

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

Platz der Republik 1
11011 Berlin

Stellungnahme zum
2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021
BT-Drucksache 20/3001 vom 13.12.2021

Ausgangslage und Einschätzung

Der Bundeshaushalt 2021 sieht nach der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation gem. Art. 115 (2) GG eine Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme (NKA) in Höhe von 240,2 Milliarden Euro vor. Im Laufe des Haushaltsjahres wurden davon rund **60 Milliarden Euro** nicht ausgeschöpft. Anstatt diese bereits erteilten Kreditermächtigungen ungenutzt zu lassen, sollen sie im Rahmen des **Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushalt 2021** dem Energie- und Klimafonds zugeführt werden. Aufgrund der gleichzeitig geplanten Änderung der Buchungssystematik bei Sondervermögen des Bundeshaushalts (Anrechnung auf die zulässige NKA fortan bei Befüllung statt wie bisher beim Abfluss) können diese 60 Milliarden Euro somit in den Folgejahren ohne Einschränkung der dann zulässigen NKA abfließen.

Die so geschaffene Rücklage dient nach Ansicht der Bundesregierung ausdrücklich der **Überwindung der wirtschaftlichen Pandemiefolgen**. Die Langfristigkeit schaffe die Möglichkeit, Finanzierungen staatlicher Ausgaben über mehrere Jahre sicherzustellen und somit die **notwendige Planungssicherheit** für komplementäre private Investitionstätigkeit zu gewährleisten, die für die vollständige Überwindung der pandemiebedingten wirtschaftlichen Notsituation unerlässlich ist.

Diese Argumentation der Bundesregierung ist **aus ökonomischer Sicht überzeugend**. Insbesondere der **Krisenbezug** der Rücklage und deren **Zweckbindung** zur Überwindung der wirtschaftlichen Notlage sind gut begründet. Deshalb besteht aus meiner Sicht **kein Zweifel an der Rechtmäßigkeit** des Nachtragshaushalts. Er steht im Einklang mit der Intention des Art. 115 GG („Schuldenbremse“) und ist daher als **verfassungsgemäß** einzustufen.

Wirtschafts-
wissenschaftliche
Fakultät
DICE

Prof. Dr. Jens Südekum

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

Düsseldorf, 6.1.2022

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

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Begründung – allgemeiner Teil

Mit der Corona-Pandemie wurde erstmals seit Einführung der Schuldenbremse eine „außergewöhnliche Notsituation“ gemäß Art. 115 (2) GG festgestellt. Der vorliegende Nachtragshaushalt ist insofern einen **Präzedenzfall** zur Klärung der Frage, welche Ausgabenbedarfe notwendig sind, um eine Notlage zu überwinden.

Der Gesetzestext zur Schuldenbremse sieht im Fall der Notsituation weder absolute Obergrenzen der Verschuldung vor, noch werden bestimmte Ausgabenkategorien hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit zur Bewältigung der Notlage priorisiert. Beide Aspekte – wie viel Verschuldung und wofür – sind somit im Hinblick auf die **konkrete Situation** zu entscheiden. Unstrittig ist, dass hierbei **ein notlagenspezifischer Konnex** bestehen muss. Der Gesetzgeber darf den Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse nicht dazu nutzen, um damit beliebige staatliche Ausgaben zu finanzieren. Vielmehr müssen a) **ein direkter Bezug zur Notlage** und b) ein **erwartbarer Beitrag zu deren Überwindung** plausibel dargelegt werden, um die zusätzliche Verschuldung zu rechtfertigen.

Aus diesem Gebot der Konnexität darf allerdings keine **verengte Definition der krisenbedingten staatlichen Ausgabenbedarfe** folgen. Sie umfasst nicht bloß **unmittelbare** Kosten zur Beseitigung der Krisenursache, sondern auch staatliche Ausgabenbedarfe zur Abwendung **mittelbar krisenbedingter Folgekosten**, die durch die Notlage entstanden sind.

Im konkreten Fall der Corona-Pandemie sind für den Staat eine Reihe von **unmittelbaren Krisenkosten** entstanden, etwa für die Impfstoffbeschaffung oder für Kompensationszahlungen an Unternehmen, deren Geschäftsbetrieb im Rahmen der Kontaktbeschränkungen ganz oder teilweise eingestellt werden musste (z.B. in der Gastronomie). Die Finanzierung dieser Ausgabenbedarfe über Verschuldung im Rahmen des Art. 115 (2) GG dürfte unstrittig sein, denn ein unmittelbarer Bezug zur Notlage ist eindeutig gegeben.

Darüber hinaus hat die Pandemie aber zu einer schweren Rezession geführt, die aufgrund vielfältiger Interdependenzen alle Wirtschaftsbereiche (in unterschiedlichem Ausmaß) getroffen hat – auch solche, die von Kontaktbeschränkungen oder anderen medizinischen Schutzmaßnahmen nicht in einem außergewöhnlichen Ausmaß betroffen waren. Beispiele für derartige **mittelbare Krisenkosten** sind etwa Nachfrage- oder Produktionsausfälle aufgrund pandemiebedingt gestörter Lieferketten. Die exakte Bestimmung dieser mittelbaren Krisenkosten ist weitaus anspruchsvoller als im Falle der direkten Kosten. Diese praktische Schwierigkeit darf allerdings nicht über deren Existenz hinwegtäuschen und dass sie **kausal der Notlage zuzuordnen** sind.

Die empirische Wirtschaftsforschung liefert eine Vielzahl von Belegen, dass Krisen und deren (un-)mittelbare Kosten lange nachwirken und dadurch dauerhafte wirtschaftliche und soziale Schäden verursachen. Ein zentraler Wirkungsmechanismus ist dabei der Bilanzkanal:¹ Unternehmen mussten während der Krise Eigenkapitalreserven aufzehren und/oder zusätzliche Kredite aufnehmen, um ihre Liquidität sicherzustellen. Die resultierende **Bilanzverschlechterung** (der sog. *Schuldenüberhang*) hat in der Folge **negative Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen** und damit typischerweise auch auf deren Neueinstellungen. Daneben treten weitere Kanäle wie z.B. sog. „scarring effects“ durch den Verlust von spezifischem Humankapital bei entlassenen Arbeitnehmern mit anschließender Hysterisis in der weiteren Erwerbsbiografie.

¹ Siehe zum Beispiel: Kristian S. Blickle & João A. C. Santos (2020), "The Costs of Corporate Debt Overhang Following the COVID-19 Outbreak," Federal Reserve Bank of New York.

Gezieltes staatliches Handeln kann diese mittelbaren Krisenkosten bei den Unternehmen und den Beschäftigten abmildern und dadurch zu einer **schnelleren und nachhaltigeren makroökonomischen Erholung beitragen**. Ein Beispiel, wo das gelungen ist, ist der vereinfachte Zugang zum Kurzarbeitergeld (KUG). Hierdurch wurden Massenentlassungen (und deren langfristige Folgen) weitestgehend vermieden. Ohne KUG, das als arbeitsmarktpolitisches Instrument grundsätzlich zur Verfügung steht, wäre die gesamtwirtschaftliche Entwicklung mutmaßlich weitaus schlimmer gewesen. Die fiskalischen Kosten des KUG würden sich mithin für eine Finanzierung aus den Notfallkrediten des Art. 115 (2) GG qualifizieren, denn obwohl diese mittelbaren Kosten die Krisenursache selber nicht wettmachen können, ist ihre Konnexität zur Krise zweifelsohne gegeben.²

Konkrete Anwendung auf den Nachtragshaushalt

Ähnlich verhält es sich bei der Investitionsrücklage, die nun im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushaltes 2021 durch Befüllung des Energie- und Klimafonds geschaffen werden soll. Eine erfolgreiche Begründung für die Finanzierung aus der zusätzlichen Verschuldung gemäß Art. 115 (2) GG muss zwei Aspekte umfassen:

- a) Enge Konnexität zur „außergewöhnlichen Notsituation“
- b) Milderung der mittelbaren Krisenkosten und somit Beitrag zur Bewältigung der wirtschaftlichen Notlage durch gezieltes staatliches Handeln.

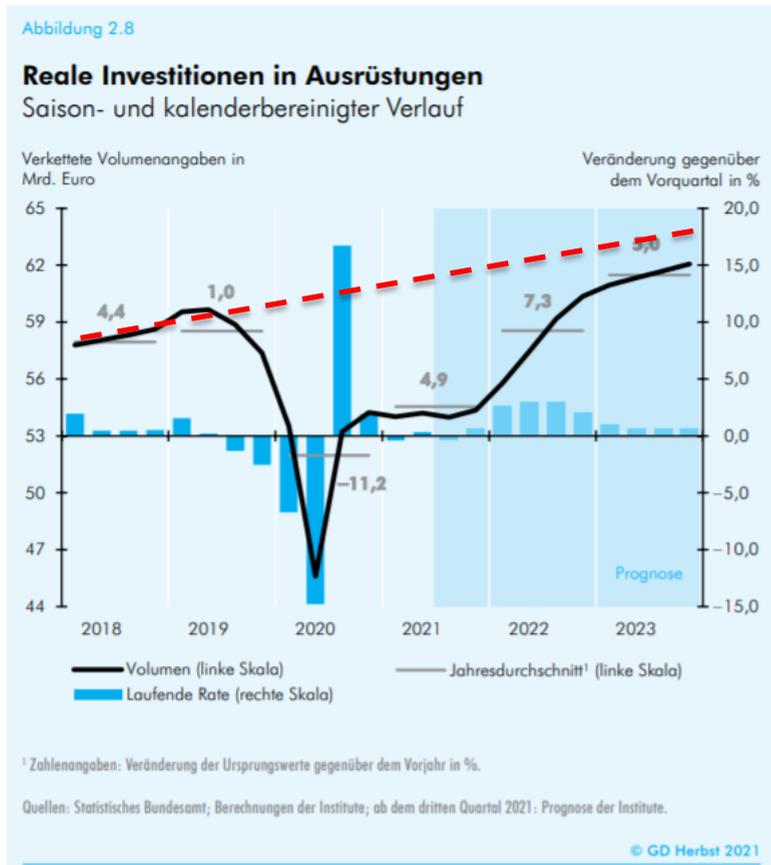
Beide Bedingungen sind im vorliegenden Fall als erfüllt anzusehen.

Zu a): Die **Ausrüstungsinvestitionen** der Unternehmen sind krisenbedingt im Jahr 2020 um **mehr als 11% eingebrochen**. Das ist der stärkste Rückgang innerhalb eines Jahres seit dem 2. Weltkrieg und weitaus stärker als der Einbruch des Bruttoinlandsprodukts oder des gesamtwirtschaftlichen Konsums im gleichen Zeitraum.³ Zwar findet auch bei den Investitionen, ähnlich wie bei anderen Aggregaten, ein Erholungseffekt statt. So gehen die Institute von einem Anstieg der Investitionen von rund 5% für 2021 und 7% für 2022 aus (vgl. Abbildung). Aber **selbst Ende 2023** haben nach aktueller Projektion die **Investitionen den Vorkrisenpfad weiterhin nicht erreicht**. Die zwischenzeitlich unterbliebenen Investitionen werden zudem nicht aufgeholt. Ursächlich hierfür dürften u.a. die oben beschriebenen Bilanzeffekte sein, neben weiteren pandemiebedingten Effekten wie den international gestörten Lieferketten. Eine durch die Omikron-Variante wiederaufflammende Pandemie belastet die ohnehin pessimistische Projektion nochmals und könnte die Erholung noch weiter in die Zukunft verschieben.

Der **Krisenbezug** dieser gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist somit **offensichtlich**: ohne die Corona-Pandemie hätte dieser Einbruch der Investitionen nicht stattgefunden. Für die vollständige Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation ist diese Entwicklung aber hoch problematisch. Gedämpfte Unternehmensinvestitionen wirken sich nachteilig am Arbeitsmarkt aus. Zudem belasten sie die langfristigen Wohlstandsperspektiven der deutschen Volkswirtschaft, die ohnehin einen hohen Modernisierungsbedarf aufweist und im internationalen Wettbewerb gegenüber anderen Standorten mit reger und schneller erholter Investitionstätigkeit (z.B. USA) zurückzufallen droht.

² Die Finanzierung von Maßnahmen gegen einen gesamtwirtschaftlichen Abschwung wird teilweise in der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse abgebildet. Allerdings ist deren Berechnung umstritten (vgl. Krahé et al. 2021, Jahrbuch für öffentliche Finanzen) und sie erwies sich in der Corona-Krise als unzureichend, um alle notwendigen konjunkturellen Maßnahmen finanzieren zu können. So belief sie sich in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 auf lediglich 42,6 Mrd. bzw. 15,7 Mrd. Euro und deckte die gesamte NKA somit nicht einmal zur Hälfte ab; ein Rückgriff auf die Notsituation war unumgänglich.

³ Vgl. Herbstgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute, insbes. Abb. 2.8. – siehe https://gemein-schaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2021/10/GD_H21_Langfassung_online.pdf



Quelle: https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2021/10/GD_H21_Langfassung_online.pdf - Trendlinie eigenhändig hinzugefügt

Zu b): Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die geeignet sind, diese pandemiebedingt gedämpfte Investitionstätigkeit zu beleben, haben eine **zentrale Bedeutung für die Überwindung der wirtschaftlichen Notlage**. Eine Finanzierung der hierfür notwendigen staatlichen Ausgaben aus der zusätzlichen Neuverschuldung gemäß Art. 115 (2) GG kommt somit in Betracht, sofern der Krisenbezug und die Zielgenauigkeit der staatlichen Ausgaben gut begründet sind.

Die Rücklage von 60 Mrd. Euro im Energie- und Klimafonds soll ausschließlich für **investive Zwecke** eingesetzt werden. Das können öffentliche Investitionen sein, die ausweislich der empirischen Literatur (vgl. Michelsen et al. 2020) derzeit starkes crowding-in von privaten Investitionen und folglich hohe Multiplikator- und Selbstfinanzierungseffekte aufweisen dürften. Dies können aber auch Förderprogramme und Entlastungen für die Unternehmen sein, um mehr private Investitionen anzureizen, etwa durch verbesserte Abschreibungsbedingungen oder reduzierte Strompreise durch eine Senkung der EEG-Umlage. Die Zweckbindung der Rücklage für diese investiven Zwecke sollte möglichst **verbindlich festgeschrieben** sein und **vom Gesetzgeber streng überwacht** werden.

Unproblematisch bzw. geradezu erwünscht ist dagegen die Priorisierung in den Bereichen **Klimaschutz und Digitalisierung**, wie sie im Begründungstext zum Nachtragshaushalt ausgeführt wird. Bereits vor der Pandemie haben etliche Studien (z.B. Hüther et al. 2019) aufgezeigt, dass es insbesondere in diesen Bereichen großen Handlungs- und Nachholbedarf in der deutschen Volkswirtschaft gibt, sowohl im Hinblick auf den öffentlichen wie den privaten Kapitalstock.

Zwar wären prinzipiell alle Ausrüstungsinvestitionen geeignet, unabhängig von ihrem „transformativen Charakter“, die beschriebene Notsituation der **pandemiebedingten Investitionskrise** zu überwinden. Trotzdem obliegt es dem Gesetzgeber, seine Ausgaben- und Fördertätigkeit so auszugestalten, dass sie aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive möglichst positive langfristige Auswirkungen zeitigt. Insofern ist die Konditionierung der Investitionsförderung auf den Ersatz alter und den Ausbau moderner Technologien nicht nur nachvollziehbar, sondern aus einer reinen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung heraus geradezu geboten.

Das gelegentlich vorgetragene Argument gegen den Nachtragshaushalt – der Fokus auf Investitionen mit den Schwerpunkten Klimaschutz und Digitalisierung stelle eine **Zweckentfremdung** der Verschuldung dar, weil kein Bezug zur Corona-Pandemie und damit zur Begründung der außergewöhnlichen Notsituation erkennbar sei – **greift deshalb zu kurz**. Vielmehr ist der Pandemiebezug der Investitionskrise, wie oben gezeigt, eindeutig gegeben und die Setzung gezielter struktureller Impulse bei der Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Gegenmaßnahmen ist vernünftig, transparent und wirtschaftlich.

Weiterhin wird gelegentlich vorgetragen, die Befüllung einer Haushaltsrücklage zum Zwecke der zeitlichen Streckung des Mittelabflusses sei verfassungsrechtlich bedenklich, weil damit Haushaltsmittel aus der zusätzlichen Verschuldung gemäß Art. 115 (2) GG noch Jahre nach dem Ende der außergewöhnlichen Notsituation verausgabt würden. Außerdem sei die Bildung von Haushaltsrücklagen generell abzulehnen, weil sie der Transparenz und dem Jährlichkeitsprinzip öffentlicher Haushalte zuwiderliefen. Beide Argumente können aus ökonomischer Sicht nicht überzeugen. Die Überwindung der pandemiebedingten Investitionskrise kann allein durch einmalige Maßnahmen und kurzfristige (Förder-)instrumente nicht gelingen, sondern würde voraussichtlich bloß zu unproduktiver Mittelverwendung und stockendem Mittelabfluss führen. Vielmehr müssen sich die Akteure in ihren Investitionsentscheidungen auf **langfristige und planbare Rahmenbedingungen** verlassen können. Hierzu gehört insbesondere die zeitliche Stetigkeit der öffentlichen Investitions- und Fördertätigkeit.⁴ Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die Haushaltsmittel tatsächlich ihrer produktivsten Verwendung zugeführt werden. Außerdem können sich die Marktakteure, z.B. in der Bauindustrie, nur dann langfristig auf die effektive Steigerung der Investitionstätigkeit einstellen und ihre Kapazitäten entsprechend anpassen, Kurzum: überjährige Haushaltsrücklagen ermöglichen diese Stetigkeit und sind deshalb das zielgenaue Instrument für die geplante Steigerung der Investitionstätigkeit.

Abschließende Bemerkungen

Der vorliegende 2. Nachtragshaushalt ist geeignet, zur Bewältigung der pandemiebedingten Investitionskrise und der außergewöhnlichen Notlage beizutragen. Aus ökonomischer Perspektive ist der Gesetzesentwurf zu begrüßen. Zweifel an seiner Verfassungsmäßigkeit hege ich deshalb aus den genannten Gründen nicht.

Eine unbotmäßige Belastung kommender Generationen, wie bisweilen behauptet, liegt allein deshalb nicht vor, weil die in Rede stehenden 60 Mrd. Euro NKA aus der Notfallklausel der Schuldenbremse (im Gegensatz zu anderen Staatsschulden) einer expliziten Tilgungsverpflichtung unterliegen und zudem im aktuellen Marktumfeld mit keinerlei Zinsverpflichtungen einher gehen.

Kommende Generationen würden dagegen stark belastet, wenn der Gesetzgeber nichts gegen die pandemiebedingte Investitionskrise unternähme und in den Handlungsfeldern Klimaschutz und Digitalisierung untätig bliebe.

⁴ So empfiehlt etwa der Wiss. Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2020) ausdrücklich die Ausweisung eines separaten Investitionshaushaltes, bei dem das Jährlichkeitsprinzip gerade nicht gilt, vgl. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-oeffentliche-infrastruktur-in-deutschland.html>