

Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
am 11. Januar 2024
zu den Drucksachen

Entwurf des Haushaltsfinanzierungsgesetz II 2024

Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer

Lehrstuhl für Komparative Wirtschaftsforschung
Ludwig-Maximilians-Universität München
und
Vorsitzende des Sachverständigenrates
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Kontaktinformationen:

Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer

Lehrstuhl für Komparative Wirtschaftsforschung

Ludwig-Maximilians-Universität München

Akademiestr. 1

80799 München

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Haushaltsfinanzierungsgesetz II 2024

Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer

Lehrstuhl für Komparative Wirtschaftsforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München

Vorsitzende des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

I. Konjunkturelle Aussichten vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen

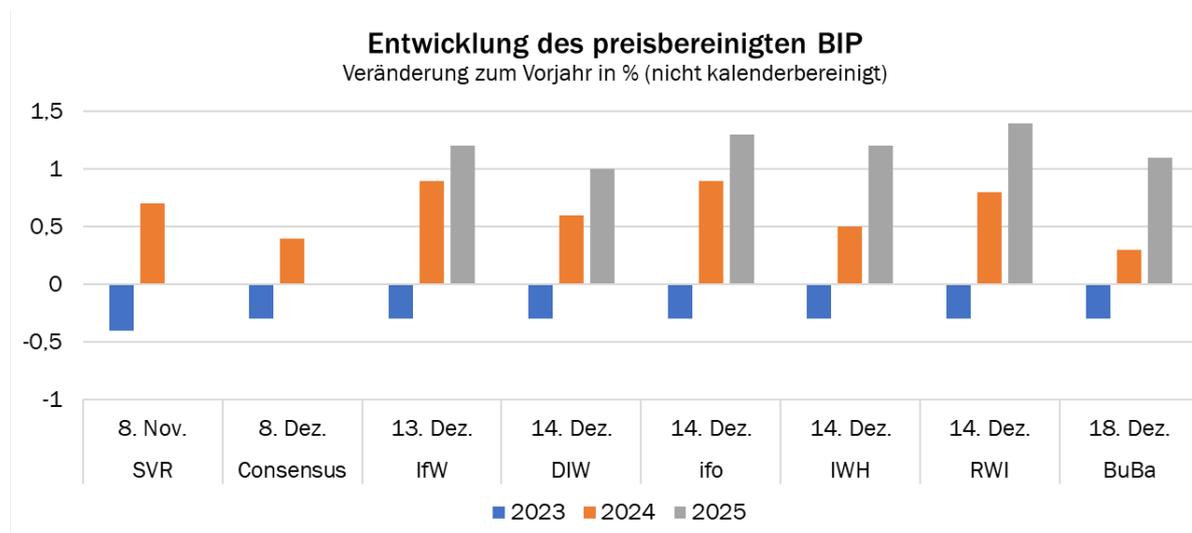
Die konjunkturellen Aussichten für Deutschland im Jahr 2024 waren aus Sicht des Sachverständigenrates bereits vor der durch das BVerfG-Urteil vom 15. November 2023 notwendig gewordenen Haushaltskonsolidierung schwach (SVR, 2023, Ziffern 1 ff.). Der Sachverständigenrat rechnete in seinem Jahregutachten am 8. November 2023 nach einem leichten Rückgang des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 0,4% im Jahr 2023 mit einem geringen Anstieg des BIP um lediglich 0,7% für das Jahr 2024. Die Arbeitslosenquote dürfte mit durchschnittlich 5,5% etwa auf dem Niveau des Jahres 2023 verharren. Die BIP-Prognose war zum damaligen Zeitpunkt pessimistischer als die Prognosen der Bundesregierung, der Gemeinschaftsdiagnose und der großen Wirtschaftsforschungsinstitute aus dem September und Oktober 2023. Insbesondere die privaten Konsumausgaben wurden vom Sachverständigenrat schwächer eingeschätzt, da die pessimistische Konsumstimmung als dämpfender Faktor stärker gewichtet wurde.

Infolge des BVerfG-Urteils ergeben sich für den Haushalt 2024 Konsolidierungsbedarfe. Entsprechend dürfte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage geringer ausfallen und dies die konjunkturelle Entwicklung weiter dämpfen. Die aktuellen Konjunkturprognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute vom Dezember rechnen mit einem negativen Effekt der Konsolidierungsmaßnahmen der Bundesregierung auf das BIP-Wachstum in den Jahren 2024 und 2025. Die Auswirkungen auf das BIP-Wachstum hängen dabei maßgeblich davon ab, (1) in welcher Höhe Konsolidierungsbedarfe bestehen, (2) welche Konsolidierungsmaßnahmen gewählt werden und (3) wie stark die unterschiedlichen Konsolidierungsmaßnahmen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage über Multiplikatoreffekte beeinflussen.

Die Konsolidierungsbedarfe für die Jahre 2024 und 2025 werden von ifo (2023), DIW (2023), IWH (2023) und IfW (2023) auf jährlich zwischen 20 und 30 Mrd Euro eingeschätzt.¹ Über die Auswirkungen der Konsolidierung auf das BIP-Wachstum besteht insbesondere für das Jahr 2024 erhebliche Unsicherheit. Die Spannbreite der Abschläge auf das BIP-Wachstum in den verschiedenen Prognosen für das Jahr 2024 beträgt 0% bis -0,7%. Für das Jahr 2025 sind

¹ Das RWI (2023) rechnet dagegen mit zu vernachlässigendem Konsolidierungsbedarf, da die Soll-Zahlen des KTF und des WSF ohnehin nicht erreicht worden wären und die Rücklagen im KTF auch ohne die nun gelöschten Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Mrd noch ausreichen würden, um die voraussichtlichen Programmausgaben des KTF in 2024 und 2025 zu finanzieren.

Auswirkungen auf das Wachstum von +0,1% bis -0,1% zu erwarten. Die kumulierten Prognosen der Institute erwarten für das Jahr 2025 ein BIP-Niveau, das um 0,1% bis 0,6% unter dem kontrafaktischen Niveau ohne Konsolidierung liegt. In der Basisprognose berücksichtigen das IfW (2023), das DIW (2023), das IWH (2023), das RWI (2023) und die Deutsche Bundesbank (2023) die Effekte der Haushaltskonsolidierung. Im Ergebnis liegen die prognostizierten BIP-Wachstumsraten für die Jahre 2024 und 2025 zwischen 0,3% und 0,9% sowie zwischen 1,0% und 1,4%.



Die Unsicherheit für die wirtschaftlichen Akteure, die privaten Haushalte und die Investoren ist am aktuellen Rand bereits erheblich. Die Unsicherheit dürfte erhöht bleiben, solange es keine Entscheidung darüber gibt, wie die Fiskalpolitik in diesem und im kommenden Jahr ausgerichtet sein wird und welche Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen werden. Eine zügige und klare politische Einigung zum Haushalt 2024 und zur mittelfristigen Finanzplanung dürfte daher zur Reduktion der Unsicherheit und zur Stabilisierung der Konjunktur beitragen.

II. Finanzierungsoptionen

Neben dem Umfang der Konsolidierung werden die kurz- und mittelfristigen Auswirkungen der Konsolidierung dadurch bestimmt, welche konkreten Maßnahmen zur Konsolidierung getroffen werden. Grundsätzlich gibt es, ausgehend von der ursprünglichen Haushaltsplanung für 2024, zwei Möglichkeiten, bei gegebener Kreditaufnahme: durch Kürzung von Ausgaben oder durch Erhöhung von Steuern und Abgaben. Die Literatur zu den konjunkturellen Wirkungen von Einnahmenerhöhungen bzw. Ausgabensenkungen zeigt für unterschiedliche theoretische und empirische Methoden ein Spektrum von Ergebnissen auf. Die Multiplikatorwirkungen von ausgabenseitigen Maßnahmen werden in der Literatur häufig bei rund eins gesehen, d.h. dass sich beispielsweise durch eine Erhöhung der Ausgaben um 1 Euro das BIP um ebenfalls 1 Euro erhöhen würde (Gechert, 2015, Ramey, 2019).

Für die Multiplikatoren von steuerpolitischen Maßnahmen kommt ein Teil der Literatur zu sehr hohen Multiplikatoreffekten (Ramey, 2019), während ein anderer Teil eher niedrigere Multiplikatoren für einnahmenseitige Maßnahmen findet (Gechert, 2015). Ob eine bestimmte Konsolidierungsmaßnahme wie beispielsweise die Reduzierung einer Steuersubvention im

Fälle der Dieselsubvention ökonomisch eher wie eine Ausgabensenkung oder wie eine Einnahmensteigerung wirkt, ist in der Praxis allerdings nicht immer eindeutig zu sagen. Fraglich bleibt bei der Abschätzung der makroökonomischen Multiplikatorwirkung von Subventionen auch, wie Fälle zu behandeln sind, in denen eine Subvention als Voraussetzung für zusätzliche private (ausländische) Investitionen gewährt werden sollen, wie im Fall der geplanten Subventionen für Intel und TSMC. Es könnte eine Vergleichbarkeit mit investitionsorientierten Steuersubventionen vorliegen, wie etwa im Fall von verbesserten Abschreibungsregeln, so dass auch gegebenenfalls höhere Multiplikatorwirkungen von steuerlichen Maßnahmen angenommen werden könnten.

Die kurzfristigen makroökonomischen Effekte der Konsolidierungsmaßnahmen, soweit sie im Dezember absehbar waren, wurden vom IfW in der aktuellen Konjunkturprognose im Bereich von 0,3 bis 0,6% des BIP geschätzt, wobei je nach Variante für die einzelnen Maßnahmen Multiplikatorwirkungen von 0,01 bis 1,18 unterstellt wurden (Tabelle 1). So rechnet etwa das IfW (2023) auf Basis der für die Deutschland geschätzten DSGE-Modelle von Gadatsch et al. (2016) und Hinterlang et al. (2023) für öffentliche Investitionen mit Multiplikatoren nahe 1, während anderen Ausgaben niedrigere Effekte zugeordnet werden. Die Multiplikatoren für Steuersenkungen/-erhöhungen werden in der Arbeit von Hinterlang et al. (2023) mit 0,3 bis 0,6 geringer geschätzt als die Multiplikatoren für öffentliche Investitionen und für Transfers. Der vergleichsweise geringe Effekt der Ausgabenreduktion in der Abschätzung des IWH (2023) erklärt sich zum Beispiel auch daraus, dass die Programmausgaben des KTF und des WSF nahezu vollständig als Subventionen und Transfers betrachtet werden, bei denen eine verhältnismäßig geringe Multiplikatorwirkung unterstellt wurde.

Tabelle 1: Konjunkturelle Wirkung der Konsolidierungsmaßnahmen 2024 und 2025 gemäß IfW (2023)

Tabelle K1-1:
Effekte der Konsolidierungsmaßnahmen infolge des Urteils des BVerfG

Konsolidierungsmaßnahmen	Mrd. Euro		Variante 1		Variante 2	
			Multiplikatoren	BIP-Effekt	Multiplikatoren	BIP-Effekt
			Prozent		Prozent	
	<i>Prozent in Relation zum BIP (2023)</i>					
2024						
Vermögenstransfers	11	0,3	0,12	0,0	0,76	0,2
Laufende Transfers	3	0,1	0,23	0,0	0,76	0,1
Subventionen	2	0,0	0,01	0,0	0,76	0,0
Staatskonsum	8	0,2	0,72	0,1	0,72	0,1
Öffentliche Investitionen	2	0,0	0,85	0,0	1,18	0,1
Sozialausgaben	2	0,0	0,23	0,0	0,76	0,0
Summe	28	0,7		0,2		0,5
2025						
Vermögenstransfers	10	0,2	0,12	0,0	0,76	0,2
Laufende Transfers	3	0,1	0,23	0,0	0,76	0,1
Subventionen	1	0,0	0,01	0,0	0,76	0,0
Staatskonsum	10	0,2	0,72	0,2	0,72	0,2
Öffentliche Investitionen	4	0,1	0,85	0,1	1,18	0,1
Sozialausgaben	4	0,1	0,23	0,0	0,76	0,1
Summe	32	0,8		0,3		0,6

Multiplikatoren basierend auf Gadatsch et al. (2016) sowie Hinterlang et al. (2023). Beschreibung der Varianten siehe Text. Der Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt versteht sich gegenüber einer kontrafaktischen Situation ohne Konsolidierungsmaßnahmen.

Quelle: Setzungen des IfW Kiel.

Neben der kurzfristigen konjunkturellen sowie budgetären Wirkung der Haushaltskonsolidierung sind für eine Einschätzung der Gesamtwirkung weitere Aspekte zu beachten. Beim Abbau von Subventionen sind das im Wesentlichen drei Punkte: Erstens, wie ist die allokativen Wirkung, etwa für den Klimaschutz? Zweitens, welche Rolle spielt der Abbau für die Stabilisierung der Wirtschaft in Krisenzeiten? Und drittens, welche verteilungspolitischen Implikationen hat die Maßnahme? Der Sachverständigenrat hat sich unter Abwägung dieser Aspekte in den vergangenen Jahresgutachten wiederholt für den Abbau klimaschädlicher Subventionen, wie etwa die Pendlerpauschale oder das Dienstwagenprivileg, ausgesprochen (SVR 2020, Ziffer 372 ff.). Die vom Sachverständigenrat in der Vergangenheit diskutierten Steuererhöhungen hingegen wurden nicht mit dem Ziel der Einnahmesteigerung vorgeschlagen, sondern im Kontext anderer Ziele. So etwa bei der Diskussion über den Abbau von Steuervergünstigungen bei der Erbschaftsteuer, die zur Erhöhung der Steuergerechtigkeit vorgeschlagen wurde (SVR 2015, Ziffern 808 ff.), oder über eine Reform des Ehegattensplitting (SVR 2023, Ziffern 336 ff.) mit dem Ziel, die Erwerbsanreize von Zweitverdienenden zu steigern.

Ferner gilt es, langfristige Wirkungen zu berücksichtigen. So besteht bei der Kürzung investiver Ausgaben grundsätzlich das Risiko, dass eine Konsolidierung über Kürzungen von öffentlichen Investitionen die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft doppelt trifft. Zum einen stärken Investitionen die Konjunktur kurzfristig, da ihre Multiplikatorwirkung als relativ hoch eingeschätzt wird. Zum anderen sind Ausgaben für Investitionen konsumtiven Ausgaben auch langfristig überlegen. Öffentliche Investitionen, die die Angebotsseite der Volkswirtschaft stärken, wie etwa Infrastrukturinvestitionen, haben das Potenzial, weitere private Investitionen auszulösen und stärken das Produktionspotenzial langfristig.

Ähnliche Effekte können aber auch durch andere Politikmaßnahmen erreicht werden. So kann mit gezielten Subventionen für Investitionen in Querschnittstechnologien, wie etwa Künstliche Intelligenz, das Produktivitätswachstum gestärkt werden (SVR, 2023, Ziffer 161). Aber auch Staatsausgaben, die nach der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) keine Investitionen darstellen, wie etwa Ausgaben für das Bildungssystem, und institutionelle Änderungen, die etwa den unterentwickelten deutschen Wagniskapitalmarkt stärken, können mittel- bis langfristig wichtige Impulse setzen (SVR, 2023, Ziffern 158 ff.). Insgesamt sollte es das Ziel sein, das Potenzialwachstum in der mittleren und langen Frist zu stärken, da dieses nicht nur aufgrund des demografischen Wandels in den nächsten Jahren zurückgehen dürfte (SVR, 2023, Ziffern 99 ff.).

III. Zur Diskussion um die Schuldenbremse

Die verfassungsrechtliche Bewertung der bisherigen Buchungspraxis von Sondervermögen zwingt die Bundesregierung zu einer Änderung ihrer Finanzpolitik. Daraus ergeben sich für die Bundesregierung Handlungsbedarfe in zweierlei Hinsicht. Zum einen sind in den kommenden Jahren Bundeshaushalte aufzustellen, die ohne die bislang in den Sondervermögen verbuchten Kreditermächtigungen auskommen müssen. Zum anderen muss die mittel- bis langfristige Finanzierungsstruktur des Bundeshaushalts geklärt werden. Eine erhöhte Unsicherheit über die fiskalpolitische Ausrichtung in den kommenden Jahren könnte, wie oben bereits ausgeführt, bei privaten Haushalten zur Konsum- und bei Unternehmen zur Investitionszurückhaltung führen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit eine Reform der Schuldenbremse dazu beitragen könnte, eine ökonomisch sinnvolle Balance zwischen der Finanzierung von Ausgaben einerseits und der Vermeidung von Tragfähigkeitsrisiken andererseits zu finden.

Fiskalregeln wie die Schuldenbremse können hilfreich sein, um das politökonomische Problem zu bekämpfen, dass Politikerinnen und Politiker versucht sind, Ausgaben tendenziell eher über Kredite zu Lasten der künftigen Wählerschaft als über Steuern zu Lasten ihrer heutigen Wählerschaft zu finanzieren. Dieser *Deficit bias* wird durch die Schuldenbremse wirksam bekämpft. Ein zweites polit-ökonomisches Problem bleibt jedoch ungelöst: die Neigung der Politik, eher konsumtive Ausgaben zu tätigen, die kurzfristig der aktuellen Wählerschaft zugute kommen, als in langfristige Infrastrukturprojekte zu investieren, deren Nutzen erst in der Zukunft realisiert wird. Dieser *Anti-investment bias* wird durch die Schuldenbremse in ihrer aktuellen Ausgestaltung nicht behoben.

Eine Reform könnte verschiedene Konstruktionsschwächen der Schuldenbremse adressieren, ohne dadurch die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu gefährden.

Erstens wäre denkbar, die erlaubten Defizitgrenzen von der jeweiligen Schuldenstandsquote abhängig zu machen, wie es etwa in den EU-Fiskalregeln angelegt ist. So schlägt die Deutsche Bundesbank (2022) vor, bei einer Schuldenstandsquote von unter 60% ein strukturelles Defizit von 1% und bei einer Quote von über 60 % ein strukturelles Defizit von 0,5% zuzulassen. Der finanzielle Spielraum würde gegenüber dem bisher erlaubten strukturellen Defizit von 0,35% steigen. Trotz dieser etwas weniger restriktiven Ausgestaltung der Defizitregel würde die Schuldenquote langfristig weiter sinken (SVR, 2019, Ziffer 453). Selbst bei häufiger auftretenden Krisen und Anwendung der Ausnahmeregelung dürfte dies noch der Fall sein. Der aktuelle Reformvorschlag des Europäischen Rats zu den europäischen Fiskalregeln sieht vor, das strukturelle Defizit auf 1,5% zu begrenzen, wobei bei höheren Schuldenständen weitere Konsolidierungserfordernisse hinzukommen.

Zweitens könnte die Berechnung der Konjunkturkomponente reformiert werden, um die Revisionsanfälligkeit zu verringern. Eine Diskussion über eine Reform der Konjunkturkomponente sieht bereits der Koalitionsvertrag vor.

Drittens könnte nach Feststellung einer Notlage in einem Kalenderjahr eine Übergangsphase für die folgenden Jahre vorgesehen werden, um eine zu schnelle Konsolidierungspolitik nach Wiedereinsetzen der Schuldenbremse (oder ein zu langes Aussetzen der Schuldenbremse durch wiederholte Erklärung einer Notlage) zu vermeiden. Diese Übergangsphase sollte sicherstellen, dass nach Feststellen einer Notlage das Defizit langsam, aber stetig zurückgeführt wird. Die Übergangsphase könnte sich am mehrjährigen Konsolidierungspfad bei Einführung der Schuldenbremse in den Jahren 2010 bis 2016 orientieren (SVR, 2020, Ziffer 222). So könnte die strukturelle Nettokreditaufnahme innerhalb von drei Jahren nach Anwendung der Ausnahmeklausel auf das in Normalzeiten geltende Niveau zurückgeführt werden (Kooths, 2023).

Darüber hinaus gibt es Vorschläge, in der Schuldenbremse zusätzliche Spielräume für investive Ausgaben zu verankern, um dem Problem des *Anti-Investment-Bias* zu begegnen. So sieht die aktuell vorgeschlagene Reform der europäischen Fiskalregeln Vorteile für Länder vor, die bestimmte investive Ausgaben tätigen. Der wissenschaftliche Beirat beim BMWK hat eine goldene Regel plus vorgeschlagen. Diese Regel würde vorsehen, dass öffentliche

Nettoinvestitionen, die schuldenfinanziert sind, nicht auf die maximale Nettokreditaufnahme der Schuldenbremse angerechnet werden, wenn deren investiver Charakter durch eine unabhängige Institution bestätigt wird (BMWK, 2023).

Literaturverzeichnis

BMWK (2023), Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK).

Deutsche Bundesbank (2022), Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung, Monatsbericht April, 74 (4), 53-70.

Deutsche Bundesbank (2023), Sinkende Inflation, aber noch keine Entwarnung – Perspektiven der deutschen Wirtschaft bis 2026, Monatsbericht Dezember, 75 (12), 15-36.

DIW (2023), DIW-Konjunkturprognose: Aussichten reichen von wolzig bis heiter, DIW Wochenbericht 50/2023, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 703-742.

Gadatsch, N., K. Hauzenberger und N. Stähler (2016). Fiscal policy during the crisis: A look on Germany and the Euro area with GEAR. *Economic Modelling* 52: 997-1016.

Gechert, S. (2015), What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis, *Oxford Economic Papers*, 67: 553-580.

Hinterlang, N., S. Moyer, O. Röhe und N. Stähler (2023). Gauging the effects of the German COVID 19 fiscal stimulus package. *European Economic Review* 154: 1-19.

ifo (2023), ifo Konjunkturprognose Winter 2023: Konjunkturerholung verzögert sich – Haushaltslücke birgt neue Risiken, ifo Schnelldienst Sonderausgabe 76. Jahrgang, ifo Institut, München.

IfW (2023), Deutsche Wirtschaft im Winter 2023: Finanzpolitik in Turbulenzen – Gegenwind für die Erholung, Kieler Konjunkturberichte Nr. 110 (2023|Q4), Kiel Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

IWH (2023), Konjunktur aktuell: Export und privater Konsum schwach – Deutschland wartet auf den Aufschwung, Jg. 11 (4), 2023, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle (Saale), 100-140.

Kooths, S. (2023), Wirtschafts- und Finanzpolitik: Zurück auf Los!, *Merkur.de*.

Ramey, V. (2019), Ten Years After the Financial Crisis: What Have We Learned from the Renaissance in Fiscal Research?, *Journal of Economic Perspectives*, 33: 89-114.

RWI (2023), Die wirtschaftliche Entwicklung zum Jahresende 2023, RWI Konjunkturberichte, Jahrgang 74 (2023) Heft 4, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

SVR (2015), Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/16
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

SVR (2019), Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/20, Sachverständigenrat
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

SVR (2020), Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken,
Jahresgutachten 2020/21, Sachverständigenrat zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

SVR (2023), Wachstumsschwäche überwinden - in die Zukunft investieren, Jahresgutachten
2023/24, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.