KdU-Ausgaben der Gemeinden		3,4
35	- Aufstockung der Bundesmittel für Kinderbetreuung und Ganztagsbetreuung (2021: weitere 0,5 Mrd. Euro für Kinderbetreuung)		2,0
36	- Zuführung an EKF (für Senkung EEG-Umlage, Wasserstoffstrategie, Mobilitätsprogramme, Gebäudesanierung)		26,2
37	- Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG		5,0
38	- Zuführung an Digitalfonds (bis 2025: 5,0 Mrd. Euro)		1,0
39	- Humanitäre Hilfen insb. für Afrika (Epl. 23 und 05)		2,0
40	- Globale Mehrausgabe für Vorhaben zur Pandemiebekämpfung		3,0
41	- Liquiditätsdarlehen an Bundesagentur für Arbeit		9,3
42	- Sonstiges		1,0
43	Nettokreditaufnahme	218,5	

²² Mit dem Beschluss zum Ersten Nachtragshaushalt wurde außerdem das Sondervermögen „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ (WSF) errichtet. Es umfasst Gewährleistungsermächtigungen zur Übernahme von Garantien für Schuldtitel und Verbindlichkeiten von Unternehmen bis zu 400 Mrd. Euro sowie Kreditermächtigungen bis zu 200 Mrd. Euro.

EU-Maßnahmenpakete

Auf europäischer Ebene wurden zur Krisenbewältigung die nachstehenden Maßnahmen mit Bezug zum Bundeshaushalt bereits beschlossen bzw. werden noch diskutiert:

1. Beschlossene Maßnahmen

- Bei der Europäischen Investitionsbank (EIB) wird ein neuer **Garantiefonds** mit einem Volumen von 25 Mrd. Euro eingerichtet. Dieser soll Darlehen bis zu 200 Mrd. Euro zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen mobilisieren. Deutschland übernimmt hierfür zusätzliche Garantien in Höhe von 4,7 Mrd. Euro.
- Weitere Garantien übernimmt der Bund für das EU-Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage in Folge der Corona-Pandemie (**SURE**). Nach der endgültigen Bereitstellung von SURE kann die EU Darlehen von bis zu 100 Mrd. Euro an die Mitgliedstaaten vergeben, aus denen diese insbesondere Kurzarbeit oder vergleichbare Maßnahmen finanzieren können. Die EU refinanziert sich am Kapitalmarkt. Zur Absicherung übernehmen die Mitgliedstaaten Garantien von insgesamt 25 Mrd. Euro. Auf Deutschland entfällt hiervon ein Gewährleistungsrahmen von 6,4 Mrd. Euro.
- Der **Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM)** stellt ein *Pandemic Crisis Support Instrument* als vorsorgliche Kreditlinie in Höhe von insgesamt bis zu 240 Mrd. Euro bereit. Die Mitgliedstaaten können hieraus eine Kreditlinie von bis zu zwei Prozent ihres jeweiligen Bruttoinlandsproduktes (Stand 2019) beantragen. Im Falle ihrer Ziehung sind die Mittel der Finanzierung von unmittelbaren und mittelbaren Kosten gesundheitspolitischer Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie vorbehalten. Auf darüberhinausgehende „strenge Auflagen“ in Gestalt eines Reformprogramms wird verzichtet. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes besteht die Gefahr, dass die verfügbare Darlehenskapazität überbeansprucht wird und das Verlustrisiko des ESM steigt. Hierdurch könnten zusätzliche Kapitalabrufe bzw. eine Erhöhung des Stammkapitals auf die Mitgliedstaaten und damit zusätzliche Belastungen auf den Bundeshaushalt zukommen.

2. Maßnahmen in Vorbereitung

- Auf EU-Ebene werden Vorschläge für die Einrichtung eines **EU-Aufbauinstruments** zur Unterstützung der Erholung nach der Corona-Pandemie beraten. Die Kommission soll nach den Vorschlägen Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen können, die sodann an die Mitgliedstaaten als Kredite oder nicht rückzahlbare Zuschüsse ausgereicht werden. Das Volumen steht noch nicht fest: Ein deutsch-französischer Vorschlag sieht 500 Mrd. Euro als nicht rückzahlbare Zuschüsse vor. Der Vorschlag der Kommission sieht zusätzliche 250 Mrd. Euro vor, die als Kredite zur Verfügung gestellt werden sollen. Die für Zuschüsse aufgenommenen Mittel sollen im **Zeitraum 2028 bis 2058** entweder über neue EU-Steuern oder über den EU-Haushalt getilgt werden.
- Deutschland trägt schon jetzt den größten Anteil am EU-Haushalt. Infolge des Brexits wird dieser Anteil von derzeit 21 % in den kommenden Jahren auf voraussichtlich rund 25 % ansteigen. Damit drohen mit Beginn der Tilgung ab dem Jahr 2028 erheblich erhöhte Mittelabflüsse an die EU. Bei der Einräumung von Rabatten an einzelne EU-Mitgliedstaaten, einem Zahlungsverzug oder einem Austritt weiterer Mitgliedstaaten aus der EU könnte sich der Anteil Deutschlands weiter erhöhen.
- Sollte Deutschland vermeiden wollen, dass eine Tilgung ab 2028 durch den EU-Haushalt erfolgt, müsste es einem **zusätzlichen fiskalischen Integrations-schritt** zustimmen, mit dem der EU ein eigenes Besteuerungsrecht eingeräumt wird. Mit dem eigenständigen Aufbau einer Verschuldungskapazität der EU sowie einem möglichen Besteuerungsrecht wäre eine dauerhafte Verschiebung der Finanzarchitektur verbunden.

**Stellungnahme
Beitrag zur öffentlichen Anhörung
Gesetzesentwurf der Bundesregierung**

**“Entwurf eines Gesetzes über
die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum
Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020
(Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020)”**

sowie

**“Entwurf eines Gesetzes über begleitende
Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und
Krisenbewältigungspakets”**

**Abteilung
Energie, Verkehr, Umwelt**

Prof. Dr. Claudia Kemfert

**T +49 30 89789-663
F +49 30 89789-113
ckemfert@diw.de**

**DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
Postanschrift:
DIW Berlin, 10108 Berlin
T +49 30 89789-0
F +49 30 89789-200
www.diw.de**

**Vorstand
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D. (Präsident)
Angelica E. Röhr (Geschäftsführerin)
Prof. Dr. Stefan Liebig**

**Vorsitzender des Kuratoriums:
Prof. Dr. Axel A. Weber**

**Rechtsform
Eingetragener Verein
Sitz in Berlin
Amtsgericht Charlottenburg
95 VR 136 NZ**

**USt-IdNr. DE 136622485
Steuer-Nr. 27 640 50519**

**Bankverbindungen
Berliner Volksbank eG
Bankleitzahl 100 900 00
Kontonummer 8 848 124 002
BIC (SWIFT-Code) BEVODE33XXX
IBAN DE17 1009 0000 8848 1240 02**

**Berliner Bank AG
Bankleitzahl 100 708 48
Kontonummer 512 366 600
BIC (SWIFT-Code) DEUTDE33XXX
IBAN DE28 1007 0848 0512 3666 00**

Prof. Claudia Kemfert

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)

Mohrenstraße 58

10117 Berlin

Berlin, den 29. Juni 2020

1. Das Konjunkturpaket der Bundesregierung

Die Corona-Krise stellt sich aus makroökonomischer Sicht als tiefe globale Rezession dar. Nach neuesten Konjunkturprognosen des DIW Berlin wird das deutsche Bruttoinlandsprodukt im laufenden zweiten Quartal des Jahres 2020 erheblich stärker einbrechen als im ersten Vierteljahr. Demnach sinkt das Bruttoinlandsprodukt um voraussichtlich 9,4 Prozent gegenüber dem vergangenen Jahr.^{1 2}

Vor diesem Hintergrund hat der Koalitionsausschuss am 3. Juni 2020 ein Konjunktur- und Krisenbewältigungs-, sowie ein Zukunftspaket vereinbart. Einzelne Maßnahmen daraus wurden in der Zwischenzeit bereits vom Bundestag verabschiedet. Das Bundeskabinett hat am 16. Juni 2020 einen Gesetzesentwurf über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (Drucksache 19/20057) beschlossen. Der Gesetzesentwurf über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020, Drucksache 19/20000) wurde ebenfalls beschlossen und an den Haushaltsausschuss überwiesen.

1.1. Gesamtbewertung

Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur sind grundsätzlich sehr sinnvoll. Sie sollten aber vornehmlich danach ausgerichtet werden, die ökologische Transformation und den Strukturwandel hin zur Klimaneutralität zu fördern. Prinzipiell sollten konjunkturelle Maßnahmen zielgerichtet, rechtzeitig, befristet und transformativ wirken.³ Das vom Bundeskabinett beschlossene Konjunkturprogramm enthält sinnvolle Elemente zur Stabilisierung der Wirtschaft. Durch Maßnahmen, wie die befristete Mehrwertsteuersenkung oder den Familienbonus können verstärkte Anreize für einen steigenden Konsum geschaffen werden. Mit Blick auf die mittel- bis langfristige sozial-ökologische Transformation ist das Konjunkturpaket allerdings

¹ DIW Berlin (2020): "Deutsche Wirtschaft erholt sich nur langsam von Corona-Schock – Zeit für mehr Zukunftsinvestitionen ist jetzt" Pressemitteilung vom 11. Juni 2020. https://www.diw.de/de/diw_01.c.791568.de/deutsche_wirtschaft_erholt_sich_nur_langsam_von_corona-schock_zeit_fuer_mehr_zukunftsinvestitionen_ist_jetzt.html

² Derzeit sind Konjunkturprognosen mit hohen Unsicherheiten verbunden. Hier wird nach Ansicht des DIW Berlin auf das wahrscheinlichste Szenario verwiesen.

³ Stefan Bach, Holger Bär, Katharina Bohnenberger, Sebastian Dullien, Claudia Kemfert, Miriam Rehm, Katja Rietzler, Matthias Runkel, Sophie Schmalz, Silke Tober, Achim Truger (2020): Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise: Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), DIW Politikberatung kompakt 152. DIW Berlin.

https://www.diw.de/de/diw_01.c.790290.de/publikationen/politikberatung_kompakt/2020_0152/sozial-oekologisch_ausgerichtete_konjunkturpolitik_in_und_nach_der_corona-krise_forschungsvorhaben_im_auftrag_des_bundesministeriums_fuer_umwelt_naturschutz_und_nukleare_sicherheit.html

unzureichend. Wünschenswert wäre vor allem eine weitere Stärkung notwendiger öffentlicher und privater Investitionen.

Obwohl einige Maßnahmen des Konjunkturpakets in die richtige Richtung gehen und Anreize für den Klimaschutz geben, vergibt das Konjunkturpaket die Chance, notwendige Impulse für die sozial-ökologische Transformation zu setzen. So werden die Kommunen insgesamt nicht ausreichend wirtschaftlich entlastet und der ÖPNV und die Bahn nicht ausreichend finanziell unterstützt. In einigen Bereichen werden wichtige Zukunftsinvestitionen angestoßen. Darüber hinaus wurden drastische Fehlanreize - insbesondere eine Abwrackprämie für Diesel- oder Benzinfahrzeuge - verhindert. Die zukunftsweisenden Elemente des Konjunkturpakets sind jedoch nicht umfassend genug. Es fehlt eine strukturelle Ausrichtung des Konjunkturpakets und Ausrichtung aller Maßnahmen an den Zielen der Nachhaltigkeit, des Klimaschutzes und der sozialen Gerechtigkeit.

Zentrale Maßnahmen, die in Bezug auf die sozial-ökologische Transformation besonders wichtig sind, werden im nächsten Abschnitt diskutiert und bewertet. Grundsätzlich gesehen ist eine detaillierte Bewertung jedoch von der konkreten Umsetzung der Maßnahmen abhängig. Die positiven Impulse des Konjunkturpakets sollten weiter gestärkt werden.

1.2. Bewertung einzelner Maßnahmen

Senkung der EEG-Umlage

Die Intention der Senkung des Strompreises ist grundsätzlich zu begrüßen, da es zu einer finanziellen Entlastung der StromverbraucherInnen führen kann. Zudem ist vorteilhaft, dass so die im Zuge der Energiewende notwendige Sektorenkopplung, d.h. Nutzung von Ökostrom in Verkehrs- und Gebäudesektor, erleichtert werden kann. Alternativ wäre eine Senkung der Stromsteuer denkbar.⁴ Durch die Corona-Krise wurde trotz der zusätzlichen Einnahmen aus dem Brennstoffemissionshandelsgesetz ein Anstieg der EEG-Umlage prognostiziert.⁵ Die im Rahmen des Konjunkturpakets intendierte Senkung der Umlage in den Jahren 2021 und 2022 kann grundsätzlich

⁴ Für eine ausführliche Diskussion siehe Stefan Bach, Niklas Isaak, Claudia Kernfert, Uwe Kunert, Wolf-Peter Schill, Sophie Schmalz, Nicole Wägner, Aleksandar Zaklan (2019): CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen. Endbericht des gleichnamigen Forschungsvorhabens im Auftrag des BMU, DIW Politikberatung kompakt 140. DIW Berlin.

https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.676034.de/diwkompakt_2019-140.pdf

⁵ Fabian Hein, Thorsten Lenck, Patrick Graichen (2020): "Zwischen Rekordhoch und Abschaffung: Die EEG-Umlage 2021 in Zeiten der Corona-Krise". Agora Energiewende. https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2020/2020-05_Doppelter-Booster/A-EW_181_Kurzanalyse_Corona_EEG_Umlage_WEB.pdf

gesehen eine zusätzliche Belastung der Haushalte verhindern. Allerdings ist weniger mit einem spürbaren Konjunkturreffekt zu rechnen. Insbesondere ist unsicher, ob die Strompreissenkung tatsächlich an die VerbraucherInnen weitergegeben wird.

So richtig eine Senkung der EEG-Umlage ist, so wichtig ist eine durchdachte Umsetzung, da beihilferechtliche Schwierigkeiten vermieden werden sollten. Es besteht durchaus Handlungsspielraum auf Bundesebene, die EEG-Umlage unter Beachtung der beihilferechtlichen Regelungen zu senken.⁶ Eine Möglichkeit wäre beispielsweise, dass nur Teile der Umlage aus Haushaltsmitteln finanziert werden, etwa für die Industriebetriebe, die von der EEG-Umlage befreit sind. Alternativ wäre eine Erhöhung des Börsenstrompreises durch einen CO₂-Mindestpreis denkbar, was indirekt die EEG-Umlage senken würde. Dies würde zudem den Kohleausstieg erleichtern und die Energiewende beschleunigen. Ob Stromversorger die Preissenkungen weitergeben ist nicht vorhersehbar. Somit ist es unsicher, ob und welchem Umfang eine Strompreissenkung erreicht werden kann.

Gleichzeitig muss beachtet werden, dass eine Senkung der Strompreise Bestrebungen für mehr Energieeffizienz konterkarieren können.⁷ Vielmehr wäre eine grundsätzliche Reform der Abgaben auf Energieträger zeitnah erforderlich, da diese gegenwärtig in unterschiedlichem Umfang mit Steuern, Abgaben und Umlagen belastet werden. Eine solche Reform sollte dazu führen, dass die CO₂-Bilanz der Energieträger in den Preisen abgebildet wird.⁸

⁶ Thorsten Müller (2020): "Senkung der EEG-Umlage: Warum nicht auf null?", Standpunkt im Tagesspiegel Background Energie & Klima. <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/senkung-der-eeq-umlage-warum-nicht-auf-null>

⁷ Manfred Fishedick, Carlin Baedeker, Katrin Bienge, Justus von Geibler, Lukas Hermwille, Dagmar Kiyar, Georg Kobiela, Thorsten Koska, Christa Liedtke, Steven März, Annika Rehm, Sascha Samadi, Dorothea Schostok, Dietmar Schüwer, Melanie Speck, Stefan Thomas, Oliver Wagner, Timon Wehnert, Hennig Wilts (2020): "Konjunkturprogramm unter der Klimaschutzlupe: viele gute Impulse, aber Nachbesserungen für nachhaltige Wirkung erforderlich?!". Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. <https://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/publications/Corona-Konjunkturmassnahmen.pdf>

⁸ Für eine ausführliche Diskussion siehe Stefan Bach, Niklas Isaak, Claudia Kemfert, Uwe Kunert, Wolf-Peter Schill, Sophie Schmalz, Nicole Wägner, Aleksandar Zaklan (2019): CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen. Endbericht des gleichnamigen Forschungsvorhabens im Auftrag des BMU, DIW Politikberatung kompakt 140. DIW Berlin. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.676034.de/diwkompakt_2019-140.pdf

Ausbau Erneuerbarer Energien

Die Energiewende stärkt in Krisenzeiten die Konjunktur, die Wirtschaft und das Klima. Sie sichert die heimische Energieversorgung, macht immun vor internationalen Risiken und stabilisiert zudem die heimische Wertschöpfung und stärkt damit die Konjunktur insgesamt. In der Solarenergiebranche sind derzeit etwa 42.000 Beschäftigte tätig, über 100.000 Arbeitsplätze gingen in dieser Branche in den letzten 10 Jahren verloren. Im Jahre 2019 wurden so wenig neue Windkraftanlagen in Betrieb genommen wie seit 20 Jahren nicht mehr. Zudem arbeiten derzeit über 140.000 Beschäftigte in der Windindustrie in Deutschland (2018).⁹ Tausende Arbeitsplätze sind in den letzten Jahren verloren gegangen, die jetzige Krise verschärft die Situation. Die Energiewende erfordert einen deutlich schnelleren Ausbau erneuerbarer Energien. Dabei wäre eine Beschleunigung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien dringend geboten, denn die Energiewende ist ins Stocken geraten, insbesondere der Ausbau der Windkraft an Land.¹⁰ Ein schnellerer Ausbau der erneuerbaren Energien kann diesen Aderlass stoppen und für die deutsche Konjunktur wichtige Arbeitsplätze erhalten und ausbauen.

Das Konjunkturpaket berücksichtigt diesen Aspekt zu wenig und setzt falsche Anreize. Es enthält lediglich einige ohnehin schon beschlossene Maßnahmen, so etwa die überfällige Abschaffung des Solardeckels und die Erhöhung des Ausbauziels für Wind auf See auf 20 GW bis 2030. Um das Ziel von 65% Erneuerbaren Energien am Stromverbrauch bis 2030 zu erreichen, müssen die jährlichen Ausbauraten auf 4,4 GW für PV und 4,3 GW für Windenergie an Land gesteigert werden.¹¹ Die Zubauraten der letzten zwei Jahre lagen deutlich unter diesen Werten. Selbst das 65%-Ziel Ausbauziel ist jedoch nicht ausreichend, um in einem angemessenen Umfang zur Erfüllung der Pariser Klimaziele beizutragen. Es sollte somit auf 75% angehoben werden, was sich in nochmals erhöhten Ausbauraten für Erneuerbare Energien widerspiegeln würde.¹² Die Erhöhung der Ausbauraten wäre ein

⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020) Erneuerbare Energien in Zahlen. https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Service/Erneuerbare_Energien_in_Zahlen/erneuerbare_energien_in_zahlen.html

¹⁰ Deutsche WindGuard (2020): "Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland: Jahr 2019" https://www.wind-energie.de/fileadmin/redaktion/dokumente/pressemitteilungen/2020/Status_des_Wind_energieausbaus_an_Land_-_Jahr_2019.pdf

¹¹ Pao-Yu Oei, Leonard Göke, Claudia Kemfert, Mario Kendzioriski, Christian von Hirschhausen (2019): "Erneuerbare Energien als Schlüssel für das Erreichen der Klimaschutzziele im Stromsektor", DIW Politikberatung kompakt 133. DIW Berlin. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.616181.de/diwkompakt_2019-133.pdf

¹² Pao-Yu Oei, Mario Kendzioriski, Philipp Herpich, Claudia Kemfert, Christian von Hirschhausen (2020): "Klimaschutz statt Kohleschmutz: Woran es beim Kohleausstieg hakt und was zu tun ist", DIW Politikberatung kompakt 148. DIW Berlin.

Konjunkturimpuls für die betreffenden Industrien und würde gleichzeitig zur Erreichung der Klimaziele beitragen. Darüber hinaus sollte der Ausbau von Solaranlagen durch ökonomische Anreize für Kauf und Installation ("Solarprämie") sowie durch die Abschaffung der EEG-Umlage auf Eigenverbrauch gefördert werden. Für die Windenergie an Land sollten Planungs- und Genehmigungsverfahren verbessert werden, beispielsweise durch eine personelle Verstärkung der Genehmigungsbehörden und eine Vereinfachung von Repowering.¹³

Bahn und ÖPNV

Durch das Konjunkturpaket soll die Deutsche Bahn durch eine Erhöhung des Eigenkapitals der Bahn um 5 Mrd. EUR unterstützt werden, da durch die Corona-Krise massive Einbrüche der Fahrgeldeinnahmen entstanden sind. Diese finanzielle Unterstützung ist ökonomisch und ökologisch sinnvoll. Andernfalls würde die Investitionsfähigkeit der Bahn geschwächt, was angesichts einer erforderlichen Mobilitätswende hinderlich wäre. Kritisch anzumerken ist jedoch, dass die die Verluste, die im Zuge der Corona-Krise entstanden sind, so bei weitem nicht kompensiert werden können.¹⁴ Auch ist die finanzielle Unterstützung des öffentlichen Personenverkehrs (ÖPNV) zu begrüßen. Der ÖPNV muss aufgrund der Krise ebenfalls einen deutlichen Rückgang an Fahrgeldeinnahmen verkraften, und soll deswegen mit 2,5 Mrd. EUR unterstützt werden. Voraussichtlich werden die bereitgestellten Finanzmittel jedoch nicht ausreichen, um die Verluste auszugleichen.¹⁵

https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.725608.de/diwkompakt_2020-148.pdf

¹³ Stefan Bach, Holger Bär, Katharina Bohnenberger, Sebastian Dullien, Claudia Kemfert, Miriam Rehm, Katja Rietzler, Matthias Runkel, Sophie Schmalz, Silke Tober, Achim Truger (2020): Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise: Forschungsvorhaben im Auftrag des BMU, DIW Politikberatung kompakt 152. DIW Berlin.

https://www.diw.de/de/diw_01.c.790290.de/publikationen/politikberatung_kompakt/2020_0152/sozial-oeekologisch_ausgerichtete_konjunkturpolitik_in_und_na_inisteriums_fuer_umwelt_naturschutz_und_nukleare_sicherheit.html

¹⁴ Stefan Bach, Holger Bär, Katharina Bohnenberger, Sebastian Dullien, Claudia Kemfert, Miriam Rehm, Katja Rietzler, Matthias Runkel, Sophie Schmalz, Silke Tober, Achim Truger (2020): Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise: Forschungsvorhaben im Auftrag des BMU, DIW Politikberatung kompakt 152. DIW Berlin.

https://www.diw.de/de/diw_01.c.790290.de/publikationen/politikberatung_kompakt/2020_0152/sozial-oeekologisch_ausgerichtete_konjunkturpolitik_in_und_na_inisteriums_fuer_umwelt_naturschutz_und_nukleare_sicherheit.html

¹⁵ Stefan Bach, Holger Bär, Katharina Bohnenberger, Sebastian Dullien, Claudia Kemfert, Miriam Rehm, Katja Rietzler, Matthias Runkel, Sophie Schmalz, Silke Tober, Achim Truger (2020): Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise: Forschungsvorhaben im Auftrag des BMU, DIW Politikberatung kompakt 152. DIW Berlin.

https://www.diw.de/de/diw_01.c.790290.de/publikationen/politikberatung_kompakt/2020_0152/sozial-oeekologisch_ausgerichtete_konjunkturpolitik_in_und_na_inisteriums_fuer_umwelt_naturschutz_und_nukleare_sicherheit.html

Seite 7/13

Um ÖPNV und die Bahn zu fördern und die Mobilitätswende zu beschleunigen, wären weitere Maßnahmen denkbar. Beispielsweise könnte eine Umstiegsprämie zur Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr auf den Umweltverbund führen. Diese Umstiegsprämie könnte für Bahn und ÖPNV, oder für den Kauf von Fahrrädern genutzt werden.¹⁶

Kinderbonus

Der im Konjunkturpaket vorgesehene Kinderbonus ist grundsätzlich gesehen ein wirksames Instrument zur Konjunkturförderung. Durch die Verrechnung mit dem steuerlichen Kinderfreibetrag, nicht aber mit der Grundsicherung, kommt der Kinderbonus insbesondere Familien mit niedrigen bis mittleren Einkommen zugute. Damit ist der Kinderbonus sowohl verteilungspolitisch sinnvoll, um besonders die von der Krise betroffenen Bevölkerungsgruppen zu finanziell zu entlasten, als auch um eine ausreichend wirksame Konjunkturbelebung zu erzielen. Die Konjunkturwirkung könnte aber durch einen höheren Kinderbonus noch verstärkt werden, beispielsweise zweimal 500 EUR pro Kind in den Jahren 2020 und 2021.¹⁷

Mehrwertsteuersenkung

Die befristete Senkung der Mehrwertsteuer auf 16 %, bzw. 5 % ist zwiespältig zu bewerten. Einerseits kann dies die Nachfrage nach langlebigen Konsumgütern befördern und damit die Konjunktur

[020_0152/sozial-oekologisch_ausgerichtete_konjunkturpolitik_in_und_nach_der_corona-krise_forschungsvorhaben_im_auftrag_des_bmu_diw_politikberatung_kompakt_152_diw_berlin](#)

¹⁶ Stefan Bach, Holger Bär, Katharina Bohnenberger, Sebastian Dullien, Claudia Kemfert, Miriam Rehm, Katja Rietzler, Matthias Runkel, Sophie Schmalz, Silke Tober, Achim Truger (2020): Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise: Forschungsvorhaben im Auftrag des BMU, DIW Politikberatung kompakt 152. DIW Berlin.

[https://www.diw.de/de/diw_01.c.790290.de/publikationen/politikberatung_kompakt/2020_0152/sozial-](https://www.diw.de/de/diw_01.c.790290.de/publikationen/politikberatung_kompakt/2020_0152/sozial-oekologisch_ausgerichtete_konjunkturpolitik_in_und_nach_der_corona-krise_forschungsvorhaben_im_auftrag_des_bmu_diw_politikberatung_kompakt_152_diw_berlin)

[oekologisch_ausgerichtete_konjunkturpolitik_in_und_nach_der_corona-krise_forschungsvorhaben_im_auftrag_des_bmu_diw_politikberatung_kompakt_152_diw_berlin](#)

¹⁷ Stefan Bach, Holger Bär, Katharina Bohnenberger, Sebastian Dullien, Claudia Kemfert, Miriam Rehm, Katja Rietzler, Matthias Runkel, Sophie Schmalz, Silke Tober, Achim Truger (2020): Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise: Forschungsvorhaben im Auftrag des BMU, DIW Politikberatung kompakt 152. DIW Berlin.

[https://www.diw.de/de/diw_01.c.790290.de/publikationen/politikberatung_kompakt/2020_0152/sozial-](https://www.diw.de/de/diw_01.c.790290.de/publikationen/politikberatung_kompakt/2020_0152/sozial-oekologisch_ausgerichtete_konjunkturpolitik_in_und_nach_der_corona-krise_forschungsvorhaben_im_auftrag_des_bmu_diw_politikberatung_kompakt_152_diw_berlin)

[oekologisch_ausgerichtete_konjunkturpolitik_in_und_nach_der_corona-krise_forschungsvorhaben_im_auftrag_des_bmu_diw_politikberatung_kompakt_152_diw_berlin](#)

stärken.¹⁸ Andererseits ist nicht gewährleistet, dass die Mehrwertsteuersenkung bei den KonsumentInnen ankommt.¹⁹ Außerdem ist die Mehrwertsteuersenkung bezüglich sozialer Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit nicht zielgerichtet. Ein spürbarer Effekt ist eher bei hochpreisigen Gütern zu erwarten, wodurch die Maßnahme eher einkommensstarken Haushalten zugutekommt.²⁰ Auch wirkt die Maßnahme nicht transformativ; insbesondere ist beispielsweise auch von Preissenkungen bei Diesel- und Benzin-Fahrzeugen auszugehen, wodurch es sich hierbei doch um eine indirekte Kaufprämie für klimaschädliche Fahrzeuge handelt. Durch eine gezielte Mehrwertsteuersenkung könnte der Konsum von nachhaltigeren Produkten gefördert werden.²¹ Denkbar wäre etwa eine dauerhafte Senkung der Mehrwertsteuer für Reparaturdienstleistungen und Instandhaltungen in Privatwohnungen. Hierdurch könnte der Ressourcenverbrauch gesenkt und die Kreislaufwirtschaft gefördert werden.²²

Motorisierter Individualverkehr

Das Konjunkturpaket hat richtigerweise auf eine Kaufprämie für Diesel- und Benzinfahrzeuge verzichtet (sog. Abwrackprämie). Diese wäre sowohl aus ökologischer als auch aus ökonomischer Sicht ein Irrweg gewesen.²³

¹⁸ Stefan Bach, Claus Michelsen Zweites Corona-Steuerhilfegesetz ist eine richtige Antwort auf die Corona-Krise, Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, 22. Juni 2020

¹⁹ Verbraucherzentrale Bundesverband (2020): "Nachfrageseite stärken - Verbraucher entlasten", Stellungnahme des vzbv zum Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz <https://www.bundestag.de/resource/blob/702304/a786e29c78a74787684fe8dc3998fcd/04-vzbv-data.pdf>

²⁰ Verbraucherzentrale Bundesverband (2020): "Nachfrageseite stärken - Verbraucher entlasten", Stellungnahme des vzbv zum Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz <https://www.bundestag.de/resource/blob/702304/a786e29c78a74787684fe8dc3998fcd/04-vzbv-data.pdf>

²¹ Manfred Fishedick, Carlin Baedecker, Katrin Bienge, Justus von Geibler, Lukas Herrwille, Dagmar Kiyar, Georg Kobiela, Thorsten Koska, Christa Liedtke, Steven März, Annika Rehm, Sascha Samadi, Dorothea Schostok, Dietmar Schüwer, Melanie Speck, Stefan Thomas, Oliver Wagner, Timon Wehnert, Hennig Wilts (2020): "Konjunkturprogramm unter der Klimaschutzlupe: viele gute Impulse, aber Nachbesserungen für nachhaltige Wirkung erforderlich?!" <https://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/publications/Corona-Konjunkturmassnahmen.pdf>

²² Stefan Bach, Holger Bär, Katharina Bohnenberger, Sebastian Dullien, Claudia Kemfert, Miriam Rehm, Katja Rietzler, Matthias Runkel, Sophie Schmalz, Silke Tober, Achim Truger (2020): Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise: Forschungsvorhaben im Auftrag des BMU, DIW Politikberatung kompakt 152. DIW Berlin. https://www.diw.de/de/diw_01.c.790290.de/publikationen/politikberatung_kompakt/2020_0152/sozial-oekologisch_ausgerichtete_konjunkturpolitik_in_und_nach_der_corona-krise_inministeriums_fuer_umwelt_naturschutz_und_nukleare_sicherheit.html

²³ Christopher Leisinger, Felix Rösel (2020): "Kaum mehr als ein Strohfeuer - Evaluationsstudien zu Abwrackprämien im Überblick", ifo Dresden berichtet, 27, Nr. 3 <https://www.ifo.de/DocDL/ifoddbber-leisinger-roesel-abwrackpraemie-2020-06-01-07-vorab.pdf>

Die Förderung der Elektromobilität im Konjunkturpaket grundsätzlich positiv zu bewerten, allerdings wäre eine verbindliche Quote für neu zugelassene Elektroautos einer Kaufprämie vorzuziehen.²⁴ Wichtig für den Erfolg der Elektromobilität ist vor allem der Ausbau der Ladeinfrastruktur, wie es richtigerweise ebenfalls im Konjunkturpaket vorgesehen ist. Ebenso sind Flottenaustauschprogramme für soziale Dienste, Handwerker und KMU, sowie für Busse insbesondere im Stadtverkehr positiv zu bewerten. Allerdings muss beachtet werden, dass aufgrund europarechtlicher Vorgaben die Umstellung der Busse des ÖPNV mit langwierigen Verfahren verbunden ist. Mit diesen Flottenaustauschprogrammen werden insbesondere jene Kraftfahrzeugflotten elektrifiziert, die auch perspektivisch in Städten eine wichtige Rolle spielen. Fragwürdig ist hingegen der Vorschlag, mit Mitteln aus der EU-Förderung auch den Austausch von Diesel-LKW zu fördern.

Kfz-Steuer

Die Reform der Kfz-Steuer zur stärkeren Ausrichtung an den CO₂-Emissionen ist überfällig, da sie bereits im Klimapaket der Bundesregierung vereinbart wurde. Einer spürbar höheren Bepreisung für schwere und ineffiziente Fahrzeuge, die fossile Verbrennungsmotoren nutzen kann die notwendige Lenkungswirkung zur Emissionssenkung erzielen. Der gegenwärtig diskutierte Vorschlag zur Ausgestaltung dieser Reform greift jedoch zu kurz. Es ist nicht davon auszugehen, dass bei einer geplanten Steigerung der Steuer um 2-4 EUR je Gramm CO₂ pro km oberhalb von 95 g CO₂/km die Kaufentscheidung signifikant beeinflusst wird. Sinnvoll wäre über die Erhöhung der Kfz-Steuer hinaus auch die Einführung einer Zulassungssteuer oder eines ähnlichen Instruments, mit dessen Hilfe die Kaufentscheidung noch effektiver gelenkt werden kann.^{25 26}

²⁴ Sachverständigenrat für Umweltfragen (2017): "Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor", Sondergutachten https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2017_11_SG_Klimaschutz_im_Verkehrssektor.pdf?__blob=publicationFile&v=26

²⁵ Carl-Friedrich Elmer (2019): "Wege zu einer klimaverträglicheren Pkw-Flotte: Warum ein Bonus-Malus-System wirkungsvoller und sozial gerechter ist als ein Subventionsfüllhorn" https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Blog/20190919_Bonus-Malus/Blog_2019_02_Bonus-Malus_Elmer.pdf

²⁶ Holger Bär, Matthias Runkel, Leo Schlichter (2020): "Reformvorschlag Kfz-Steuer: Wie eine Zulassungssteuer Klimaschutz im Verkehr voranbringen kann", Studie des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft im Auftrag von Greenpeace https://foes.de/publikationen/2020/2020-03_FOES_Reform-Kfz-Steuer.pdf

Schifffahrt

Die Potentiale der Schifffahrt für Umwelt- und Ressourcenschutz sind nicht voll ausgeschöpft, daher ist es gut und richtig, dass das Konjunkturpaket diesen Aspekt berücksichtigt. Aus diesem Grund sind sowohl die Unterstützung der Forschung und Entwicklung sowie Investitionen in neue Antriebe dringend erforderlich.²⁷

Ausbau Kindergärten, Kitas und Krippen

Im Rahmen der geplanten Förderung von Erweiterungen, Um- und Neubauten von Kindergärten, Kitas und Krippen sollte die öffentliche Hand in Bezug auf den Klimaschutz eine Vorbildfunktion einnehmen. Die geplanten zusätzlichen Mittel von 1 Milliarde EUR sollten für Bauvorhaben ausgegeben werden, die klimazielfunktionstauglich sind und entsprechende Klimaschutzstandards einhalten. So können erneute Sanierungen zur Einhaltung der Klimaziele vermieden werden. Entsprechende Klimaschutzstandards sollten mit in das Begleitgesetz zum Sondervermögen aufgenommen werden.

2. Notwendige Investitionen

Viele der rund 50 Maßnahmen des Konjunkturpakets können dazu beitragen, dass die Konsumnachfrage kurzfristig stabilisiert wird. Dringend notwendig sind jedoch deutlich umfassendere Investitionen in den Klimaschutz. Wünschenswert wäre eine Stärkung der Investitionsfähigkeit. So wird die private Investitionsschwäche der Wirtschaft und Industrie als ein zentrales Problem, kaum adressiert. Im ersten Quartal des Jahres 2020 sind jedoch alleine die Ausrüstungsinvestitionen um fast zehn Prozent im Vorjahresvergleich gesunken. Allerdings wird sich die deutsche Wirtschaft nur dann schnell erholen und zugleich die wichtige strukturelle Transformation zur Erreichung der Klimaziele erreichen, wenn die privaten Investitionen in den kommenden Monaten stabilisiert werden können. Zudem müssen die öffentlichen und kommunale Investitionen, vor allem zur Verbesserung der Infrastruktur, gestärkt werden. Ein

²⁷ Stefan Bach, Holger Bär, Katharina Bohnenberger, Sebastian Dullien, Claudia Kemfert, Miriam Rehm, Katja Rietzler, Matthias Runkel, Sophie Schmalz, Silke Tober, Achim Truger (2020): Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise: Forschungsvorhaben im Auftrag des BMU, DIW Politikberatung kompakt 152. DIW Berlin.
https://www.diw.de/de/diw_01.c.790290.de/publikationen/politikberatung_kompakt/2020_0152/sozial-oekologisch_ausgerichtete_konjunkturpolitik_in_und_nach_der_corona-krise_forschungsvorhaben_im_auftrag_des_bmu_diw_politikberatung_kompakt_152.html

Investitionsprogramm stärkt die Wachstumspotenziale und Resilienz der deutschen Wirtschaft. Dies erleichtert auch die zukünftige Rückzahlung der aufgenommenen Schulden. Zudem stärkt ein Investitionsprogramm die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Außerdem bietet ein zielgerichtetes wirtschaftliches Erholungsprogramm die Chance, die deutsche Wirtschaft durch Investitionen konsequent nachhaltig auszurichten und die notwendige sozial-ökologische Transformation zu unterstützen.²⁸

Ein Maßnahmenpaket sollte sich, wie vom DIW Berlin vorgeschlagen,²⁹ an zusätzlichen Investitionsbedarfen in Richtung eines digitalen, ressourcen- und klimaschonenden Umbaus der Wirtschaft orientieren. Der Fokus könnte dabei auf einer umweltschonenden Infrastruktur, der kommunalen Daseinsvorsorge und einem effizienten Bildungssystem liegen - genauer könnte das Programm einen Investitionsfond für Unternehmen, eine Entschuldung der Kommunen und das Gründungsgeschehen in den Blick nehmen. Ein Programm mit einem Volumen von rund 192 Milliarden EUR könnte in den nächsten zehn Jahren das Wachstum jährlich um rund 0,5 Prozent erhöhen und rund 800.000 Arbeitsplätze schaffen.³⁰

Ein klassisches Instrument zur konjunkturellen Belebung der Investitionsnachfrage ist zudem eine Verbesserung der Abschreibungsbedingungen. Das Konjunkturpaket der Bundesregierung sieht vor, befristete degressiver Abschreibungen, zuzulassen. Diese steuerlichen Anreize sind jedoch nur begrenzt sinnvoll, wenn Unternehmen nur begrenzt Aussicht auf Gewinne haben. Vielmehr sollten Marktrisiken durch gezielte staatliche

²⁸ Sebastian Dullien, Michael Hüther, Tom Krebs, Barbara Praetorius und C. Katharina Spieß (2020): Weiter Denken: ein nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik. DIW Politikberatung kompakt 151. DIW Berlin.

https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.789620.de/diwkompakt_2020-151.pdf

²⁹ Stefan Bach, Holger Bär, Katharina Bohnenberger, Sebastian Dullien, Claudia Kemfert, Miriam Rehm, Katja Rietzler, Matthias Runkel, Sophie Schmalz, Silke Tober, Achim Truger (2020): Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise: Forschungsvorhaben im Auftrag des BMU, DIW Politikberatung kompakt 152. DIW Berlin.

https://www.diw.de/de/diw_01.c.790290.de/publikationen/politikberatung_kompakt/2020_0152/sozial-oeekologisch_ausgerichtete_konjunkturpolitik_in_und_na_inisteriums_fuer_umwelt_naturschutz_und_nukleare_sicherheit.html

³⁰ Stefan Bach, Holger Bär, Katharina Bohnenberger, Sebastian Dullien, Claudia Kemfert, Miriam Rehm, Katja Rietzler, Matthias Runkel, Sophie Schmalz, Silke Tober, Achim Truger (2020): Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise: Forschungsvorhaben im Auftrag des BMU, DIW Politikberatung kompakt 152. DIW Berlin.

https://www.diw.de/de/diw_01.c.790290.de/publikationen/politikberatung_kompakt/2020_0152/sozial-oeekologisch_ausgerichtete_konjunkturpolitik_in_und_na_inisteriums_fuer_umwelt_naturschutz_und_nukleare_sicherheit.html

Seite 12/

Beteiligung vermindert werden. Ein Investitionsfond könnte hier gezielt wirken, indem Investitionsförderprogramme und -partnerschaften von Unternehmen und Staat entwickelt werden können.³¹ Dabei sollten EU-weite Partnerschaften gesucht werden.

Die notwendige Transformation hin zu Digitalisierung und Nachhaltigkeit sollte hierbei noch bewusster und gezielter unterstützt werden, indem der Ausbau der erneuerbarer Energien schneller vorangeht, finanzielle Unterstützungen für die energetische Gebäudesanierung gesteigert werden und zudem "Solarprämien" und "Umstiegsprämien" für eine echte Verkehrswende bereit gestellt werden.³²

Für den Bereich der öffentlichen Investitionen ist die konsequente Entschuldung der finanzschwachen Kommunen zentral. Die Corona-Krise führt zu gravierenden finanziellen Belastungen der Kommunen.³³ Krisenbedingte Mehrleistungen führen zu erheblichen Mehrausgaben. Gleichzeitig kommt es auf der Einnahmeseite zu dramatischen Einbrüchen. Die im Konjunkturpaket angelegten Maßnahmen sind viel zu zaghaft - sie entlasten die Kommunen nicht ausreichend. Zwar ist mit der Ausweitung der Zuschüsse für die Unterkunft von Hartz-IV- und SozialhilfeempfängerInnen durch den Bund ein wichtiger erster Schritt getan und es hilft Kommunen, dass die erwarteten Ausfälle der Gewerbesteuer zu wesentlichen Teilen kompensiert werden sollen. Dennoch stehen den Gemeinden weiterhin zu geringe Mittel für Investitionen zur Verfügung. Der kommunale Investitionsstau muss

³¹ Heike Belitz & Marius Clemens & Marcel Fratzscher & Martin Gornig & Claudia Kemfert & Alexander S. Kritikos & Claus Michelsen & Karsten Neuhoff & Malte Rieth & C. Katharina Spieß, 2020. "Mit Investitionen und Innovationen aus der Corona-Krise," DIW Wochenbericht, DIW Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, vol. 87(24), Seiten 442-451.

³² Stefan Bach, Holger Bär, Katharina Bohnenberger, Sebastian Dullien, Claudia Kemfert, Miriam Rehm, Katja Rietzler, Matthias Runkel, Sophie Schmalz, Silke Tober, Achim Truger (2020): Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise: Forschungsvorhaben im Auftrag des BMU, DIW Politikberatung kompakt 152. DIW Berlin.

https://www.diw.de/de/diw_01.c.790290.de/publikationen/politikberatung_kompakt/2020_0152/sozial-oekologisch_ausgerichtete_konjunkturpolitik_in_und_na_inisteriums_fuer_umwelt_naturschutz_und_nukleare_sicherheit.html

³³ Ronny Freier, René Geißler (2020): Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, in: Wirtschaftsdienst 100 (5)
<https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/5/beitrag/kommunale-finanzen-in-der-corona-krise-effekte-und-reaktionen.html>

Seite 13/

aufgelöst werden um deren Zukunftsfähigkeit zu sichern.³⁴ Ein kommunaler Investitionsfond könnte hier Abhilfe schaffen.³⁵

³⁴ Sebastian Dullien, Michael Hüther, Tom Krebs, Barbara Praetorius und C. Katharina Spieß (2020): Weiter Denken: ein nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik. Politikberatung kompakt 151. DIW Berlin.

https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.789620.de/diwkompakt_2020-151.pdf

³⁵ DIW (2020); Stefan Bach, Holger Bär, Katharina Bohnenberger, Sebastian Dullien, Claudia Kemfert, Miriam Rehm, Katja Rietzler, Matthias Runkel, Sophie Schmalz, Silke Tober, Achim Truger (2020): Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise: Forschungsvorhaben im Auftrag des BMU, DIW Politikberatung kompakt 152. DIW Berlin.

https://www.diw.de/de/diw_01.c.790290.de/publikationen/politikberatung_kompakt/2020_0152/sozial-oekologisch_ausgerichtete_konjunkturpolitik_in_und_na_ministeriums_fuer_umwelt_naturschutz_und_nukleare_sicherheit.html

Prof. Tom Krebs, Ph.D.
Lehrstuhl für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik
L7, 3-5
68131 Mannheim

26.06.2020

Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 29.06.2020

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020)

- b) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets

1. Einleitung

Die deutsche Wirtschaft befindet sich derzeit in der tiefsten Rezession der Nachkriegsgeschichte. Es sind solche Zeiten der allgemeinen Verunsicherung, in denen staatliches Krisenmanagement und Konjunkturpolitik notwendig sind, um dauerhaften Schaden von Wirtschaft und Gesellschaft abzuwenden. Doch die Krise ist nicht nur eine Herausforderung, sondern auch eine Chance, strukturelle Schwächen zu überwinden und Innovationen anzukurbeln. Eine solche Transformation kann jedoch nur gelingen, wenn der Staat durch eine gemeinwohlorientierte Wirtschaftspolitik diesen Prozess unterstützt.

Die Bundesregierung muss in der Corona-Krise also auf einen Dreiklang setzen: Stabilisierungspolitik zur Verhinderung des wirtschaftlichen Absturzes, Konjunkturpolitik zur Stärkung der wirtschaftlichen Erholung und Transformationspolitik für eine bessere Zukunft. Die vorliegenden Gesetzesentwürfe „Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets“ und „Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020“ enthalten eine Vielzahl von Maßnahmen zur Umsetzung eines solchen Dreiklangs.

Diese Stellungnahme bewertet das vorliegende Maßnahmenpaket (im Folgenden „Konjunkturpaket“) hinsichtlich der genannten drei Ziele. Dabei liegt der Fokus der Analyse auf den zwei Zielen „konjunktureller Anstieg“ und „Transformation“. **Abschnitt 2 enthält die zusammenfassende Bewertung des Konjunkturpakets.** Die Bewertung basiert auf dem Konzept einer modernen Konjunkturpolitik, deren Grundzüge in den Abschnitten 3-6 skizziert werden.

2. Bewertung des Konjunkturpakets

Insgesamt ist der Ansatz der Bundesregierung zu begrüßen. **Mit dem vorliegenden Konjunkturpaket macht die Bundesregierung mehr richtig als falsch und gibt eine angemessene zweite wirtschaftspolitische Antwort auf die Corona-Krise.** Konkret sind die folgenden sechs Punkte hervorzuheben.

(1) Das vorliegende Konjunkturpaket enthält eine Reihe von Maßnahmen, die bereits implementierte Hilfsmaßnahmen zur Absicherung von Risiken verlängern oder ausweiten und mit neuen Programmen versuchen, existierende Lücken im Schutzschirm zu schließen (Stabilisierungspolitik). Dazu gehören Überbrückungshilfen für kleinere und mittelständische Unternehmen, die Erweiterung des steuerlichen Verlustrücktrags, die Verschiebung der Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer, Hilfsprogramme für gemeinnützige Organisationen und Einrichtungen im Kulturbereich, die Verlängerung des vereinfachten Zugangs zur Grundsicherung, die Verbesserung des Kurzarbeitergelds und eine Anhebung des der Entlastungsbeitrags für Alleinerziehende. **Diese Maßnahmen sind notwendig und sinnvoll, auch wenn die Ausgestaltung einiger Programme (z.B. Überbrückungshilfe) noch optimiert werden sollte.**

(2) Positiv zu bewerten ist, dass das Konjunkturpaket mit 130 Milliarden Euro (circa 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts) für 2020/21 ein angemessenes Gesamtvolumen aufweist. Zudem werden die geplanten Maßnahmen – wie von der ökonomischen Theorie gefordert – durch eine Nettokreditaufnahme finanziert. Zusammen mit den bereits beschlossenen Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft ergibt das Gesamtbild einer sehr expansiven Finanzpolitik, die angesichts der Größenordnung des wirtschaftlichen Einbruchs angemessen ist. Dies spiegelt sich auch im zweiten Nachtragshaushalt für 2020 mit einer Nettokreditaufnahme von insgesamt 218 Milliarden Euro wieder.

(3) Bei den Konsummaßnahmen gibt es Licht und Schatten. Im Hinblick auf die konjunkturellen Impulse ist der Kinderbonus positiv zu bewerten (Gesamtvolumen 4,3 Milliarden Euro), denn es werden überproportional private Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen von dieser Maßnahme profitieren, die in der Regel eine höhere Konsumquote als wohlhabenden Haushalte aufweisen. Ähnliches gilt für einen Rückgang der Strompreise, doch ist die Senkung der EEG-Umlage erst für den 1. Januar 2021 geplant und wird somit für 2020 eher geringe positive Konjunkturimpulse entfalten. Die geplante temporäre Mehrwertsteuersenkung ist von den Konsummaßnahmen die größte in Bezug auf Finanzierungsvolumen (20 Mrd. Euro) und gleichzeitig die problematischste hinsichtlich ihre gesamtwirtschaftlichen Wirkung. Dullien und Gechert (2020) bietet einen eingehenden Überblick der einschlägigen Literatur und kommt zum Schluss, dass der konjunkturelle Impuls dieser Maßnahme in 2020 eher moderat ausfallen dürfte und eventuell durch negative Konjunkturreffekte in 2021 konterkariert werden könnte.

(4) Weiterhin positiv zu vermerken ist, was das geplante Konjunkturpaket nicht enthält: Eine Kaufprämie für Autos mit Verbrennungsmotor. Offensichtlich wäre eine Kaufprämie für Neuwagen mit Verbrennungsmotoren, wie sie ursprünglich vom VDA und dem BMWi vorgeschlagen und im Vorfeld intensiv in der Öffentlichkeit diskutiert wurde, ein ökologischer Rückschritt gewesen. Allein aus diesem Grund war es richtig, dass die Bundesregierung eine Kaufprämie für Neuwagen mit Verbrennungsmotor nicht ins Konjunkturpaket aufgenommen hat. Doch es sprechen auch ökonomische Gründe gegen eine solche Kaufprämie, die ausführlich in Krebs (2020b) diskutiert werden.

(5) Sehr erfreulich ist, dass das Konjunkturpaket eine große Anzahl an ökonomisch und ökologisch sinnvollen Investitionsmaßnahmen enthält. Von den insgesamt 57 Einzelmaßnahmen des Konjunkturpakets sind mehr als die Hälfte investive Maßnahmen. Zudem ist der beschlossene „Solidarpakt für Kommunen“ zu begrüßen, der die Kommunen finanzielle in dieser schwierigen Lage unterstützt und ihnen ermöglicht, die notwendigen Investitionen in die kommunale Daseinsvorsorge und Infrastruktur zu tätigen. Denn für den notwendigen Investitionsschub sind die Kommunen von zentraler Bedeutung: Circa zwei Drittel des bestehenden Bedarfs an öffentlichen Investitionen betrifft die kommunale Ebene (Krebs, 2020a). Die Mehrzahl der von Dullien et. al (2020) empfohlenen Investitionsmaßnahmen wurden im Konjunkturprogramm der Bundesregierung aufgegriffen.

(6) Eher negativ zu bewerten ist das relativ moderate Volumen der transformativen Ausgaben; das Gesamtpaket ist immer noch mehr ein Konjunkturprogramm keynesianischer Art als ein transformatives Zukunftsprogramm. Das geplante Gesamtvolumen von 130 Milliarden Euro für 2020/21 enthält circa 80 Milliarden Euro für Konsummaßnahmen und 50 Milliarden Euro für Investitionsmaßnahmen nach haushaltsrechtlicher Abgrenzung. In Bezug auf das Investitionsvolumen fehlt also ein bisschen der „Wumms“, auch wenn der Anstieg der Investitionsausgaben des Bundes in 2020 von ursprünglich geplanten 42,9 Milliarden Euro auf jetzt geplanten 71,8 Milliarden Euro beachtlich ist. **Sollte im Verlauf dieser Legislaturperiode ein weiteres Konjunkturpaket notwendig werden, dann wäre ein größerer Anteil an investiven bzw. transformativen Ausgaben wünschenswert.**

3. Stabilisierungspolitik – Absicherung krisenbedingter Risiken

Die staatliche Absicherung von krisenbedingten Risiken (Schutzschirm) ist oberstes Gebot in einer Wirtschaftskrise und kann die ökonomischen Kosten solcher Krisen erheblich mindern. Private Haushalte und Unternehmen profitieren direkt von einer Politik der Risikoversicherung (Krebs, 2007) und indirekt durch eine Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (Werning, 2015). Entsprechend hat die Bundesregierung im März und April schnell mit einem angemessenen Paket an Sofortmaßnahmen auf die wirtschaftspolitische Herausforderung reagiert: Kurzarbeit für Erwerbstätige als Schutz vor Arbeitslosigkeit, Zuschüsse für Solo-Selbstständige und kleinere Unternehmen als Kompensation für erlittene Umsatzverluste, vereinfachter Zugang zur Grundsicherung für Solo-Selbstständige und staatliche Unternehmensbeteiligung zur Verhinderung einer Überschuldung.

Ein Blick auf die Details der Programme zeigt jedoch, wie schnell die Politik bei der Absicherung individueller Risiken an ihre Grenzen stößt. Diese Grenzen können gut an den Überbrückungshilfen für kleinere und mittelständische Unternehmen (Gesamtvolumen bis zu 25 Mrd. Euro) verdeutlicht werden, wie sie im Konjunkturprogramm vorgesehen sind. Dieses Programm soll Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten nicht wie die bereits etablierten Programme mit zinsgünstigen KfW-Krediten helfen, sondern diese Unternehmen mit direkten Zuschüssen unterstützen. Das Programm zahlt Unternehmen mit Umsatzeinbrüchen in den Monaten Juni, Juli oder August relativ zu den entsprechenden Vorjahresmonaten einen Teil der Betriebskosten, wobei die Zahlungen mit der Höhe der Umsatzverluste steigen.

An sich ist ein solcher Ausgleich Corona-bedingter Umsatzverluste für Unternehmen sinnvoll, wenn eine Überschuldung der Wirtschaft droht und zinsgünstige Kredite nicht mehr weiterhelfen. Doch aufgrund von Informationsproblemen sind Mitnahmeeffekte und negative Anreizeffekte nicht zu vermeiden und könnten voraussichtlich erheblich sein. Zum Beispiel werden auch Unternehmen die Zuschüsse erhalten, die über hinreichende liquide Mittel verfügen und somit die Verluste selbst ausgleichen könnten. Der Staat übernimmt in solchen Fällen unnötigerweise das unternehmerische Risiko. Darüber hinaus bietet das Programm – insbesondere in Kombination mit dem Kurzarbeitergeld -- einigen Unternehmen einen Anreiz, Umsätze und somit Beschäftigung in den Monaten Juni, Juli und August künstlich niedrig zu halten, weil sie ansonsten die staatlichen Zuschüsse verlieren würden.

4. Warum überhaupt ein Konjunkturprogramm?

Ein Schutzschirm für Wirtschaft und Gesellschaft, wie er von der Bundesregierung im März und April aufgespannt wurde, ist der erste Schritt in einer umfassenden wirtschaftspolitischen Antwort auf die Corona-Krise. Ein solcher Schutzschirm federt Einkommensverluste ab und verhindert so einen dramatischen und irreversiblen Absturz der Wirtschaft. Doch er ist in der Regel nicht ausreichend, um Wirtschaft und Gesellschaft aus der Krise zu führen. **Denn kein staatliches Stabilisierungsprogramm kann aufgrund möglicher Mitnahmeeffekt und negativer Anreizeffekte die privaten Einkommensverluste zu 100 Prozent ersetzen.** Es verbleibt also immer ein substantieller Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Zudem sind private Haushalte und Unternehmen immer noch stark verunsichert und halten sich mit Konsum und Investitionen zurück. Schließlich werden einige gesundheitspolitische Restriktionen auf absehbare Zeit in Kraft bleiben und viele Menschen haben ihr Konsumverhalten dauerhaft geändert.

Diese Überlegungen sprechen dafür, dass die deutsche Wirtschaft einen zusätzlichen Anschub benötigt, um zügig den Weg aus der Krise zu finden. Ohne weitere staatliche Impulse besteht die

Gefahr, dass Wirtschaft und Gesellschaft dauerhaften Schaden erleiden werden. Dieser sogenannte Hysterese-Effekt von Rezessionen wird in zahlreichen Studien belegt.¹ Für einen besonders starken Hysterese-Effekt in der Wirtschaftskrise 2020 spricht, dass die Corona-Pandemie das Verhalten privater Haushalte und Unternehmen unabhängig von den gesetzlichen Vorschriften und Geboten erheblich beeinflusst.

Die Bundesregierung hat also richtig gehandelt, wenn sie nach Verabschiedung der ersten Sofortmaßnahmen im März und April jetzt ein Konjunkturpaket nachschiebt. Die Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er Jahre hat eindrucksvoll gezeigt, welche erheblichen gesellschaftlichen Schäden falsche wirtschaftspolitische Entscheidungen verursachen können. Womit sich die Frage stellt: Welche Maßnahmen sollte ein Konjunkturprogramm enthalten?

5. Wie sollte ein Konjunkturprogramm aussehen? Die traditionelle Antwort

Die einfache keynesianische Antwort lautet, dass es ein Konjunkturprogramm Maßnahmen enthalten sollte, die den privaten Konsum stimulieren und so die Konjunktur anzukurbeln. Verkürzt lautet das Kernargument: Wer mehr Geld in der Tasche hat, gibt auch mehr aus und hilft so mittelbar der ganzen Wirtschaft. So lautet verkürzt ein Kernargument für einfache Konjunkturlösungen. Zudem ist der private Konsum die größte Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, da über die Hälfte aller Ausgaben für Güter und Dienstleistungen auf den privaten Konsum entfallen.

Öffentliche und private Investitionen steigern ebenfalls die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und können so die Konjunktur ankurbeln. Deshalb betrachten viele Ökonomen ein öffentliches Investitionsprogramm als ein bewährtes Mittel zur Bekämpfung von Wirtschaftskrisen (Dullien et al., 2020, Feld et al., 2020). **Darüber hinaus stärken private und öffentliche Investitionen langfristige Wachstumspotenziale, aber in der traditionellen Bewertung von Konjunkturpaketen spielt dieser Aspekt eine untergeordnete Rolle.** Ganz im Gegenteil wird eher darauf hingewiesen, dass Konjunkturpolitik keine Transformationspolitik sei, und die zwei Ziele – Stimulierung des Konsums und Transformation der Wirtschaft – nicht miteinander vermischt werden sollten.

Ein gut strukturiertes Konjunkturprogramm sollte die zusätzlichen Staatsausgaben und Einnahmeausfälle durch eine Nettokreditaufnahme im öffentlichen Haushalt finanzieren. Ein Konjunkturprogramm muss also durch eine expansive Finanzpolitik begleitet werden, um die volle Wirkung entfalten zu können. Eine Finanzierung der Konjunkturmaßnahmen durch Steuererhöhungen oder Kürzungen an andere Stelle wäre kontraproduktiv, denn es würde die positiven Konjunkturimpulse abschwächen oder sogar negieren. Dies zeigt, dass die Politik der schwäbischen Hausfrau in Rezessionen an ihre Grenzen stößt und in diesem Fall allen Generationen schaden kann.

6. Wie sollte ein Konjunkturprogramm aussehen? Eine moderne Antwort

Die Wirtschaftskrise 2020 unterscheidet sich von vorherigen Krisen in fundamentaler Weise. Erstens werden die wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Konjunkturpakets zu einem Zeitpunkt greifen müssen, an dem gesundheitspolitische Restriktionen immer noch in Kraft sind. Es besteht somit die Gefahr, dass Maßnahmen zur Stimulierung der Konsumnachfrage die gesundheitspolitischen Maßnahmen konterkarieren. Zudem sind viele Menschen noch verunsichert und ihr Konsumverhalten hat sich geändert. **Der Effekt traditioneller Fiskalpolitik auf Beschäftigung**

¹ Dullien et al. (2020) bietet eine ausführliche Diskussion der einschlägigen Literatur.

und Wachstum ist daher geringer in der aktuellen Krise als in vorherigen Krisen, weil Arbeitsrestriktionen in Teilen des Konsumsektors und eine allgemeine Konsumzurückhaltung den keynesianischen Multiplikator-Effekt verkleinern können (Guerrieri, Lorenzoni, Straub, Werning, 2020).

Zweitens geht Deutschland strukturell geschwächt in die Krise. Bereits vor der Krise stand fest, dass wir ökologisch nachhaltiger Wirtschaften und Leben müssen, um die Klimaziele zu erreichen. Die Fridays-for-Future-Demonstrationen und das im Herbst 2019 verabschiedete Klimaprogramm 2030 sind eindeutige Anzeichen, dass diese Erkenntnis bei der Mehrheitsgesellschaft angekommen ist und die Politik versucht, angemessen zu reagieren. Darüber hinaus muss die Gesellschaft in vielen Lebensbereichen gerechter werden. Denn es ist nicht gerecht, wenn in Deutschland das erwartete Lebenseinkommen von Kindern aus weniger privilegierten Familien nur die Hälfte des Lebenseinkommens von Akademiker-Kindern beträgt (Krebs und Scheffel, 2017). Und es ist auch nicht gerecht, wenn Jugendliche in strukturschwachen Regionen keine Zukunftsperspektive in ihrer Heimat haben und das erwartete Lebenseinkommen von Frauen mit Kindern weniger als die Hälfte beträgt von Männern mit Kindern (Bönke et al., 2020). Deutschland braucht also eine sozial-ökologische Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft. **Eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur ist Voraussetzung für eine solche sozial-ökologische Transformation.**

Die Wirtschaftskrise 2020 bietet auch eine Chance, durch ein großangelegtes Investitionsprogramm den notwendigen Transformationssprung auf einen klimafreundlichen und sozial ausgewogenen Wachstumspfad einzuleiten. Denn in einer Krise sind die Opportunitätskosten der Zukunftsinvestitionen geringer als in normalen Zeiten. Zum Beispiel werden in den kommenden Monaten die Produktionskapazitäten in vielen Betrieben nicht voll ausgelastet sein und die freigewordene Zeit kann genutzt werden, um alte Anlagen durch klimafreundliche Alternativen zu ersetzen und notwendige Umschulungen des Betriebspersonals durchzuführen. Zudem werden viele der Schulabgänger 2020 voraussichtlich keinen Ausbildungsplatz finden, weil die Bewerbungsphase in eine Zeit fällt, in der sich die Unternehmen mit Neueinstellungen zurückhalten. Aus ökonomischer Sicht ist es sinnvoll, in solchen Zeiten staatliche Sonderprogramme mit verbesserten Konditionen zur Ausbildung von Fachkräften in Berufen wie früher Bildung und Pflege aufzulegen.

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatte zur Corona-Krise gibt es eine Anzahl kritischer Stimmen, die den kurzfristigen Nutzen klassischer Investitionsprogramme – und insbesondere öffentlicher Investitionsprogramme -- aufgrund von Verzögerungseffekten als eher gering einschätzen. Diese Kritik greift aus zwei Gründen nicht in der aktuellen Situation. Zum Ersten kann ein öffentliches Investitionsprogramm durch einen positiven Erwartungseffekt die Konjunktur ankurbeln, auch wenn die Umsetzung der in Auftrag gegebenen Investitionsprojekte einige Jahre dauern sollte. Ein solcher Erwartungseffekt öffentlicher Investitionsprogramme steht im Einklang mit dem empirischen Befund, dass öffentliche Investitionsausgaben einen sehr großen Konjunkturreffekt ausweisen (Gechert und Ranneberg, 2018) und die privaten Investitionen auch in der kurzen Frist steigern (Clemens et al., 2019). Zum Zweiten muss Deutschland kein neues Investitionsprogramm aufsetzen, sondern nur bestehende Programme und Pläne ausweiten. Beispielsweise hat der Bund hat in den letzten Jahren zahlreiche Programme zur Unterstützung der kommunalen Investitionen aufgelegt, die nur ausgeweitet bzw. verlängert werden müssen (Krebs, 2020a). **Ein Investitionsprogramm in der Krise ist also eine Win-Win-Option.**

Literaturverzeichnis

- Bönke, T., Glaubitz, R., Göbler, K., Harnack, A., Pape, A. und M. Wetter (2020) „Wer gewinnt, verliert?“ Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.
- Clemens, M., Goerge, M., und Claus Michelsen (2019) “Public investment a key prerequisite for private sector activity” DIW Weekly Report 31.
- Dullien, S., und S. Gechert (2020) „Stellungnahme für die Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 22.06.2020“.
- Dullien, S., Hüther, M., Krebs, T. Praetorius, B. und K. Spieß (2020) „Weiter Denken: Ein Nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik“ IMK Policy Report.
- Feld, L., Grimm, V., Schnitzer, M., Truger, A. und V. Wieland (2020) „So kann sich die Wirtschaft erholen,“ Süddeutsche Zeitung.
- Gechert, S., und A. Rannenberg (2018) „Which Fiskla Multipliers are Regime-Dependent? A Meta-Regression Analysis,“ Journal of Economic Surveys.
- Guerrieri, V., Lorenzoni, G., Straub, L. und I. Werning (2020) “Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?” NBER Working Paper.
- Krebs, T. (2007) „Job Displacement Risk and the Cost of Business Cycles,“ American Economic Review.
- Krebs, T. (2020a) “Was taugt das Corona-Konjunkturpaket?,“ Makronom.
- Krebs, T. (2020b) „Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN zum Thema Schuldenbremse und Investitionen“
- Krebs, T., und M. Scheffel (2017) „Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland“ Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.
- Werning, I. (2015) „Incomplete Markets and Aggregate Demand,“ Working Paper.

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 MünchenT +49 (0)89 9224-1319
F +49 (0)89 907795-1319potrafke@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 (Werding 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

Vorstand:
Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest (Präsident)
Dr. Stephanie Dittmer

Vorsitzender des Kuratoriums:
Dr. Peter-Alexander Wacker
Stellv. Vorsitzender:
Prof. Dr. Jürgen Stark

Bankverbindung:
HypoVereinsbank München
IBAN: DE02 7002 0270 4410 1011 28
BIC: HYVEDEMM

Steuer-Nr. 143/217/10159
USt-IdNr. DE129516729
Vereinsregister München 4419
Gemeinnützigkeit anerkannt

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 vorgesehenen 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 Preismstellung 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.

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

Friederike Spiecker

www.fspiecker.de

**Stellungnahme für die Anhörung
im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags
am 29. Juni 2020**

zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (Bundestagsdrucksache 19/20000) und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (Bundestagsdrucksache 19/20057)

Friederike Spiecker - Turmschneckenweg 4 - 73529 Schwäbisch Gmünd
info@fspiecker.de - Telefon 07171 805325

Einleitung: Das Konjunkturpaket muss eine Abwärtsspirale verhindern

Die Corona-Pandemie und die Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung haben eine schwere weltweite Wirtschaftskrise ausgelöst. Um zu verhindern, dass sie sich in Deutschland kurzfristig weiter verstärkt und langfristig gravierende Schäden hinterlässt, muss der Staat gegenhalten gegen das, was für jeden von der Krise negativ betroffenen privaten Wirtschaftsakteur jetzt einzelwirtschaftlich rational ist: tendenziell die eigenen Ausgaben zu verringern, also Sparsamkeit walten zu lassen. Denn dieses Verhalten vieler einzelner zusammengenommen ergibt eine sich selbst verstärkende Abwärtsspirale.

Der Staat ist der einzige Wirtschaftsakteur, der wirksam dagegen vorgehen kann und der es daher zum Wohle aller Bürger auch tun muss. Darauf zu setzen, dass sich die Erwartungen der Privaten von allein genügend aufhellen und sich dadurch eine erhöhte Sparneigung automatisch zurückbildet, wäre angesichts der Schärfe des wirtschaftlichen Einbruchs unverantwortlich.

Damit der Staat die richtigen Mittel in der richtigen Dimension beim Gegenhalten einsetzt, ist es von zentraler Bedeutung, zunächst das Ausmaß der Krise realistisch einzuschätzen. Wenn es deutlich *unterschätzt* wird, so dass jetzt nur unzureichend wirksame Maßnahmen ergriffen werden, ist absehbar, dass immer wieder neue Maßnahmenpakete geschnürt werden müssen – nämlich immer im Nachhinein, wenn anhand der laufenden Statistik klar geworden ist, dass sich die Wirtschaft doch schlechter entwickelt hat als erwartet.

Ein solches reagierendes Hinterherhinken hätte gravierende Nachteile gegenüber einer vorausschauend agierenden Politik: Es wäre am Ende für den Staat teurer, brächte vermeidbare Wohlstandsverluste insbesondere in Form hoher Arbeitslosigkeit mit sich, senkte die Bereitschaft der Bürger, an jenseits der Pandemie dringend erforderlichen Strukturveränderungen mitzuarbeiten, und erschütterte das Vertrauen vieler Bürger in die Handlungsfähigkeit des Staates.

Das Ausmaß der Krise richtig einschätzen

Die aktuell zur Verfügung stehenden Konjunkturdaten ergeben ein düsteres Bild der gegenwärtigen Lage der deutschen Wirtschaft. Die Zahlen zum Außenhandel, zu Produktion und Auftragseingängen in der Industrie und im Bereich der Dienstleistungen sowie zu Kurzarbeit und Erwerbslosen, um nur die wichtigsten zu nennen, lassen einen enormen Rückgang der Wirtschaftskraft im zweiten Quartal erwarten. Verschiedene Stimmungsindikatoren (ifo Geschäftsklima, GfK-Konsumklima, IHS Markit PMI Composite Index) zeigen eine Abflachung des Einbruchs im Juni an, die Erwartungen verbessern sich von einem extrem schlechten Niveau aus. Aber eine echte Aufwärtsbewegung ist noch nicht festzustellen.

Es geht offenbar nicht mehr rasant bergab, sondern die Wirtschaft scheint sich auf einer Talsohle zu fangen. Ob es noch tiefer geht oder wie lang sich diese Talsohle hinzieht oder ab wann es wie steil wieder bergauf geht, ist die entscheidende Frage bei der Beurteilung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets der Regierung.

Sieht man sich die Prognosen von Experten zur wirtschaftlichen Entwicklung von März bis heute an, wird das Muster des Sich-Herantastens an immer schlechtere Werte deutlich. Das

ist teilweise verständlich, da ja der Umfang der Shutdown-Maßnahmen und ihre Dauer genau auch wie ihre epidemiologische Wirkung zunächst völlig unklar waren. Allerdings scheint die Berücksichtigung einiger verfügbarer Indikatoren wie die zur Kurzarbeit nicht immer rechtzeitig erfolgt zu sein.

Zudem wurde in den ersten Prognosen die außenwirtschaftliche Verwundbarkeit der deutschen Wirtschaft klar unterschätzt. Da der Außenbeitrag, also der Überschuss der Exporte über die Importe, seit Jahren einen hohen Bestandteil des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP) bildet – 2019 betrug er gut 7% –, droht die schlechte wirtschaftliche Situation bei unseren Handelspartnern ein großes Loch in unsere gesamtwirtschaftliche Bilanz zu reißen.

Zwar sinken aufgrund von Vorleistungsverflechtungen mit den Exporten auch die Importe und gehen z.B. die Importe von Dienstleistungen schon allein wegen der eingebrochenen Reiseaktivitäten der Deutschen auch eigenständig zurück. Aber es kann kein Zweifel bestehen, dass die deutschen Industriezweige im Investitionsgütergewerbe und im Bereich Kraftfahrzeuge, die große Teile ihrer Produktion exportieren, sehr hart getroffen worden sind. Es spricht nichts dafür, dass es in diesen Branchen zu einer raschen Erholung kommt. Im Gegenteil: Die Prognosen für die Länder, die unsere Hauptabnehmer sind bzw. mit denen wir den Hauptteil unserer Handelsüberschüsse erwirtschaften, sind alles andere als ermutigend.

Krisenfaktor Exportabhängigkeit

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) geht in seiner jüngsten Prognose vom 23. Juni 2020 von folgenden Wachstumsraten für das jeweilige preisbereinigte BIP in diesem Jahr aus:

USA -6,1%, Frankreich -11,0%, Vereinigtes Königreich -8,8%, Italien -11,8%, Spanien -11,5%.

Im Jahr 2019 betrug Deutschlands Außenhandelsüberschuss mit diesen fünf Ländern 150 Milliarden Euro, also ungefähr drei Viertel des gesamten Außenbeitrags. Es muss damit gerechnet werden, dass es hier zu einer starken negativen Korrektur kommt, auf die deutsche Konjunkturpakete keinen direkten Einfluss haben.

Diese außenwirtschaftliche Korrektur wird aller Voraussicht nach auch im kommenden Jahr anhalten. Der SVR sagt für jedes der genannten Länder im Jahr 2021 zwar eine positive Wachstumsrate vorher, diese liegt aber betragsmäßig jeweils deutlich unter der negativen Rate für 2020. Das Vorkrisenniveau von 2019 dürfte also in keinem der Länder 2021 wieder erreicht werden. Das wird die Investitionsgüternachfrage dort insgesamt schwächen und entsprechend den deutschen Investitionsgüterexporteuren auch im kommenden Jahr zu schaffen machen.

Prognosen für die deutsche Entwicklung, die dieser Konstellation nicht hinreichend Rechnung tragen, stehen auf tönernen Füßen und sind geeignet, die verantwortlichen deutschen Wirtschaftspolitiker im Unklaren über das Ausmaß der Probleme zu lassen, denen sich die deutsche Industrie in den kommenden Monaten gegenüber sieht – mit allen Folgen für den deutschen Arbeitsmarkt.

Der SVR sieht den Außenbeitrag in diesem Jahr auf 119 Milliarden Euro sinken (nach 200,6 Milliarden 2019) und im kommenden Jahr auf 159,6 Milliarden steigen. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) schätzt ihn für 2020 mit 83,2 Milliarden Euro deutlich kleiner

ein und geht für 2021 von einem weiteren Absinken auf 48,6 Milliarden Euro aus (vgl. [hier](#) S. 438).

Umfang des Konjunkturpakets im Vergleich zur Krise

Der SVR hat im Juni seine Prognose vom März deutlich nach unten korrigiert und nimmt inzwischen einen realen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts für das laufende Jahr um 6,5% an, und zwar unter Berücksichtigung der bereits eingeleiteten und der geplanten fiskalpolitischen Maßnahmen. Ohne die vorgesehenen staatlichen Maßnahmen wäre das zu erwartende Ergebnis laut SVR noch um ungefähr einen Prozentpunkt schlechter. Für das Jahr 2021 prognostiziert der SVR ein reales Wachstum von 4,9%, ebenfalls unter Einbeziehung der geplanten konjunkturellen Maßnahmen der Regierung.

Das DIW schätzt die Entwicklung pessimistischer ein (-9,4% im Jahr 2020, +3,0% im Jahr 2021 ohne das geplante Konjunkturpaket, jeweils 1,3 Prozentpunkte besser mit dem Paket; vgl. [hier](#)).

Beide Prognosen trauen also in der Zusammenfassung der negativen Entwicklung 2020 und der positiven Entwicklung 2021 den umgesetzten und geplanten staatlichen Stützungsmaßnahmen nicht zu, den Verlust an Wirtschaftskraft gegenüber dem Niveau von 2019 bis Ende 2021 auch nur annähernd auszugleichen. Aus der Prognose des SVR ergibt sich (ohne Preisänderungen, also real) ein Unterschreiten des 2019er Niveaus im Jahr 2021 um ca. 1,9 Prozent, aus der Vorhersage des DIW eines von ungefähr 4 Prozent.

Nimmt man die jeweils prognostizierten Verluste des Jahres 2020 gegenüber dem Niveau von 2019 (wiederum ohne Preisänderungen gerechnet) hinzu, ergibt sich ein Gesamtverlust über beide Jahre von gut 8% (SVR) bzw. ca. 12% (DIW) des BIP von 2019. Das entspricht etwa knapp 290 Milliarden Euro bzw. ungefähr 420 Milliarden Euro (wiederum ohne Berücksichtigung von Preisänderungen).

Es stellt sich die Frage, ob angesichts dessen von einer ausreichenden Wirkung der jetzt zusätzlich geplanten staatlichen Stützungsmaßnahmen die Rede sein kann und ein Abwarten, wie sich die Dinge tatsächlich entwickeln werden, nicht als von vornherein falsch oder zumindest riskant angesehen werden muss. Befände sich die deutsche Wirtschaft nämlich in einer "normalen" (also nicht durch die Pandemie bedingten) Rezession in einem Umfang von -2% oder gar von -4%, sähe sich die Wirtschaftspolitik nämlich mit Forderungen konfrontiert, Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Natürlich kann man sich auf den Standpunkt stellen, der Staat könne die Krisenverluste nicht vollständig ausgleichen. Durch den ersten Nachtragshaushalt in Höhe von 150 Milliarden Euro und nun den zweiten in Höhe von geplanten 130 Milliarden Euro springe der Staat in erheblichem Maße (ca. 8% des BIP von 2019) direkt in die Bresche, von den Kreditgarantien nicht zu reden.

Aber wenn man so argumentiert, muss man sich überlegen, wie das verbleibende "Loch" in der wirtschaftlichen Aktivität wirkt. Ist es klein genug, um der Stabilisierung der Erwartungen der Privaten nicht im Wege zu stehen? Oder ist es doch so groß, dass es dem "Angstsparen" die Oberhand verschafft? Schließlich gilt es, wie eingangs erklärt, eine sich selbst verstärkende Abwärtsspirale zu verhindern, die die wirtschaftlichen Schäden noch vergrößern

würde und die Gesellschaft am Ende teurer zu stehen käme – ganz abgesehen von der aller Voraussicht nach ungleichen und sozial ungerechten Verteilung der Schäden.

Steigende Arbeitslosigkeit nicht nur Krisen-Indikator, sondern Krisen-Verstärker

Versucht man ganz grob abzuschätzen, wie viele Arbeitsplätze im Durchschnitt durch einen zweiprozentigen bzw. vierprozentigen BIP-Ausfall gefährdet sein könnten, kommt man auf 900 000 bzw. 1,8 Millionen. (Diese Zahlen ergeben sich, wenn man den prognostizierten BIP-Ausfall 2021 gegenüber 2019 durch das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen, wie vom Statistischen Bundesamt für 2019 ausgewiesen, teilt.) Das ist natürlich eine sehr grobe Rechnung, die die Zahl der Arbeitsstunden je Erwerbstätigen (Teilzeit, Vollzeit, Überstunden etc.), die Höhe der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in den betroffenen Branchen (unter- bzw. überdurchschnittliche Produktivität), Produktivitätsänderungen, Preiseffekte usw. nicht berücksichtigt.

Sie beleuchtet aber, was sich die für die Wirtschaftspolitik verantwortlichen Politiker unter dem Ausmaß der Krise vorzustellen haben, wenn die "Erholung" der Wirtschaft ungefähr so ablaufe, wie es die genannten Experten *unter Berücksichtigung der bereits ergriffenen und der geplanten staatlichen Stützungsmaßnahmen bis 2021* skizzieren.

Die Zahl der Arbeitslosen lag im Mai bereits um mehr als eine halbe Million über Vorjahresniveau. Kommt eine weitere halbe Million oder gar eine Million in den nächsten Monaten hinzu, wird das der zentrale Punkt sein, der nicht nur die Wirksamkeit des Konjunkturpakets anzeigt und als Indikator der Erholung fungiert, sondern der selbst entscheidenden Einfluss auf die Geschwindigkeit der wirtschaftlichen Erholung nimmt.

Dabei muss man zwei Wirkungskanäle zusätzlicher Arbeitslosigkeit in den Blick nehmen. Der eine geht direkt von den Personen aus, die arbeitslos werden und entsprechend ihren Konsum einschränken dürften. Das drückt auf die Binnennachfrage. Der andere geht von den Personen aus, die ihren Arbeitsplatz zwar (noch) nicht verloren haben, aber aus Furcht davor ebenfalls ihre Sparquote erhöhen, was wiederum die Binnennachfrage schwächt.

Vor allem aber tritt hier fast immer der Wirkungsmechanismus ein, dass diese Arbeitskräfte bereit sind, Lohnverzicht zu üben, um ihren Arbeitsplatz zu erhalten oder einen neuen zu finden. Ein solcher Unterbietungswettbewerb ist mikroökonomisch rational. Makroökonomisch aber führt er zu einer Abwärtsspirale, so dass der Einzelne auf Dauer doch nichts für sich gewinnen kann, jedoch alle langfristig geschädigt werden.

Lohndeflation als größte Gefahr

Lohnverzicht ergibt zunächst einen realen Einkommensverlust und führt damit unmittelbar zu einem Verlust an binnenwirtschaftlicher Nachfrage. Auf lange Sicht bringt er aber zusätzlich die Gefahr einer Deflation mit sich. Das lehrt der enge empirische Zusammenhang zwischen Lohnstückkosten und Inflation. Denn wenn durch Lohnverzicht in einem ersten Schritt die Lohnstückkosten fallen, wird diese Kostensenkung irgendwann in einem zweiten Schritt in den Preisen weitergegeben. Das geschieht umso schneller, je härter die Unternehmen um

Nachfrage kämpfen müssen, weil ihre Branche besonders von der Krise gebeutelt ist und das gesamtwirtschaftliche Umfeld keine ausreichend positiven Impulse liefert.

Von diesem "Race to the bottom" werden immer mehr Branchen erfasst, je länger ein Aufschwung auf sich warten lässt. Auf diesem Weg gerät das Preisniveau insgesamt unter Druck. Und das ist für die binnenwirtschaftliche Nachfrage Gift: Verbraucher reagieren mit noch mehr Kaufzurückhaltung; Investoren warten ab, da sie zukünftige Einnahmen aus Investitionsprojekten und damit deren Risiken noch schlechter kalkulieren können. Im Ergebnis steigt die Arbeitslosigkeit weiter.

Lohnverzicht liegt vor allem in Deutschland nahe, weil gemessen an den vorhandenen Produktionsstrukturen ein spürbarer Mangel an Nachfrage aus dem Ausland herrscht. Exportorientierte Unternehmen werden von ihren Arbeitnehmern Lohnzugeständnisse verlangen, um durch Preissenkungen Nachfrage aus dem Ausland anzuregen. Solche Preissenkungen werden nämlich innerhalb einer Währungsunion nicht so rasch durch Währungsaufwertung zu nichte gemacht, jedenfalls dann nicht, wenn die Währungspartner nicht gleichzeitig genauso verfahren. Zudem belastet der binnenwirtschaftlich geübte Lohnverzicht, der die Exportpreissenkung ermöglicht, nicht automatisch die Nachfrage nach den Exportgütern, sondern "nur" die Binnennachfrage, was die Exportindustrie erfahrungsgemäß wenig kümmert. Auf diese Weise würde eine deutsche Lohnbescheidenheit die Spannungen innerhalb der EWU noch verschärfen. Reagierten die Währungspartner auf die Corona-Krise ebenfalls mit Lohnverzicht, geriete die Eurozone insgesamt in eine Deflationsspirale.

Mit anderen Worten: Lohnverzicht ist auf der makroökonomischen Ebene keine sinnvolle Lösung zum Erhalt von Arbeitsplätzen, so sehr er einzelwirtschaftlich auch naheliegt und vollkommen logisch erscheint. Wer in einer fragilen gesamtwirtschaftlichen Situation Lohnzugeständnisse gegen Beschäftigungserhalt einzutauschen versucht, scheitert gesamtwirtschaftlich.

Die Verhinderung einer Lohndeflation ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht das zentrale Element einer effektiven Bekämpfung einer Abwärtsspirale. Der Staat muss einer Lohndeflation von vornherein einen Riegel vorschieben. Er kann es auch, wenn die politisch Verantwortlichen es wollen.

Vorschlag zur Verhinderung von Lohndeflation

Aus diesen Überlegungen folgt der Vorschlag, den Schutz der Lohnhöhe durch die Stärkung der Ersatzleistungen für Arbeitseinkommen zu gewährleisten und die niedrigsten Arbeitseinkommen selbst zu erhöhen.

Konkret:

- Verlängerung des auf 80 bzw. 87% erhöhten und vereinfacht zu beantragenden Kurzarbeitergeldes für die nächsten 2 Jahre
- "Wiederherstellung" der Arbeitslosenversicherung durch dauerhafte Erhöhung der altersunabhängigen Bezugszeit auf 2 Jahre bei 70 bis 80 Prozent des letzten Nettoarbeitseinkommens aus der Vor-Corona-Zeit
- Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde

- Stärkung der Tarifbindung, Verbot von Tariföffnungsklauseln
- deutliche und unbefristete Erhöhung des Hartz IV-Regelsatzes (auf ca. 700 Euro pro Monat)
- 2 Jahre lang Absicherung der nicht über die Arbeitslosenversicherung geschützten Erwerbstätigen ("Soloselbständige") mit 70 bis 80 Prozent ihres Vor-Corona-Nettoeinkommens; obwohl diese Gruppe zuvor nicht in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt hat, ist es fair, sie oberhalb des Hartz IV-Niveaus abzusichern. Denn diese Gruppe hat Arbeitsverbote und dem Gesundheitsschutz dienende Marktänderungen nicht zu verantworten und benötigt Zeit, sich daran anzupassen (ggf. einen anderen Beruf zu ergreifen).

Dieser Vorschlag hat mehrere Vorzüge. Lohnersatzleistungen erübrigen sich von selbst, werden also nur in dem Maße in Anspruch genommen, wie die Krise vorherrscht. Je weiter die Überwindung der Krise voranschreitet, desto weniger wird der Staat durch die entsprechenden Maßnahmen finanziell belastet. Die Privatwirtschaft kann aus der staatlichen Unterstützung herauswachsen. Ein Anpassungszeitraum von zwei Jahren für Veränderungen in der Nachfragestruktur, die sich als nicht vorübergehend, sondern langfristig herausstellen (möglicherweise z.B. im Flugverkehr oder der Tourismusbranche), erscheint für Umschulungen und Umstrukturierungen realistisch und zumutbar.

Die Privaten können sich auf diese Unterstützung verlassen, ganz egal, ob eine zweite Pandemie-Welle kommt, wann ein Impfstoff oder wirksame Medikamente verfügbar sein werden oder wie die wirtschaftliche Erholung im Ausland vorankommt. Genau diese klare Garantie ist das beste Mittel, die Erwartungen derjenigen zu stabilisieren, für die eine Anpassung "nach unten" einzelwirtschaftlich am naheliegendsten ist und die daher das Potenzial mitbringen, eine Abwärtsspirale zu befeuern. Daher dürfte die Wirksamkeit dieses Vorschlags in Hinblick auf das Ziel eines Konjunkturpakets in dieser außergewöhnlichen Krise hoch sein.

Ein weiterer Vorteil der Stärkung der Ersatzleistungen für Arbeitseinkommen besteht in der Transparenz und damit Gerechtigkeit einer solchen "Generalregel", weil sie für alle Arbeitskräfte gleich gilt, egal ob sie z.B. in einem großen oder kleinen Unternehmen arbeiten, in einer exportorientierten Branche oder als Soloselbständige. Das dürfte zu ihrer Akzeptanz in der Bevölkerung beitragen.

Der Vorschlag ist praktikabel und schnell umsetzbar, da die Strukturen der Bundesagentur für Arbeit existieren und sie ihre Funktionstüchtigkeit bereits bei dem Ansturm auf das Kurzarbeitergeld exzellent unter Beweis gestellt hat.

Zu gering dimensionierte, zu kompliziert ausgestaltete, zu ungerecht verteilte und zu spät wirkende staatliche Einzelmaßnahmen werden laufend fiskalische Nachbesserungen der Krisenbekämpfung erforderlich machen, die das Wirrwarr an Regelungen erhöhen und das Vertrauen großer Teile der Bevölkerung in die Fähigkeit des Staates bzw. seiner Regierung, der Krise wirksam begegnen zu können, senken.

Die im Konjunkturpaket geplanten Maßnahmen sind nicht generell falsch, aber sie dürften in Hinblick auf die kurzfristig erforderliche Abwendung einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale nicht hinreichend wirksam sein wegen ihrer Dimension (Bsp. 300 Euro Kinder-

bonus im Vergleich zu 3 Monaten Kurzarbeitergeld iHv 67% des bisherigen Nettoeinkommens), Komplexität (bürokratischer Aufwand, unübersichtliche Vielfalt), ihrem zeitlichen Einsetzen (öffentliche Investitionen benötigen in der Regel einen zeitlichen Vorlauf), ihrer Terminierung (Vorzieheffekte und entsprechende Ausfälle im Anschluss, Bsp. Mehrwertsteuersatzsenkung).

Ein Kompromiss bestünde in einer Kombination des skizzierten Vorschlags mit den im Gesetzentwurf geplanten Maßnahmen. Eine solche Kombination könnte den Durchbruch bei der Krisenbekämpfung bringen.

Zur Finanzierung

Viele dürfte der Gedanke an die hohe Neuverschuldung des Staates in Verbindung mit der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse beunruhigen. Denn die Schuldenbremse schreibt die Erstellung eines Tilgungsplans vor, gemäß dem die Neuverschuldung in einem "angemessenen" Zeitraum zurückzuführen ist. Das ist vermutlich der Hauptgrund, weshalb man vor einer großzügigen Generalregel zurückschreckt und lieber erst einmal abwarten will, ob nicht die vielen Einzelmaßnahmen ausreichen, die Konjunktur wieder in Schwung zu bringen.

Wenn der Zeitraum für eine Schuldentilgung auf fünfundzwanzig oder gar weniger Jahre beginnend 2023 festgesetzt wird (vereinzelt war von zehn Jahren die Rede), begibt sich der Staat recht zügig in eine Zwickmühle: Der fiskalpolitische Handlungsspielraum im Tilgungszeitraum wird nämlich umso stärker eingeschränkt, je großzügiger gegenwärtig die Neuverschuldung betrieben wird. In Zukunft müssten die Steuern erhöht bzw. die Ausgaben gesenkt werden – beides tendenziell Konjunktur dämpfende Maßnahmen. Bei Kürzung investiver öffentlicher Ausgaben käme noch eine längerfristig wirkende Wachstumsbremse struktureller Art hinzu.

Es kann nicht sinnvoll sein, mit Hinblick auf einen *kurzen* Tilgungszeitraum die heutige Neuverschuldung des Staates möglichst klein zu wählen, so dass sie – wenn auch wohl unbeabsichtigt – ihre erwünschte Wirkung, die Abwendung einer Abwärtsspirale und damit die Verhinderung von Massenarbeitslosigkeit, nicht erreichen kann. Denn damit verfehlte das Konjunkturpaket nicht nur seinen obersten Zweck, sondern obendrein würde die vorgesehene rasche Tilgung trotz kleinerer Beträge quasi unmöglich, weil die Steuerbasis schrumpfte und die Sozialausgaben stiegen.

Und auch wenn man eine der Schwere der Krise *angemessene* Neuverschuldung ins Werk setzt, würgt ein kurzer Tilgungszeitraum die angestrebte Konjunkturbelebung wieder ab. Denn die dann höheren Tilgungsbeträge könnten nicht allein durch das gerade wieder anlauende Wachstum gedeckt werden, sondern müssten kontraproduktiv durch Steuererhöhungen und Ausgabensenkungen bewerkstelligt werden.

Diesen Schildbürgerstreich einer entweder von vornherein zu geringen und damit nicht ausreichend wirksamen Hilfe oder einer angemessenen großen, aber zu schnell wieder einkassierten und damit ebenfalls nicht ausreichend wirksamen Hilfe sollte die Regierung verhindern. Sie kann es, indem sie das Wort "angemessen" im Zusammenhang mit dem Tilgungszeitraum sinnvoll interpretiert (etwa einen Zeitraum von mindestens 50 Jahren).

Langfristig wird die Streichung der Schuldenbremse aus dem Grundgesetz zu diskutieren sein.

Wer verschuldet sich für die deutsche Wirtschaft?

Die Rückzahlung der jetzt neu aufzunehmenden Staatsschulden wie auch der öffentlichen Altschulden würde zu einem gesamtwirtschaftlichen Desaster führen, solange in Deutschland weder die privaten Haushalte noch die Unternehmen bereit sind, sich in der Summe betrachtet – spiegelbildlich dazu – zu verschulden. Das sind die traditionell sparenden privaten Haushalte ausweislich der letzten sechs Jahrzehnte sicher nicht und die Unternehmen seit fast zwei Jahrzehnten ebenfalls nicht mehr.

Versucht der Staat, es beiden Sektoren in den Jahren ab z.B. 2023 gleich zu tun und ebenfalls zu sparen, um seine Schulden zu tilgen, folgt daraus zwingend entweder eine Rezession hierzulande oder eine weiter zunehmende Verschuldung des Auslands bei uns oder eine Mischung aus beidem. Für die Europäische Währungsunion und Europa insgesamt liefe das darauf hinaus, dass die Wirtschaftskrise nicht überwunden werden könnte und stattdessen eine lange Phase anhaltend hoher Arbeitslosigkeit in einem deflationären Umfeld bei Nullzinsen drohte.

Warum kann nicht jeder einfach sparen? Das liegt an dem logischen gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, dass die Ausgaben eines Wirtschaftssubjekts immer die Einnahmen eines anderen sind. Spart ein Wirtschaftssubjekt, gibt es weniger aus, als es einnimmt. Verschulden sich nicht gleichzeitig andere in mindestens gleicher Höhe, sinkt das Einkommen aller Wirtschaftssubjekte zusammengenommen. Ein Sparer braucht gesamtwirtschaftlich gesehen also immer einen Counterpart, der mit seiner Verschuldung die durch das Sparverhalten ausfallende Nachfrage ausgleicht.

Saldiert gilt das auch für die vier Sektoren einer Volkswirtschaft untereinander. Sparen drei Sektoren (z.B. private Haushalte, Unternehmen und Staat), sinkt das Gesamteinkommen bzw. die Gesamtnachfrage, also das Bruttoinlandsprodukt, wenn sich nicht der vierte Sektor (das Ausland) verschuldet.

Diese zwingende Logik darf nicht übersehen werden. Sie gilt in Krisenzeiten wie in Zeiten positiver Wachstumsraten. Sie in Krisenzeiten zu ignorieren, ist allerdings brandgefährlich.

Die "Schwarze Null", die der deutsche Staat seit einigen Jahren in zunehmendem Maße realisiert hat, musste angesichts des Sparverhaltens der privaten Haushalte und der Unternehmen mit einer steigenden Verschuldung des Auslands in Deutschland einhergehen. Das Ausland hat die Rolle des Schuldners für deutsche Sparwünsche allerdings nicht bewusst und sozusagen freiwillig übernommen, sondern vermittelt über die Preise, zu denen deutsche Unternehmen auf den internationalen Märkten ihre Güter anbieten.

Deutsche Unternehmen waren und sind bis heute insgesamt gesehen preislich unter Berücksichtigung der Qualität wettbewerbsfähiger als die Konkurrenz aus dem Ausland. Das deutsche Preisniveau lag und liegt unter dem ausländischen, ohne dass es eine direkte Korrektur über den Wechselkurs gäbe, weil Deutschland Teil einer Währungsunion ist.

Diese überlegene deutsche Wettbewerbsfähigkeit wurde und wird zwar von den Akteuren auf den Kapitalmärkten goutiert, was den meisten Politikern und vielen Ökonomen als Ausweis für die Solidität der deutschen Strategie gilt. Übersehen wird dabei jedoch, dass es genau die Kapitalmarktakteure sind, die im Falle einer schlagartig drohenden Korrektur der Ungleichgewichte (z.B. in Form einer erneut offen zu Tage tretenden EWU-Krise) auf die Rettung des Geld- und Bankensystems durch die Staaten und ihre Zentralbank setzen. Das sollte denen zu denken geben, die die "Schwarze Null" als kluge Vorsorgepolitik Deutschlands für schlechte Zeiten einstufen.

Hintergrund für die systematische Unterbietung der Preisniveaus der anderen Unionsmitglieder ist das Unterschreiten des gemeinsamen Inflationsziel von knapp 2 Prozent durch die Entwicklung der deutschen Lohnstückkosten im ersten Jahrzehnt der Währungsunion. Diese wiederum beruhte auf dem Lohndumping, das in Deutschland in den ersten zehn Jahren der Währungsunion betrieben wurde und das bis heute gegenüber den Unionsmitgliedern nicht vollständig ausgeglichen wurde.

Die einzelwirtschaftlichen Nachfrager aus dem Ausland "merken" bei ihren vollkommen rationalen, d.h. an Preis und Qualität orientierten Kaufentscheidungen gar nicht direkt, dass sie zur Verschuldung ihres eigenen Landes in Deutschland beitragen und ihre eigenen Arbeitsplätze auf diese Weise langfristig gefährden.

Setzt Deutschland auch weiter auf die Karte "Verschuldung des Auslands bei uns", um seine Staatsschulden wider gegen jede makroökonomische Logik zu senken, braucht man die Feinheiten eines Konjunkturpakets heute, egal in welcher Größenordnung, nicht zu diskutieren. "Gestärkt" gehen dann nämlich weder Deutschland noch die anderen europäischen Länder aus der Corona-Krise hervor.

**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 segensreichen 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.

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages am 29. Juni 2020

Volker Wieland^{*)}

Institute for Monetary and Financial Stability,
Goethe Universität Frankfurt am Main
und
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen
Entwicklung

^{*)} Kontaktinformationen: Prof. Volker Wieland, Ph.D., Institute for Monetary and Financial Stability, Goethe Universität Frankfurt am Main, House of Finance, Theodor-W.-Adorno-Platz 3, 60629 Frankfurt am Main, +49 69 79833805, wieland@wiwi.uni-frankfurt.de.

1 Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung
2 im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
3 am 29. Juni 2020

4 Volker Wieland, Institute for Monetary and Financial Stability, Goethe Universi-
5 tät Frankfurt und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftli-
6 chen Entwicklung

- 7 (1) Wie hoch schätzen Sie den Gesamteffekt der Maßnahmen des Konjunk-
8 turpakets für das deutsche Wirtschaftswachstum in diesem und im
9 nächsten Jahr, und welche Maßnahmen sind besonders wirkungsvoll, um
10 einen konjunkturellen Impuls zu erzielen, welche weniger?

11
12 Generelle konjunkturelle Wirkung

- 13 1. Ob das Konjunkturpaket überhaupt eine stimulierende Wirkung haben wird,
14 hängt zunächst einmal entscheidend davon ab, dass die gesundheitspolitischen
15 Einschränkungen weitgehend zurückgenommen werden können. Außerdem
16 muss es gelingen, etwaige neue Ausbrüche mit einer größeren Anzahl von Neuin-
17 fektionen ohne weitgehenden nationalen Lockdown lokal einzudämmen.
- 18 2. Das geplante Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket ist groß dimensioniert.
19 Es umfasst Maßnahmen im Volumen von 130 Mrd Euro für die Jahre 2020 und
20 2021. Insgesamt haben die im Eckpunktepapier aufgeführten Maßnahmen ein
21 Volumen von 170 Mrd. Euro und erstrecken sich über das Jahr 2021 hinaus. Auf
22 das **zweite Halbjahr 2020 entfallen 90 Mrd Euro** (circa 2,7 % des BIP) **für**
23 **den Bund und 10 Mrd Euro für die Länder**. Dies **entspricht aber nicht**
24 **zwingend dem Fiskalimpuls**, der von den Maßnahmen ausgeht. Einzelne
25 Maßnahmen, wie zum Beispiel die Überbrückungshilfen für kleine und mittel-
26 ständische Unternehmen, werden durch ungenutzte Mittel des ersten Nachtrags-
27 haushaltes finanziert. Darüber hinaus sind Maßnahmen vorgesehen, wie die dau-
28 erhafte Ausweitung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft und Hei-
29 zung, die lediglich zu einer Verschiebung zwischen den Ebenen der Gebietskör-
30 perschaften führen.
- 31 3. Schätzungen verschiedener Institutionen zufolge das BIP im Vergleich zum kont-
32 rafaktischen Fall ohne Konjunkturpaket höher ausfallen, und zwar um einen Be-
33 trag zwischen 0,8 % und 1,4 % im Jahr 2020 und zwischen 0,4 % und 1,7 % im
34 Jahr 2021 (Boysen-Hogrefe et al., 2020b; Deutsche Bundesbank, 2020a; IWH,
35 2020; Michelsen et al., 2020; Wolter et al., 2020). ↘ ABBILDUNG 1 Nach meiner Ein-
36 schätzung dürfte sich der **gesamtwirtschaftliche Effekt des Konjunktur-**
37 **pakets eher am unteren Rand dieser Schätzungen** bewegen.
- 38 4. Viele der im Konjunkturpaket geplanten Maßnahmen zielen darauf ab, die ge-
39 samtwirtschaftliche Nachfrage zu stimulieren und die Beschäftigung zu stabilisie-
40 ren. Verschiedene empirische Analysen und Studien mit makroökonomischen

1 Modellen legen jedoch nahe, dass der sogenannte **Mulplikatoreffekt zusätz-**
2 **licher Käufe des Staates oder Transferzahlungen unter 1** liegt, das heißt
3 der resultierende Anstieg des Bruttoinlandsprodukts fällt geringer aus als der An-
4 stieg der jeweiligen staatlichen Ausgaben. Es kommt zu Verdrängungseffekten,
5 etwa weil ein Teil der Transfers gespart wird, oder weil erwartet wird, dass die
6 höhere Staatsverschuldung zukünftig höhere Steuern und höhere Zinsen nach
7 sich ziehen (unter anderem Cogan et al., 2010, Cwik und Wieland, 2011, Wolters,
8 2013). Außerdem fließt die zusätzlich hervorgerufene Nachfrage teils in Import-
9 güter. Infrastrukturinvestitionen, wie sie ebenfalls im Konjunkturpaket enthalten
10 sind, dürften zwar längerfristig eine größere Multiplikatorwirkung entfalten als
11 Konsumstimuli für die Haushalte, wenn sie über Produktivitätseffekte das lang-
12 fristige Wachstumspotenzial erhöhen (siehe ebenfalls die JG 2009 Ziffer 247 ff.,
13 JG 2013 Ziffer 224 ff. und JG 2019, Ziffer 116 ff.). Aber es dauert länger, diese
14 Investitionen tatsächlich umzusetzen. Sie werden deshalb nicht zeitnah greifen.

- 15 5. Maßnahmen, wie etwa die **Umsatzsteuerreduktion und der Kinderbonus**,
16 dürften nur bedingt die private Nachfrage anregen. Die erhöhte Unsicherheit be-
17 zogen auf die Infektionsgefahr und das zukünftige Einkommen setzt einen Anreiz,
18 dass Haushalte das zusätzliche Einkommen eher sparen. So stieg die **Sparquote**
19 von 10,9 % im Jahr 2019 auf aktuell prognostizierte 17,8 % für das erste Halbjahr
20 2020 (SVR KonjUpdate 2020). Dies entspricht einer Reduktion der Kaufkraft im
21 Umfang von circa 130 Mrd Euro. Ähnliche Effekte zeigten sich auch für das Kon-
22 junkturpaket II im Jahr 2009. Im Rahmen der SAVE Umfrage 2009 fanden Bör-
23 sch-Supan et al. (2009), dass die Sparneigung beim zusätzlichen Einkommen bei
24 circa 26 % und damit deutlich über dem Normalniveau lag. Darüber hinaus dürfte
25 die zeitlich **begrenzte Umsatzsteuerreduktion vorrangig zu Verschie-**
26 **bungs- und Mitnahmeeffekten** führen.

27 ▽ ABBILDUNG 1

Konjunkturelle Wirkung des Konjunkturpakets

Studie	BIP Anstieg in 2020 in % des BIP	BIP Anstieg in 2021 in % des BIP	Methode	Fiskalmultiplikator (kurze/mittlere Frist)
IfW (2020)	0,8	0,4	DSGE	0,5 / 0,4
Deutsche Bundesbank (2020)	1,0	0,5	Standardelastizitäten	<1 ¹ / -
DIW (2020)	1,3	1,3	Strukturgleichungsmodell auf Basis der VGR	0,6 ² / 1,1 ²
IWH (2020)	0,9	0,8	DSGE	0,6–0,7 / 0,6–0,7
IAB (2020)	1,4	1,7	Ökonometrisches Prognose- und Simulationsmodell (tief disaggregiert)	- / -

1 - Keine ausreichenden Daten zur Berechnung vorhanden. Erste Annäherung: Zusätzliche Defizite von 1,5 % und 0,5 % in 2020 und 2021.

2 - Eigene Berechnung: Verhältnis (kumulierte) Effekte auf das BIP zu (kumulierten) finanzpolitischen Maßnahmen.

Quellen: Deutsche Bundesbank, DIW, IfW, IAB, IWH, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 20-262

- 28
29 6. **Steuererleichterungen und Hilfen für Unternehmen** tragen dazu bei ak-
30 tuelle Liquiditätsengpässe zu reduzieren. Auf diesem Weg dürften sie den Inves-
31 titionsrückgang bremsen. Allerdings besteht weiterhin hohe Unsicherheit, ob es
32 nicht zukünftig wieder zu Produktionseinschränkungen, etwa aufgrund eines

1 Wiederaufflammens der Epidemie kommt. Zudem ruft das veränderte Konsum-
2 verhalten Unsicherheit über die Absatzmöglichkeiten hervor. Schließlich kann
3 der Einbruch der Exportnachfrage aufgrund der tiefen Rezession in wichtigen Ab-
4 satzländern nicht durch zusätzliche staatliche Nachfrage ersetzt werden. All dies
5 dürfte weiterhin zu Investitionszurückhaltung beitragen.

- 6 7. Eine substanzielle Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen und
7 Beschäftigung, wie zum Beispiel **eine dauerhafte Senkung von Ertragssteu-**
8 **ern wäre** meines Erachtens **erfolgsversprechender als eine temporäre**
9 **Umsatzsteuersenkung**, um Anreize für Investitionen und Beschäftigung zu
10 setzen. So hätte das Konjunkturpaket Anlass geben können, den Solidaritätsbei-
11 trag komplett abzuschaffen und damit auch die Belastung der Unternehmen zu
12 reduzieren. Im Vergleich zu anderen bedeutenden fortgeschrittenen Volkswirt-
13 schaften ist die Unternehmenssteuerbelastung in Deutschland vergleichsweise
14 hoch. Alternativ könnte man die Körperschaftssteuer reduzieren. Um Erwartun-
15 gen und Profitabilität von Investitionen zu verbessern, sind dauerhafte Steuer-
16 senkungen weitaus effektiver als rein temporäre Veränderungen.

- 17 8. **Öffentliche Investitionsvorhaben** haben eine direkte Nachfragewirkung und
18 möglicherweise positive langfristige Effekte auf die Produktion. Darüber hinaus
19 ist bei staatlichen Infrastrukturinvestitionen auch von einem größeren Fiskal-
20 multiplikator auszugehen. Fraglich ist hierbei aber die schnelle Umsetzbarkeit
21 (siehe zweite Frage).

22 Einzelmaßnahmen

- 23 9. Das **Programm für Überbrückungshilfen** für kleine und mittelständische
24 Unternehmen führt, das im März verabschiedete Soforthilfe-Programm, das im
25 Mai ausgelaufen ist, weiter fort. Während die maximale Förderhöhe deutlich hö-
26 her als bei der Soforthilfe ist, werden jedoch strikere Anforderungen bei der An-
27 tragsstellung und der Abrechnung gestellt. So können für die Monate Juni bis Au-
28 gust abhängig von dem Umsatzausfall bis zu 150 000 Euro für angefallene be-
29 triebliche Fixkosten beantragt werden. Um förderungsberechtigt zu sein, muss
30 der Umsatz im April und Mai 2020 um mindestens 60 % unterhalb des Umsatzes
31 im April und Mai 2019 gelegen haben. Zudem muss der Umsatzrückgang im Ver-
32 gleich zum Vorjahresmonat in den Monaten Juni bis August zu mindestens 40 %
33 fortbestehen. Von den im März bereitgestellten 50 Mrd Euro für die Soforthilfe
34 sind nur rund 13 Mrd Euro abgerufen wurden. Dementsprechend können die nun
35 bereitgestellten Mittel von 25 Mrd Euro über das bestehende Programm, und da-
36 mit den ersten Nachtragshaushalt, finanziert werden.

- 37 10. Die hälftige **Übernahme der Gewerbesteuer ausfälle** durch den Bund und
38 die jeweiligen Länder soll helfen, die kommunalen Einnahmen zu stabilisieren.
39 Dies könnte es insbesondere hochverschuldete Kommunen erleichtern, die eben-
40 falls im Konjunkturpaket vorgesehenen staatlichen Investitionsprojekte umzuset-
41 zen. In ähnlicher Weise sollte die Ausweitung des Bundesanteils an den **Kosten**
42 **der Unterkunft und Heizung** (dauerhaft von bisher 50 % auf 75 %) wirken.

1 11. Der **Kinderbonus** erhöht die Nachfrage insbesondere bei Haushalten mit be-
2 grenzten Einkommen, die unter Liquiditätsbeschränkungen leiden. Andere Haus-
3 halte werden einen Großteil des zusätzlichen Einkommens sparen. Aber auch bei
4 geringen Einkommensaussichten dürfte ein Teil wohl gespart werden, da es sich
5 nur um eine einmalige Einkommenserhöhung handelt.

6 12. Die Wirkung der **Umsatzsteuerreduktion** hängt davon ab, in welchem Aus-
7 maß die Steuersenkung an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben
8 wird und so deren Realeinkommen steigert. Empirische Studien legen nahe, dass
9 Umsatzsteuersenkungen nicht in der gleichen Weise wie Umsatzsteuererhöhun-
10 gen an die Kunden weitergereicht werden. Wenn es nicht zu einer Preissenkung
11 kommt, kann es dennoch durch höhere Margen der Unternehmen zu einem posi-
12 tiven konjunkturellen Effekt kommen. Es werden dabei vor allem Firmen unter-
13 stützt, die aktuell Umsätze erwirtschaften können.

14 Aber auch wenn die Steuersenkung im großen Maße an die Konsumenten weiter-
15 gegeben werden, resultiert die Maßnahmen vor allem in einem Vorziehen von
16 Ausgaben. So ist zu erwarten, dass der positive konjunkturelle Effekt im zweiten
17 Halbjahr 2020 durch eine dämpfende Wirkung im ersten Halbjahr 2021 erkauf-
18 t wird. Dies könnte im Fall einer langsamer als erwarteten Erholung der Wirtschaft
19 zu neuen Problemen führen.

20 13. Die **dauerhafte Absenkung der EEG-Umlage** stellt eine substanzielle Ent-
21 lastung von Haushalten und Unternehmen dar. Sie führt zu einer Erhöhung der
22 Kaufkraft und verbessert die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die nicht
23 von der Umlage befreit sind. Insbesondere mit Blick auf die Klimapolitik und das
24 Ziel stärker auf erneuerbare Energien und E-Mobilität zu setzen, ist es sinnvoll,
25 die Stromkosten zu reduzieren. Deshalb hatte sich der **Sachverständigenrat**
26 bereits im Vorfeld **für eine substanzielle und dauerhafte Senkung der**
27 **EEG Umlage und Stromsteuer** ausgesprochen. Es wäre besser gewesen, ei-
28 nen größeren Anteil am Volumen des Konjunkturpakets hierauf zu konzentrieren.
29 Für das Ziel der Sektorkopplung wäre eine stärkere Absenkung notwendig gewe-
30 sen, da der Ölpreis aktuell stark eingebrochen ist.

31 14. Die Ausweitung des **steuerlichen Verlustrücktrags** ist eine gute Möglichkeit
32 Unternehmen aktuell mit zusätzlicher Liquidität zu versorgen. Dabei werden au-
33 tomatisch Unternehmen begünstigt, die zumindest in der Vergangenheit sehr er-
34 folgreich gewirtschaftet haben. Es wird vermieden, Unternehmen zu unterstüt-
35 zen, die schon vor der Krise in großen Schwierigkeiten waren. Deshalb hatte sich
36 der **Sachverständigenrat** bereits im Vorfeld **für eine substanzielle Aus-**
37 **weitung des Verlustrücktrags** ausgesprochen. Es wäre besser gewesen einen
38 größeren Anteil des Volumens des Konjunkturpakets hierfür einzusetzen. So wäre
39 eine stärkere Ausweitung auf mehrere Jahre (größere Unterstützung für kleine
40 Unternehmen) und eine höhere Maximalgrenze als 5 Mio Euro, bzw. 10 Mio bei
41 Zusammenveranlagung (für große Unternehmen) sinnvoll gewesen.

42 15. Die **Investitions- und Förderprogramme** können grundsätzlich eine länger-
43 fristige, nachhaltig positive Wirkung entfalten. Die notwendige Zeit für Planung,
44 Genehmigung und Umsetzung wird aber eine rechtzeitige stimulierende Wirkung
45 erschweren.

1

2

(2) Wie bewerten Sie die Schwerpunktsetzung auf investive Ausgaben im
Konjunkturpaket? Wie kann der Abfluss der investiven Mittel beschleunigt
werden?

3

4

5

16. Das Konjunkturpaket enthält umfangreiche Investitions- und Förderprogramme, wovon Infrastrukturinvestitionen einen beträchtlichen Anteil ausmachen. Wolter et al. (2020) rechnen mit einem Umfang von über 20 Mrd Euro zusätzlichen Bauinvestitionen in den Jahren 2020 und 2021 infolge dieses Pakets. Zu beachten ist, dass bereits vor der Corona-Pandemie bestehende Investitionsmittel von Bund und Ländern nur zurückhaltend abgerufen wurden (JG 2019 Ziffer 545 ff.). **Drei Hindernisse** können für eine rasche Umsetzung ausgemacht werden: **Administrative Hürden bzw. Verwaltungskapazitäten, Kapazitätsauslastung im Baugewerbe und die finanzielle Ausstattung der Kommunen.**

6

7

8

9

10

11

12

13

14

Administrative Hürden bzw. Verwaltungskapazitäten

15

17. Aufwendige Ausschreibungs- und Planfeststellungsverfahren, die Beteiligung verschiedener Träger öffentlicher Belange, sowie umständliche gesetzgeberische Bestimmungen **verlangsamen oder hemmen** eine rasche Umsetzung **öffentlicher Investitionen**. In der aktuellen Situation könnten die Nachwirkungen der in der Corona-Pandemie ergriffenen Quarantänemaßnahmen die Genehmigungsverfahren zusätzlich verlangsamen. **Unzureichende IT-Infrastruktur** und mangelnde Digitalisierung der kommunalen Verwaltungsprozesse, könnten Home-Office Lösungen erschweren.

16

17

18

19

20

21

22

23

18. Darüber hinaus ist seit langem ein **Personalrückgang** in der Kommunalverwaltung, insbesondere mit Baufragen befasster Angestellten, zu beobachten. Die zunehmende Überalterung des aktuellen Personalbestandes dürfte zu einer Verschärfung der Engpässe in der Zukunft führen. Die Pandemie könnte zusätzliche Personalengpässe auslösen. Circa 50 % der Mitarbeiter in der kommunalen Verwaltung sind über 50 Jahre alt und gehören somit zur **potenziellen Risikogruppe**. ↘ ABBILDUNG 2

24

25

26

27

28

29

30

19. Berechnungen von Wolter et al. (2020) zufolge, führt das Konjunkturpaket zu einer zusätzlichen Arbeitskräftenachfrage von rund 60 000 Angestellten in der öffentlichen Verwaltung in den Jahren 2020 und 2021. Hierbei führen die Autoren neben dem erhöhten Bedarf im Gesundheitswesen auch den Verwaltungskräftebedarf für die Umsetzung von Investitionen und Förderungen auf. In wieweit dieser Bedarf kurzfristig durch geeignete Fachkräfte gedeckt werden kann, ist fraglich.

31

32

33

34

35

36

37

38

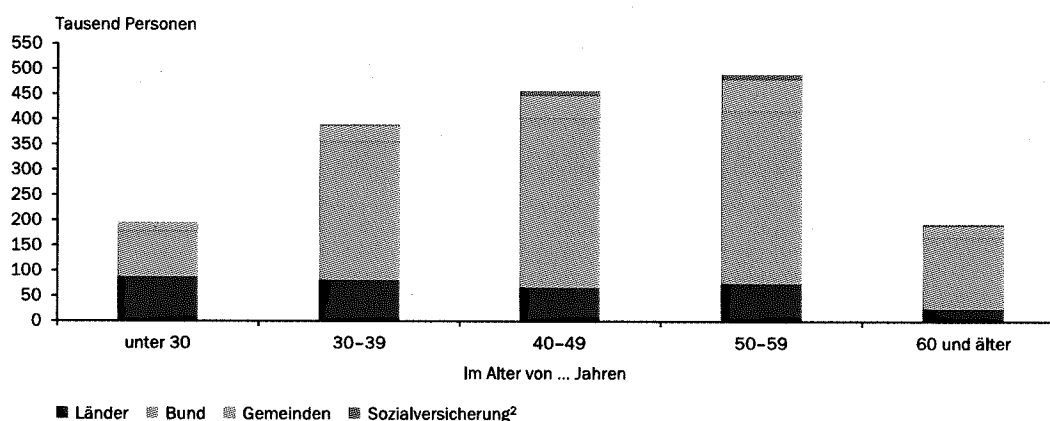
39

1

2

3 ↳ ABBILDUNG 2

Altersverteilung der Beamten im Jahr 2018¹



1 - Beamte/Beamtinnen, Richter/-innen, Berufs- und Zeitsoldaten/-soldatinnen am 30.06.2018. 2 - Einschließlich Bundesagentur für Arbeit.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 20-264

4

5

Kapazitätsauslastung im Baugewerbe

6

20. Vor der Corona-Pandemie hätten bestehende **Kapazitätsengpässe im Bau-sektor** eine rasche Ausweitung öffentlicher Investitionsvorhaben erschwert oder sogar verhindert (JG 2019 Kasten 16). Ob in der aktuellen Situation mehr Kapazitäten verfügbar werden oder nicht, ist schwer abzuschätzen. Die folgenden zwei Effekte wirken in entgegengesetzte Richtung.

7

8

9

10

11

21. Auf der einen Seite führt der Rückgang der Wirtschaftsaktivität zu geringeren privaten Bauinvestitionen. Bereits jetzt gibt es eine erhöhte Stornierung bestehender Aufträge (ZDH, 2020). Somit könnten ausreichend freie Kapazitäten für die umfangreichen Maßnahmen des Konjunkturpakets in diesem Bereich zur Verfügung stehen. Da das Projektvolumen der meisten Vorhaben aber wahrscheinlich erst ab dem Jahr 2021 vollumfänglich realisiert werden kann, **könnten bei einer breiten wirtschaftlichen Erholung neue Engpässe in den nächsten Jahren entstehen.**

12

13

14

15

16

17

18

19

22. Auf der anderen Seite könnte die Corona-Pandemie zu einer weiteren **Verschärfung des Fach- bzw. Hilfskräftemangels im Baugewerbe** führen. Der leichte Anstieg in der Anzahl an Erwerbstätigen seit 2005 wurde überproportional stark von ausländischen Arbeitskräften getragen. Die Quarantänemaßnahmen und Reisebeschränkungen könnten deshalb diesen Trend beendet haben. Insbesondere die Einreisebeschränkungen am Anfang der Pandemie dürften zu einem abrupten Rückgang verfügbarer Arbeitskräfte geführt haben. Inwieweit sich dieser Effekt nun wieder umkehrt, ist noch nicht abzuschätzen. Aufgrund der

20

21

22

23

24

25

26

1 unterdurchschnittlichen Entwicklung der Stundenentlohnung und der über-
2 durchschnittlichen Arbeitsstunden je Erwerbstätigen im Baugewerbe, ist nicht
3 mit einer verstärkten Substitution durch inländische Arbeitskräfte zu rechnen.

4 Finanzielle Ausstattung der Kommunen

5 23. Für einige Kommunen stellt die hohe **Verschuldung in Form von Kassenk-**
6 **rediten** ein potenzielles Hindernis zur Umsetzung der im Konjunkturpaket ge-
7 planten Investitionen dar. Kommunen sollen Investitionen zwar über gesonderte
8 Kredite finanzieren, dies aber nur insoweit spätere Kosten durch Zinsen und Til-
9 gung ihre Leistungsfähigkeit nicht übersteigen.

10 24. Hierbei ist zu beachten, dass die **Kassenkredite sehr heterogen verteilt** sind.
11 Ende 2018 entfielen 85 % des Gesamtbestandes auf die drei Länder Nordrhein-
12 Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland. Insoweit strukturschwache Kom-
13 munen mit hohem Altschuldenstand Investitionen nicht umsetzen können, könn-
14 ten sich die regionalen Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung in den
15 nächsten Jahren weiter verschärfen.

16 25. Grundsätzlich sind die jeweiligen **Länder für die ausreichende Finanzaus-**
17 **stattung ihrer Kommunen verantwortlich**. Der Bund sollte jetzt nicht ein-
18 springen und die Altschulden der Kommunen in den wenigen Ländern überneh-
19 men, die ihre Hausaufgaben nicht gemacht haben. Dies würde die Länder bestra-
20 fen, die sich der Problematik erfolgreich angenommen haben. Der **Sachverständ-**
21 **igenrat** hat zudem auf die Möglichkeit hingewiesen, die **Einnahmeautono-**
22 **mie der Länder zu stärken** (JG 2014 Ziffern 629 ff.).

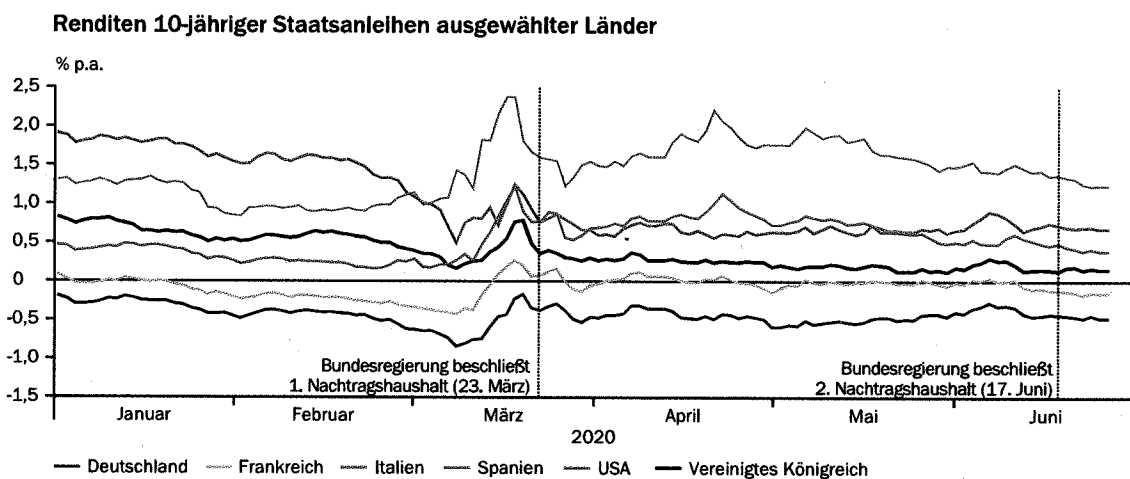
23
24 (3) Welche Konsequenzen für die Schuldentragfähigkeit des Bundes erwar-
25 ten Sie durch die Nettokreditaufnahme des Bundes von 218,5 Mrd Euro,
26 und wie schätzen Sie die Finanzierungsbedingungen auf den Kapitalmärk-
27 ten für die hohe Ausgabe von Staatsanleihen ein, auch im weltweiten Ver-
28 gleich?

29 26. Die Schuldenquote des Bundes wird durch die Nettokreditaufnahme von 218,5
30 Mrd Euro von knapp unter 60 % auf voraussichtlich etwa 77 % steigen (IWH,
31 2020, Handelsblatt, 2020). Der Stabilitätsrat (2020) rechnet bezogen auf die ers-
32 ten Hilfsmaßnahmen (z.B. KfW-Kredite) bis zum 27. März ohne das aktuelle Kon-
33 junkturpaket mit einem Schuldenstand von 75,25 %. Die für das Konjunkturup-
34 date des Sachverständigenrates (2020) zugrundgelegte **Staatsverschuldung**
35 **beläuft sich für 2020 auf 75,2 %**. Angenommen wird dabei eine Neuverschul-
36 dung für 2020 von 195,4 Mrd Euro. ↘ TABELLE 1 Die Nettokreditaufnahme des Bun-
37 des von 218,5 stellt lediglich die Höhe der Kreditermächtigung dar. Bis zu diesem
38 Wert kann, muss aber keine Verschuldung erfolgen. Trotz eines Schuldenstands
39 über den in den Maastricht-Kriterien festgelegten 60 % wird die **Schuldentrag-**
40 **fähigkeit** dadurch zunächst nicht beeinträchtigt. **Voraussetzung** dafür ist,

1 **dass die Volkswirtschaft auf einen ausreichend steilen Wachstumspfad zurückkehrt**, der es ermöglicht aus dem höheren Schuldenstand wieder
2 herauszuwachsen. In Folge der Finanzkrise stieg die Schuldenquote auf über
3 80 %. Dennoch konnte im Nachgang eine Reduzierung um über 20 Prozentpunk-
4 ten erreicht werden. Für das Jahr 2021 prognostiziert der Sachverständigenrat
5 einen leichten Rückgang der Schuldenquote auf 73,3 %. Längerfristige Prognosen
6 zum Schuldenstand liegen zum jetzigen Zeitpunkt weder vom Stabilitätsrat noch
7 etwa vom IWF vor.
8

- 9 27. Ein wichtiger Aspekt für die Schuldentragfähigkeit ist die **Zinslast**, die **auf die**
10 **Staatsschulden anfällt**. Aufgrund **negativer Nominal- und Realzinsen**
11 für langjährige Anleihen, ist die **Situation derzeit** diesbezüglich **günstig**. Die
12 Zinsentwicklung auf den Finanzmärkten hat auch nach Ankündigung der beiden
13 milliardenschweren Nachtragshaushalte zu keiner erkennbaren Reaktion geführt.
14 \triangleright **ABBILDUNG 3** Zudem haben die Rating-Agenturen weder das Rating noch den Aus-
15 blick für Deutschland geändert. Vielmehr hat S&P im April und Fitch im Juni das
16 deutsche Rating bestätigt. Letzteres mit Verweis auf das umfangreiche Konjunk-
17 turpaket und den finanziellen Spielraum durch die bisher niedrige Schulden-
18 quote. Die Finanzmärkte scheinen somit die Schuldentragfähigkeit Deutschlands
19 derzeit nicht anzuzweifeln, was zu weiterhin niedrigen Zinsen beitragen dürfte.

20 \triangleright **ABBILDUNG 3**



- 21
22 28. Allerdings hat die äußerst expansive Politik der Europäischen Zentralbank (EZB)
23 einen wichtigen Anteil daran, dass die Zinsen auf deutsche Staatsschulden so
24 niedrig sind. Die **EZB-Ankaufprogramme** für Staatsanleihen haben das Zins-
25 niveau deutlich gesenkt und damit den Staaten des Währungsraums mehr Spiel-
26 raum für die Anleiheemission gegeben. Derzeit kauft die EZB in großem Stil
27 Staatsanleihen und Unternehmensanleihen im Rahmen des Pandemic
28 Emergency Purchase Programme (PEPP), das noch bis Jun 2021 fortgeführt wer-
29 den soll. Die EZB plant aktuell Käufe von 1350 Mrd Euro unter diesem Programm.
30 Hinzu kommen noch einmal Käufe von öffentlichen Wertpapieren im Umfang
31 von 360 Mrd Euro unter dem PSPP Programm im Jahr 2020. Insgesamt ist dies
32 deutlich mehr als das geschätzte Haushaltsdefizit für den Euro-Raum in Höhe von
33 8,5% in der EZB-Stabsprognose vom 4. Juni 2020.

- 1 29. So lange die EZB die Anleihekäufe im gegenwärtigen Tempo fortführt, übt sie einen
2 starken Einfluss auf die Anleiherenditen und insbesondere die Laufzeit- und
3 Risikoprämien aus. Wenn die Inflation allerdings einmal steigt und das Ziel der
4 EZB von unter aber nahe 2% überschreitet, wird die EZB diese Programme nicht
5 mehr fortführen können und auch den Leitzins anheben müssen. **Das derzeitige
6 negative Zinsniveau ist deshalb nicht die entscheidende Referenzgröße für längerfristige
7 Tragfähigkeitsrechnungen. Längerfristig ist von deutlich höheren Zinsen** auszugehen. In der
8 langen Frist wird das Niveau des kurzfristigen, sicheren Geldmarktzinses von der Inflationsrate
9 und einem realen, kurzfristigen Gleichgewichtszins bestimmt. Für den realen Gleichgewichtszins
10 ist unter anderem das langfristige Wachstum ein wichtiger Bestimmungsfaktor. Laut der EZB
11 Umfrage „ECB Survey of Professional Forecasters“ erwarten Institutionen und Experten für den
12 Euro-Raum längerfristig, d.h. in diesem Fall für das Jahr 2024, eine Inflationsrate von 1,7%
13 und ein reales BIP Wachstum von 1,4%. Das nominale Zinsniveau am Geldmarkt in einem
14 längerfristigen Gleichgewicht dürfte sich demnach um die 3 bis 3½ Prozent bewegen. Bei Zinsen
15 auf längerfristige Anleihen kommt dann noch eine Laufzeit- und Risikoprämie hinzu.
- 18 30. Zwar gibt es Studien, die den **realen Gleichgewichtszins** deutlich unterhalb
19 der genannten Prognose für das längerfristige Realwachstum von 1,4% schätzen
20 (siehe SVR 2019, Ziffern 481 ff., Beyer und Wieland 2019). Diese Schätzungen
21 sind allerdings von sehr hoher Unsicherheit geprägt, so dass auch ein realer
22 Gleichgewichtszins um 2%, keineswegs ausgeschlossen werden kann. Empirische
23 Analysen zum **Umkehrisiko der Zinswachstumsdifferenz** legen zudem ein substantielles
24 Risiko nahe, dass auf eine Periode, in der der Realzins unter der Wachstumsrate
25 des realen BIP liegt, innerhalb von 5 Jahren eine Periode folgt, in der der Realzins
26 die reale Wachstumsrate überschreitet (siehe SVR 2019 Ziffern 477ff, Kasten 13).
- 28 31. Hinzu kommt, dass deutsche Anleihen unter anderem aufgrund der soliden
29 Haushaltspolitik der vergangenen Jahre eine deutlich **geringere Risikoprämie** beinhalten
30 **als die Anleihen anderer Mitgliedsstaaten** des Euro-Raums. Dementsprechend gelten
31 deutsche Anleihen also besonders sicher. Die positiven Zinsen für Anleihen höher
32 verschuldeter Mitgliedsstaaten zeigen jedoch, dass sich solch eine Situation schnell
33 ändern kann, wenn die Schuldenquote, also Staatsschulden relativ zur Wirtschaftsleistung,
34 schnell und stark ansteigt. Auch deshalb ist eine **vorsichtige Vorgehensweise**
35 **angeraten**. Maßnahmen sollten getroffen werden, so dass die Schuldenquote nach dem
36 unvermeidlichen starken Anstieg in 2020 mittelfristig wieder zurückgeht. Angesichts der
37 weltweit sich immer noch ausbreitenden Pandemie kann zudem für 2021 auch eine
38 **schlechtere wirtschaftliche Entwicklung als derzeit prognostiziert** (SVR +4,9% in
39 2021) **nicht ausgeschlossen** werden. In dem Fall wäre mit deutlich geringeren
40 Steuereinnahmen zu rechnen und die Staatsverschuldung in Deutschland würde weiter
41 ansteigen.
- 43 32. Außerdem kommen auf den deutschen Staat **weitere Belastungen** zu, die die
44 explizite oder die **implizite Verschuldung** Deutschlands erhöhen. Beispielsweise
45 dürfte der Brexit und der von der EU-Kommission vorgeschlagene schul-

1 denfinanzierte Wiederaufbaufonds, der über Beiträge zum MFR ab 2028 zurück-
2 gezahlt werden soll, **deutlich höhere Beiträge Deutschlands zum EU**
3 **Haushalt in der Zukunft** bedeuten. Schließlich bringt die **zukünftige demo-**
4 **graphische Entwicklung** große Belastungen für das Rentensystems und die
5 Wachstumchancen der deutschen Volkswirtschaft mit sich.

6
7 (4) Halten Sie die reguläre Einhaltung der Schuldenbremse ab 2021 für ge-
8 boten und möglich? Wenn ja, auf welchem Weg sollte eine Haushaltskon-
9 solidierung erfolgen?

10 33. Die konjunkturellen Aussichten für das Jahr 2021 sind noch mit **erheblichen**
11 **Unsicherheiten** versehen. So ist es nicht auszuschließen, dass eine zweite Welle
12 des Corona-Virus erneut wirtschaftliche Einschränkungen nach sich ziehen
13 könnte. Vor diesem Hintergrund sind größere Zusatzbelastungen für die öffentli-
14 chen Haushalte möglich. Hierzu zählen beispielsweise die Ausgaben für das Kurz-
15 arbeitergeld oder das Arbeitslosengeld deren Höhe noch nicht verlässlich abzu-
16 schätzen ist. Darüber hinaus gehen von der derzeitigen Krise weitere umfangrei-
17 che Belastungen insbesondere für die Gesetzliche Krankenversicherung aus. Ins-
18 gesamt besteht daher eine große Unsicherheit hinsichtlich der weiteren Ausga-
19 benentwicklung.

20 34. Die unsicheren Wachstumsaussichten stellen ebenfalls eine erhebliche **Unsi-**
21 **cherheit für die Einnahmeseite** dar. Während der Sachverständigenrat eine
22 Wachstumsrate des realen BIP im Jahr 2021 von 4,9 % erwartet, weisen die Prog-
23 nosen der Wirtschaftsforschungsinstitute bei Berücksichtigung des Konjunktur-
24 pakets eine Bandbreite zwischen 3,2 % bis 6,4 % auf (ifw 2020; IWH, 2020; RWI,
25 2020). Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Prognosen für das Jahr 2020
26 ebenfalls voneinander abweichen und die Werte für das Jahr 2021 mitbeeinflus-
27 sen.

28 35. Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Belastungen durch die Corona Pande-
29 mie ist eine **Stabilisierung der Wirtschaft mit diskretionären, fiskalpo-**
30 **litischen Maßnahmen angezeigt**. Zu diesem Zweck wurde der fiskalische
31 Spielraum durch die Aktivierung der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse ge-
32 schaffen. Insbesondere viele im Rahmen des sogenannten „Corona-Schutzschild-
33 des“ getroffenen Maßnahmen waren sinnvoll, um Unternehmen und Haushalte
34 mit Liquidität und direkten Hilfen in der Krise zu unterstützen. Sie halfen, einen
35 noch stärkerer Einbruch des Konsums und der Investitionen zu vermeiden.

36 36. Es handelt sich um das größte Hilfspaket in der Geschichte der Bundesrepublik.
37 **Deutschland liegt neben Italien mit Stützungsmaßnahmen im Umfang**
38 **von über 30% des BIP im internationalen Vergleich an der Spitze**, wie
39 eine Analyse des Internationalen Währungsfonds zeigt (siehe IWF 2019). Nun
40 kommt noch ein großes Konjunkturpaket hinzu. Angesichts dieser sehr umfang-
41 reichen Maßnahmen, die mit großen Haushaltsbelastungen einhergehen, sind
42 **weitergehende Ausgaben und Belastungen sehr genau dahingehend zu**

1 **prüfen, ob sie das Wachstum der Wirtschaftsleistung nachhaltig stär-**
2 **ken** und dass sie die **längerfristige Tragfähigkeit der Staatsschulden nicht**
3 **gefährden.**

4 37. In der aktuellen Situation sollte die Stabilisierung der konjunkturellen Lage und
5 die **Stärkung der längerfristigen Wachstumschancen Vorrang** haben.
6 Hierzu sollten geeignete und effiziente wirtschaftspolitische Maßnahmen umge-
7 setzt werden. Die Anwendung der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse sollte
8 nicht dazu führen, dass diese grundsätzlichen Anforderungen an wirtschafts- und
9 konjunkturpolitischen Maßnahmen abgeschwächt oder vernachlässigt werden.
10 Vor diesem Hintergrund sind auch bestimmte Maßnahmen im Konjunkturpaket
11 kritisch einzuschätzen.

12 38. Die Mehrzahl der bisher getroffenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen resultie-
13 ren zwar größtenteils in einer fiskalische Belastung im Jahr 2020. Temporäre
14 Maßnahmen fallen automatisch weg. Jedoch besteht noch eine **Vielzahl an**
15 **Maßnahmen, die über das Jahr 2020 hinaus in das Jahr 2021 wirken**
16 **werden.** So erwartet der Sachverständigenrat in seiner jüngsten Konjunktur-
17 prognose ein gesamtstaatliches Defizit von 136,5 Mrd Euro beziehungsweise -
18 3,9 % des BIP im Jahr 2021 (SVR 2020). ↘ TABELLE 1 Im Vergleich dürfte die hypo-
19 thetisch maximal zulässige Nettokreditaufnahme, die sich im Jahr 2021 auf Basis
20 der Prognosewerte aus der Frühjahrsprognose der Bundesregierung ergeben
21 würde bei 23 Mrd Euro liegen. Eine strikte Einhaltung der Schuldenbremse in
22 2021 würde einen negativen, fiskalpolitischen Effekt auf die wirtschaftliche Akti-
23 vität ausüben, der der konjunkturellen Erholung entgegenstehen würde. Insbe-
24 sondere **Erhöhungen von Ertragsteuern**, die mit dem Ziel der Einhaltung der
25 Grenzwerte der Schuldenbremse begründet werden könnten, würden eine **starke**
26 **negative Wirkung** haben. Höhere Steuern würden die die Zurückhaltung bei
27 Investition verschlimmern und die **wirtschaftliche Erholung konterkarie-**
28 **ren.**

29 39. Vor diesem Hintergrund scheint eine **Einhaltung der Schuldenbremse im**
30 **Jahr 2021 nicht angezeigt.** Stattdessen sollte der Fokus in den Jahren 2020
31 sowie 2021 auf der wirtschaftlichen Stabilisierung mittels geeigneter und effizien-
32 ter Maßnahmen liegen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass noch Unsicherheit
33 besteht hinsichtlich der Vorgaben der europäischen Schuldenregeln und ob die
34 Ausnahmeregelung für das Jahr 2021 erneut gezogen wird.

35 40. Der Rückgriff auf die Ausnahmeregelung der Schuldenbremse im Jahr 2020 und
36 eventuell im Jahr 2021 sollte **jedoch keinen Anlass geben, unbegrenzt und**
37 **ohne kritische Abwägung hinsichtlich der Effektivität und Tragfähig-**
38 **keit weitere fiskalisch expansive Maßnahmen zu ergreifen.** Entspre-
39 chend ist anzumerken, dass der konjunkturelle Impuls, der von dem Konjunktur-
40 paket im Jahr 2021 ausgehen könnte, mit sehr hoher Unsicherheit versehen ist
41 und nach Schätzungen unterschiedlicher Institute in der Bandbreite zwischen
42 0,4 % bis 1,7 % liegt. Darüber hinaus bestehen weitere mittelfristige Herausforde-
43 rungen für die Staatsfinanzen aus dem demografischen Wandel. Schließlich ist
44 festzuhalten, dass die **in den Haushalten 2015 bis 2019 angesammelten**

Rücklagen zur Finanzierung des Haushalts in den Jahren 2020 und 2021 eingesetzt werden sollten.

41. In der **mittleren Frist** ist daher eine **Rückkehr zur Einhaltung der Schuldenbremse angezeigt**. Konsolidierungsmaßnahmen können zwar einnahme- und ausgabeseitig erfolgen. Allerdings zeigen empirische und modell-basierte Analysen, die die Verhaltensanpassungen von Unternehmen und Haushalten angemessen berücksichtigen, dass ausgabeseitige Konsolidierungen wachstumsfreundlicher und deshalb längerfristig erfolgreicher sind als einnahmeseitige Konsolidierungen (Alesina et al, 2015, Cogan et al., 2013, SVR 2013). Insbesondere Erhöhungen von Einkommens- und Unternehmenssteuern setzen negative Arbeits- und Investitionsanreize und sollten unbedingt vermieden werden.

↘ TABELLE 1

Einnahmen und Ausgaben des Staates¹ sowie finanzpolitische Kennziffern

	2019	2020 ²	2021 ²	2020 ²	2021 ²
	Mrd Euro			Veränderung zum Vorjahr in %	
Einnahmen	1 608,5	1 533,2	1 601,0	- 4,7	4,4
Steuern	826,6	750,6	801,7	- 9,2	6,8
Sozialbeiträge	597,6	595,8	606,9	- 0,3	1,9
sonstige Einnahmen ³	184,3	186,9	192,5	1,4	3,0
Ausgaben	1 558,1	1 728,7	1 737,5	10,9	0,5
Vorleistungen	178,9	192,8	201,5	7,8	4,5
Arbeitnehmerentgelte	271,4	281,8	289,2	3,8	2,6
geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	27,6	25,5	24,6	- 7,4	- 3,6
Subventionen	30,9	91,5	54,4	195,8	- 40,5
monetäre Sozialleistungen	545,7	594,9	598,2	9,0	0,6
soziale Sachleistungen	299,9	310,8	327,6	3,6	5,4
Bruttoinvestitionen	85,5	91,5	97,4	6,9	6,5
sonstige Ausgaben ⁴	118,0	139,9	144,6	18,5	3,3
Finanzierungssaldo	50,4	-195,4	-136,5	x	x
Finanzpolitische Kennziffern (%)⁵					
Staatsquote ⁶	45,4	52,7	49,7	x	x
Staatskonsumquote	20,3	22,4	21,9	x	x
Sozialbeitragsquote ⁷	16,2	16,9	16,1	x	x
Steuerquote ⁸	24,4	23,2	23,3	x	x
Abgabenquote ⁹	40,6	40,1	39,4	x	x
Finanzierungssaldo	1,5	-6,0	-3,9	x	x
Schuldenstandsquote ¹⁰	59,8	75,2	73,3	x	x
Zins-Steuer-Quote ¹¹	3,3	3,4	3,0	x	x

1 - In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (nominale Angaben). 2 - Prognose des Sachverständigenrates. 3 - Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen, sonstige laufende Transfers, Vermögenstransfers. 4 - Sonstige laufende Transfers, Vermögenstransfers, geleistete sonstige Produktionsabgaben sowie Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern. 5 - Jeweils in Relation zum BIP. 6 - Gesamtstaatliche Ausgaben. 7 - Sozialbeiträge, ohne unterstellte Sozialbeiträge. 8 - Steuern einschließlich Erbschaftsteuer und Steuern an die EU. 9 - Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU und tatsächliche Sozialbeiträge. 10 - Bruttoschulden des Staates in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht. 11 - Zinsausgaben in Relation zu den Steuern einschließlich Erbschaftsteuer.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

1

2

3

LITERATUR

- 4 Alesina, Alberto, F. Favero and F. Giavazzi (2015), The output effect of fiscal consolidation plans, Journal
5 of International Economics 96, July 2015, S19–S42.
- 6 Beyer, R. und V. Wieland (2019), Instability, imprecision and inconsistent use of equilibrium real interest
7 rate estimates, Journal of International Money and Finance 94, June 2019, 1–14.
- 8 Börsch-Supan, A, T. Bucher-Koenen, M. Ziegelmeyer (2009), Deutsche Privathaushalte in der Finanz-
9 und Wirtschaftskrise - Betroffenheit und Reaktionen, MEA, Universität Mannheim, Mannheim.
- 10 Boysen-Hogrefe, J., S. Fiedler, D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths und S. Mösle (2020), Deutsche Wirtschaft
11 vor mühsamer Erholung, Kieler Konjunkturberichte Deutschland 68 (2020 / Q2), Institut für Weltwirt-
12 schaft, Kiel.
- 13 Cogan, J.F., T. Cwik, J.B. Taylor und V. Wieland (2010), New Keynesian versus old Keynesian government
14 spending multipliers, Journal of Economic Dynamics and Control 34 (3), 281–295.
- 15 Cogan, J.F., J.B. Taylor, V. Wieland und M.H. Wolters (2013), Fiscal Consolidation Strategy, Journal of
16 Economic Dynamics and Control 37, 404–421.
- 17 Cwik, T. und V. Wieland (2011), Keynesian government spending multipliers and spillovers in the euro
18 area, Economic Policy 26 (67), 493–549.
- 19 Deutsche Bundesbank (2020), Perspektiven der deutschen Wirtschaft für die Jahre 2020 bis 2022,
20 Monatsbericht Juni 2020, Frankfurt am Main, 1–20.
- 21 Handelsblatt (2020), Bund macht fast 220 Milliarden neue Schulden, Beitrag am 15.06.2020,
22 [https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/coronakrise-bund-macht-fast-220-milliarden-euro-
23 neue-schulden/25917290.html](https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/coronakrise-bund-macht-fast-220-milliarden-euro-neue-schulden/25917290.html)
- 24 Internationaler Währungsfonds (2020), Tracking the \$9 Trillion Global Fiscal Support to Fight COVID-19,
25 <https://blogs.imf.org/2020/05/20/tracking-the-9-trillion-global-fiscal-support-to-fight-covid-19/>
- 26 IWH (2020), Konjunktur aktuell: Wirtschaft stellt sich auf Leben mit dem Virus ein, IWH Konjunktur aktu-
27 ell 8 (2), Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 26–62.
- 28 Michelsen, C. et al. (2020), Deutsche Wirtschaft: Schleppende Erholung nach tiefem Fall: Grundlinien
29 der Wirtschaftsentwicklung im Sommer 2020, DIW Wochenbericht 87 (24), Deutsches Institut für Wirt-
30 schaftsforschung, Berlin, 420–43.
- 31 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), Die Zukunft
32 nicht aufs Spiel setzen, Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden.
- 33 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013), Stabile Architek-
34 tur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, Jahresgutachten 2013/14, Wiesbaden.
- 35 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014), Mehr Vertrauen
36 in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden.
- 37 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019), Den Struktur-
38 wandel meistern, Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden.
- 39 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), Konjunkturprog-
40 nose 2020 und 2021, 23. Juni 2020, Wiesbaden.
- 41 Schmidt, T., G. Barabas, B. Blagov, N. Isaak, P. Jäger, M. Micheli, P. Schacht und K. Weyerstraß (2020),
42 Die wirtschaftliche Entwicklung im Frühsommer 2020. RWI Konjunkturberichte 71 (2): 5-34
- 43 Stabilitätsrat (2020), Beratungsunterlagen zu TOP 1 der 21. Sitzung des Stabilitätsrates am 22. Juni
44 2020.
- 45 Wolter, M.I., R. Helmrich, C. Schneemann, E. Weber und G. Zika (2020), Auswirkungen des CoronaKon-
46 junkturprogramms auf Wirtschaft und Erwerbstätigkeit, IAB Discussion Paper 18/2020, Institut für Ar-
47 beitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

- 1 Wolters, M. (2013), Möglichkeiten und Grenzen von makroökonomischen Modellen zur (ex ante) Evaluie-
- 2 rung wirtschaftspolitischer Maßnahmen, Arbeitspapier 05/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung
- 3 der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- 4 Zentralverband des Deutschen Handwerks (2020), ZDH-Betriebsbefragung zur Corona-Pandemie, 20.
- 5 Mai 2020.

Anlage 2

Haushaltsausschuss
- Sekretariat –

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

Zu_5961

19. Wahlperiode

Ergänzung
der Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 29. Juni 2020 auf Anforderung
zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020
(BT-Drs. 19/20000)
und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur
Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets
(BT-Drs. 19/20057)
zugeleitet wurden.

- **Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände**

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

29.06.2020

Herrn Vorsitzenden
Peter Boehringer, MdB
Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bearbeitet von
Stefan Anton

Telefon +49 30 37711-730
Telefax +49 30 37711-209

E-Mail:
stefan.anton@staedtetag.de

Aktenzeichen
20.06.18 D

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 und Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur Sachverständigenanhörung bedanken wir uns. Gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, vorab eine schriftliche Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen einzureichen.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass der Koalitionsausschuss vom 2./3.6.2020 sich auf ein Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket verständigt hat, um die Konjunktur zu stärken, Arbeitsplätze zu erhalten und die Wirtschaftskraft Deutschlands zu sichern, im weiteren Verlauf auftretende wirtschaftliche und soziale Härten abzufedern, Länder und Kommunen zu stärken und junge Menschen und Familien zu unterstützen. Mit dem Entwurf des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2020 und dem Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets sollen nun die entsprechende finanzielle Unterlegung im Bundeshaushalt und verschiedenen Sonderhaushalten zügig auf den Weg gebracht werden. Dies unterstützen wir. Die Maßnahmen des Bundes werden den Kommunen in 2020 sehr helfen.

Die nachfolgend zu einzelnen Maßnahmen formulierte Kritik und die genannten Änderungsvorschläge stehen dieser Gesamteinschätzung keineswegs entgegen. Es wurden auch Kritikpunkte aufgenommen, die sich nicht auf die aktuelle corona-spezifische konjunkturelle Situation beziehen, sondern grundsätzliche Aspekte der Finanzierungsstruktur thematisieren (z. B. Digitalisierung im Schulbereich, Kitausbau und-betrieb). Die Gesetzentwürfe stellen im Wesentlichen die Mittel für Maßnahmen bereit. Die genaue Umsetzung der Maßnahmen ist teilweise noch in der Diskussion. Eine detaillierte Stellungnahme hierzu wird im Rahmen der Beratung der Einzelgesetze abgegeben.

Die Maßnahmen des Bundes werden den Kommunen in 2020 sehr helfen. Aber auch wenn für die Jahre 2021 und 2022 das Pandemiegeschehen weitgehend eingedämmt sein sollte, werden sich die Folgen der Pandemie bzw. der Pandemiebekämpfung auch in diesen Jahren noch deutlich zeigen – sowohl bei der Wirtschaft selbst, aber insbesondere in den öffentlichen Haushalten, hier v.a. der Kommunen. Daher können die jetzt zu beschließenden Maßnahmen nicht als abschließende Antwort auf die Probleme verstanden werden.

Entwurf zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020

Querschnittsthema Digitalisierung (verschiedene Einzelpläne)

Dass dem Bereich Digitalisierung nahezu 20 Mrd. Euro im Konjunkturpaket gewidmet werden, trägt der Situation in der Corona-Pandemie Rechnung. Besonders dringend ist eine bessere digitale Ausstattung der Schulen, aber auch – wie die Erfahrungen der vergangenen Monate nachdrücklich gezeigt haben – der öffentlichen Verwaltung.

Die beschlossene Erweiterung der förderfähigen Investitionen im Digitalpakt Schule durch das Sofortausstattungsprogramm des Bundes und die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Ausbildung der Administratoren sind daher ein wichtiger Schritt. Entscheidend für den erfolgreichen Einsatz der Digitalisierung an den Schulen ist jedoch die Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzierung. Diese muss eine Regelung für die laufenden Kosten, den technischen Support sowie die notwendigen Ersatzbeschaffungen abdecken. Nur so kann gleichwertige und qualitätsvolle Bildung auf Dauer in allen Regionen Deutschlands erreicht werden.

Für das Ziel, verbesserte digitale Angebote für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen zu schaffen, kann die finanzielle Unterstützung der Städte, Landkreise und Gemeinden bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes einen wichtigen Beitrag leisten. Ein nachhaltiger Digitalisierungsschub kann nur mit den notwendigen infrastrukturellen Voraussetzungen gelingen. Die Förderung des Glasfaser-Breitbandausbaus und der flächendeckende Ausbau von 5G müssen stärker vorangetrieben werden. Es ist folgerichtig, eine Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft einzurichten, um den Ausbaupflichtungen der TK-Unternehmen nachzuhelfen.

Einzelplan 4

Im Rahmen seines Konjunkturpakets zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie stellt der Bund 1 Mrd. Euro zur Unterstützung von Kultureinrichtungen zur Verfügung. Wir begrüßen, dass der Bund ein klares Signal für die Unterstützung von Kultureinrichtungen und Kulturschaffenden und damit für den Erhalt der kulturellen Infrastruktur setzt.

Die zusätzlichen Bundesmittel für die Kultur sollen überwiegend der privat getragenen Kulturszene zugutekommen. Besonders wichtig erscheint uns, dass (kleine) intermediäre, gemeinnützige und freie Einrichtungen von den noch zu entwickelnden Bundesprogrammen partizipieren. Ob dabei die derzeit diskutierte Ausschlussgrenze – Förderung nur von Einrichtungen, die zu weniger als 50 Prozent aus öffentlichen Mitteln gefördert werden – zielführend ist, muss dringend überprüft werden. Gerade kleinere freie Initiativen und Gruppen, die die Hilfsmittel besonders dringend benötigen, werden sich überwiegend aus Projektfördermitteln der öffentlichen Hand refinanzieren.

Begrüßenswert ist, dass kleinere und mittlere Unternehmen im Kulturbereich auch durch das neu startende Überbrückungshilfe-Programm des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) unterstützt werden können. Die durch die Pandemie besonders betroffene Gruppe der selbstständigen Künstlerinnen und Künstler soll demgegenüber explizit im Rahmen der Bundesmittel nicht berücksichtigt werden. Diese Berufsgruppe ist noch immer in ihren beruflichen Betätigungsmöglichkeiten stark eingeschränkt. Die Wirtschaftsförder-Programme kommen nicht zum Zuge, da

Betriebskosten nur im geringen Umfang anfallen. Wir halten es daher für dringend erforderlich, dass auch die Einnahmeverluste von freischaffenden Künstlerinnen und Künstlern aufgefangen werden. Der unmittelbare Verweis auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist nicht zielführend.

Einzelplan 9

Die Erhöhung der Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ wird begrüßt. Dies stärkt die GRW als zentrales Instrument des gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Kommunen. Wir erachten allerdings angesichts der erweiterten Gebiets- und Aufgabenkulisse der Gemeinschaftsaufgabe durch das gesamtdeutsche Fördersystem eine darüber hinausgehende Versteigerung für angezeigt.

Einzelplan 6

Die kurzfristige Aufstockung der Städtebaufördermittel zur Sanierung und Modernisierung von Sportstätten ist grundsätzlich zu begrüßen. Diese Mittel werden dringend benötigt. Allerdings bleiben die bereitgestellten Mittel trotz der Aufstockung noch deutlich hinter dem zurück, was angesichts des beträchtlichen Sanierungsstaus der Sportstätten notwendig ist.

Gleiches trifft für die Ausstattung der Städtebauförderung an sich zu. Die sich abzeichnenden krisenhaften Situationen im Einzelhandel erfordern schnelle und angemessene Antworten durch Stabilisierungs-, Restrukturierungs- und im weiteren Neuordnungsmaßnahmen in den Zentren und Nebenzentren zahlreicher Städte. Hierfür ist die Unterstützung auch des Bundes gefordert, zumal einige Länder bereits mit einer beachtlichen Aufstockung der Städtebauförderung reagieren. Zumindest aber ist mit Blick auf den Haushalt 2021 hierfür Vorsorge zu treffen.

Einzelplan 11

Wir begrüßen außerordentlich die vorgesehene deutliche Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft. Hierdurch wird insbesondere Regionen mit hohen Sozialausgaben geholfen. Wir erwarten, dass die Entlastungswirkung von ca. 4 Mrd. Euro bereits in diesem Jahr voll wirksam wird.

Wir begrüßen ausdrücklich die krisenbedingten Erleichterungen beim Zugang zum Kurzarbeitergeld. Auch das im Zeitablauf steigende Kurzarbeitergeld ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die Maßnahmen sichern Arbeitsplätze und mildern Existenzängste bei den Menschen. Wichtig und richtig ist es deshalb, dass der Nachtragshaushalt durch die Bereitstellung eines Darlehens in Höhe von 9,3 Milliarden Euro der Bundesagentur für Arbeit ermöglicht, diese gesetzlichen Zahlungsverpflichtungen auch umzusetzen.

Einzelplan 12

Die Erhöhung des Haushalts des Bundesministeriums für Verkehr und Infrastruktur um ca. 6,8 Mrd. Euro ist eine verkehrspolitisch gute Nachricht. Die Umschichtungen im Einzelplan 12 (Verkehr und digitale Infrastruktur) führen zu einer Stärkung der Verkehrsträger Eisenbahnen und ÖPNV. Auch Elektromobilität und Wasserstoff werden vorangetrieben. Damit wird ein beachtliches Signal für den weiteren Einstieg in Klimaschutz und Verkehrswende gesetzt.

Einzelplan 15

Es fließen im Bereich des Gesundheitsministeriums 3,5 Mrd. Euro des Bundes an den Gesundheitsfonds zugunsten der Krankenkassen. Dies geschieht in Umsetzung der Verordnung des Bundes zu den symptomunabhängigen Testungen auf COVID 19. Damit werden allerdings nur die Laborkosten zu Lasten des Gesundheitsfonds und damit der GKV finanziert. Die Finanzierung der weiteren Kosten, insbesondere der Abstrichkosten, bleibt weiterhin offen und wird faktisch oft bei den Gesundheitsämtern und damit den Kommunen verortet. Hier bedarf es der Nachbesserung in der Rechtsverordnung und der vollumfänglichen Finanzierung aller Testkosten durch den Bund bzw. den Gesundheitsfonds. Insbesondere die Umsetzung des Ziels, eine höhere Quote an symptomunabhängigen Tests in Deutschland zu erreichen, welche Grundlage für die weitläufige Aufhebung von Beschränkungen ist, hätte die Kommunen über die Maßen belastet.

Die versprochenen 4 Mrd. Euro, die der Bund für die Stärkung des ÖGD vorgesehen hat, müssen so an die Länder vergeben werden, dass sichergestellt ist, dass ein erheblicher Teil des Geld bei den unteren Gesundheitsbehörden in den Kommunen ankommt.

Die Krankenhäuser, insbesondere die kommunalen, haben während der Corona-Krise einen immens wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Epidemie geleistet und elektive Behandlungen abgesagt bzw. verschoben und Betten monatelang freigehalten. Dadurch ist ihnen ein sehr hoher wirtschaftlicher Schaden entstanden. Die Krankenhäuser können aufgrund von Umstrukturierungen aber auch derzeit noch keinen Regelbetrieb anbieten, da die Bettenkapazitäten aufgrund einer höheren Anzahl von Einzelzimmern reduziert ist. Im Gesetzesentwurf sind für die Ausgleichszahlungen nach § 21 Krankenhausfinanzierungsgesetz rund 11 Mrd. Euro vorgesehen. Zu begrüßen ist, dass Ausgleichszahlungen geleistet werden. Dies ist ein wichtiger Schritt, die Krankenhäuser in der schwierigen wirtschaftlichen Situation zu unterstützen.

Einzelplan 17

Die Unterstützung der in der Krise besonders belasteten Familien begrüßen wir außerordentlich. Die Zahlung eines Kinderbonus von 300 Euro je Kind, die Anhebung des Entlastungsbeitrages für Alleinerziehende und die zusätzlichen Investitionsmittel in Höhe von 1 Mrd. Euro für den Aus- und Umbau von Kindertageseinrichtungen – z. B. für die Umsetzung von Hygienemaßnahmen – sind wichtige Bausteine zur Entlastung von Familien.

Wir kritisieren allerdings, dass der Nachtragshaushalt des Bundes lediglich 2 Mrd. Euro für die Investitionskosten beim Ausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern vorsieht. Details werden bei der Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets dargestellt (s. unten).

Einzelplan 60

Im Einzelplan 60 sind verschiedene Maßnahmen im steuerlichen Bereich sowie Änderungen bei den Zuweisungen seitens des Bundes veranschlagt:

Wir begrüßen, dass der Bund zusammen mit den Ländern die Gewerbesteuer-ausfälle der Städte und Gemeinden im Jahr 2020 kompensieren will. Das wird die Kommunen in die Lage versetzen, in der drohenden Rezession als Stabilitätsanker zu wirken und ihr Investitionsniveau beizubehalten. Die Hilfen müssen sich an der tatsächlichen örtlichen Gewerbesteuerentwicklung orientieren. Auch für die Jahre 2021 und 2022 müssen Stabilisierungsmaßnahmen aufgezeigt werden.

Die im Konjunkturpaket vorgesehenen steuerlichen Entlastungen für Bürger und Unternehmen stellen ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Konjunkturstabilisierung dar. Allerdings führen die verbesserten Abschreibungsmöglichkeiten zu Einnahmeausfällen bei der Gewerbesteuer. Dies belastet die kommunalen Haushalte in den ohnehin fiskalisch kritischen Jahren 2021 bis 2023. Daher sollte nach Verfahren gesucht werden, mit denen die kommunale Belastung auf spätere Jahre verlagert werden kann.

Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets

Zu Artikel 1 Änderung des Digitalinfrastrukturfondsgesetzes

Die im Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets enthaltene Änderung des Gesetzes zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ sieht vor, dass dem Sondervermögen die zugesagten 5 Milliarden € abzüglich der Verwaltungsausgaben der Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft zugeführt werden. Dies entspricht den Zusagen im Konjunkturpaket, um den Mobilfunkausbau konsequent voranzutreiben. Dazu gehört insbesondere der Abbau von Funklöchern, wichtig ist aber auch der bedarfsgerechte Ausbau.

Zu Artikel 2 Änderung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder

Wir kritisieren, dass der Nachtragshaushalt des Bundes lediglich 2 Mrd. Euro für die Investitionskosten beim Ausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern vorsieht.

Die tatsächlichen Investitions- und Betriebskosten, die in einer Bund-Länder-AG mit Unterstützung des Deutschen Jugendinstituts ermittelt wurden, werden leider weiterhin ignoriert. Die Realisierung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung für die 6- 10-jährigen Kinder wird Investitionskosten von 7,5 Mrd. Euro erfordern. Zusätzlich werden jährlich mindestens 4,45 Mrd. Euro an Betriebskosten anfallen. Diesem Finanzierungsvolumen werden die Pläne des Bundes im Nachtragshaushalt in keiner Weise gerecht.

Zu Artikel 5 Änderung des Regionalisierungsgesetzes

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen ausdrücklich, dass der Bund, sich durch eine einmalige Erhöhung der Regionalisierungsmittel von 2,5 Mrd. Euro an dem geplanten ÖPNV-Rettungsschirm beteiligt. Der Bund übernimmt damit Verantwortung für den ÖPNV und tritt im Rahmen des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets mit 50 % der bisher bis Ende 2020 geschätzten Schadenssumme für COVID-bedingte Fahrgeldausfälle und Mehraufwendungen ein. Das bietet die Chance, den ÖPNV während und nach der Corona-Krise auch finanziell wieder zu stabilisieren.

Den Entwurf zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes halten wir trotz der extremen Eile für handwerklich gut gelungen. Mit § 7 Abs. 2 und 5 RegGE wird 1:1 das von den Ländern vorgeschlagene und von uns unterstützte Verfahren einer vorläufigen Zahlung auf Basis des bestehenden Schlüssels und die Verpflichtung zum nachträglichen Ausgleich umgesetzt. Das wird als sachgerechte Grundlage gesehen, die Mittel bedarfsorientiert zuzuweisen und gleichzeitig schnell zur Verfügung zu stellen.


Auch der zusätzliche Anhang für die Mittel nach § 7 zur gesonderten Nachweisführung wird unterstützt, mit dem für die Rechnungslegung entsprechende Transparenz hergestellt wird. Durch das Einbringen der gesetzlichen Änderungen in ein laufendes Gesetzgebungsverfahren können Fristen dergestalt verkürzt werden, dass als möglicher erster Zahlungstermin für die zusätzlichen Regionalisierungsmittel nach Verkündung des Gesetzes der 15.08.2020 erreichbar erscheint, wenn bis dato die

notwendige beihilferechtlichen Prüfung durch die EU-Kommission abgeschlossen ist. Das Verfahren zum Defizitausgleich kann daher als gutes Beispiel für das Zusammenwirken von aller Beteiligten gewertet werden, der akuten pandemiebedingten Problemlage im ÖPNV aller Komplexität zum Trotz wirksam abzuhelpfen.

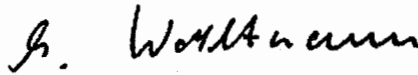
Die Länder sind nun gefordert, ihren Beitrag zu leisten, um die erwarteten Einnahmeverluste im Jahr 2020 von geschätzten 5 Mrd. Euro vollständig abzufedern. Einige Länder haben dazu bereits entsprechende Beschlüsse gefasst, um sich mit Ländermitteln angemessen am ÖPNV-Rettungsschirm zu beteiligen. Der Beschluss der Verkehrsministerkonferenz dazu wird von uns ausdrücklich begrüßt. Wir regen dazu weitere Abstimmungen und Vorgaben an, soweit der Bund die weitere Umsetzung in den Ländern seinerseits – auch jenseits des Regionalisierungsgesetzes – forcieren kann. Der Schadensausgleich muss praktikabel und deutlich kommunalfreundlicher ausgestaltet werden, als dies bei zurückliegenden Nothilfemaßnahmen und Förderprogrammen der Fall gewesen ist.

Ein deutlicher Hinweis muss mit Blick auf die Beschränkung der Förderung der Fahrgeldausfälle bis Dezember 2020 gegeben werden. Der vorliegende Nachtragshaushalt federt zwar die fiskalischen Einbrüche beim ÖPNV bis zum Ende dieses Jahres in ausgesprochen zufriedenstellender Art und Weise ab. Wie in anderen kommunalrelevanten Themenfeldern gilt aber auch: Selbst wenn die weitere Pandemiegefahr weitgehend zurückgedrängt sein sollte, werden sich die Folgen der Pandemie und der Pandemiebekämpfung auch in den Folgejahren zeigen. Mindestens noch im Jahr 2021 werden für den ÖPNV deutlich reduzierte Fahrgastzahlen zu befürchten sein (Komfortreduktion durch Mund-Nasen-Schutz, Sorge vor Ansteckungsgefahr) während gleichzeitig die Anforderungen durch Hygiene- und Abstandsregelungen gestiegen sind. Auch hierfür müssen Lösungen gefunden werden.

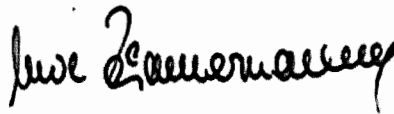
Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert
Ständige Stellvertreterin des
Hauptgeschäftsführers
des Deutschen Städtetages



Matthias Wohltmann
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Uwe Zimmermann
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes