

KURZGUTACHTEN

Für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

Bundeshaushalt 2021

Zwischen
Krisenbekämpfung und
„günstiger“ Gelegenheit



Kiel, Februar 2021

Einleitung

Ende November 2020 wurde der Bundeshaushalt für das Jahr 2021 beschlossen. Derzeit wird mit einer Nettokreditaufnahme von fast 180 Mrd. Euro geplant. Der Betrag liegt deutlich über der zuvor von der Bundesregierung anvisierten Summe von gut 96 Mrd. Euro, was maßgeblich eine Reaktion auf die möglichen Folgen der zweiten Welle der Corona-Epidemie ist, die in der vorherigen Planungen noch nicht absehbar waren.

Nun sind globale Mehrausgaben von 30 Mrd. Euro in den Bundeshaushalt eingestellt und die Ansätze für Unternehmenshilfen sind Schätzungen, die nicht auf gängige Muster oder historische Erfahrungen zurückgreifen konnten. Daher ist es gut möglich, dass der Bundeshaushalt 2021 sich als überdimensioniert erweisen wird. Hinzukommt, dass aus dem Haushaltsjahr 2020 Ausgabenreste für Unternehmenshilfen und Investitionen in Milliardenhöhe im laufenden Jahr genutzt werden können, was zusätzlich dafürspricht, dass der gesteckte Finanzrahmen mehr als auskömmlich sein dürfte. Es bleibt aber festzuhalten, dass der Pandemieverlauf schwer prognostizierbar ist. Aktuell sind Virusmutationen im Umlauf, die dies zusätzlich erschweren.

Welchen Umfang die Nettokreditaufnahme des Bundes schließlich erreichen wird, lässt sich somit derzeit schwerlich beurteilen. Generell ist eine erhöhte Nettokreditaufnahme im Jahr 2021 angesichts der wirtschaftlichen Umstände plausibel und sogar zu begrüßen. Angesichts der weiterhin negativen Renditen auf Staatsanleihen und der im internationalen Vergleich geringen Verschuldung dürfte die öffentliche Hand erhebliche Spielräume haben, die Ziele Pandemiebekämpfung und wirtschaftliche Stabilisierung zu verfolgen ohne dabei Sorgen über die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen im bedeutendem Ausmaß zu induzieren.

Dennoch bedeutet dies nicht, dass der Bund jegliche zusätzliche Ausgabe oder Mindereinnahme ansteuern sollte. Die Orientierung an den Zielen Pandemiebekämpfung und wirtschaftliche Stabilisierung sollte klar priorisiert werden. Weiterhin gilt, dass öffentliches Handeln effizient erfolgen sollte. Auch niedrigste Zinsen haben daran nichts geändert. Stimulierung von Wirtschaftsbereichen, die nicht von der Krise betroffen sind, erzeugt zusätzliche Konjunkturschwankungen und verzerrt gegebenenfalls Preissignale. Und schließlich sollte auch die öffentliche Verschuldung nicht beliebig hochgefahren werden. Das Zinsphänomen ist weiterhin Gegenstand wirtschaftswissenschaftlicher Debatten und kann bei weitem nicht als erklärt bzw. geklärt gelten. Entsprechend sind Vorhersagen über den weiteren Zinsverlauf insbesondere in die mittlere und lange Frist kaum möglich.

Auch spricht nichts dagegen die Haushaltsplanung an Planzahlen zu binden, selbst wenn diese unsicher sind. Auf globale Mehrausgaben, die alle Eventualitäten berücksichtigen sollen, hätte man verzichten können, da schließlich die Möglichkeit besteht einen Nachtragshaushalt auf den Weg zu bringen, was die Rolle des Parlaments dann gestärkt hätte.

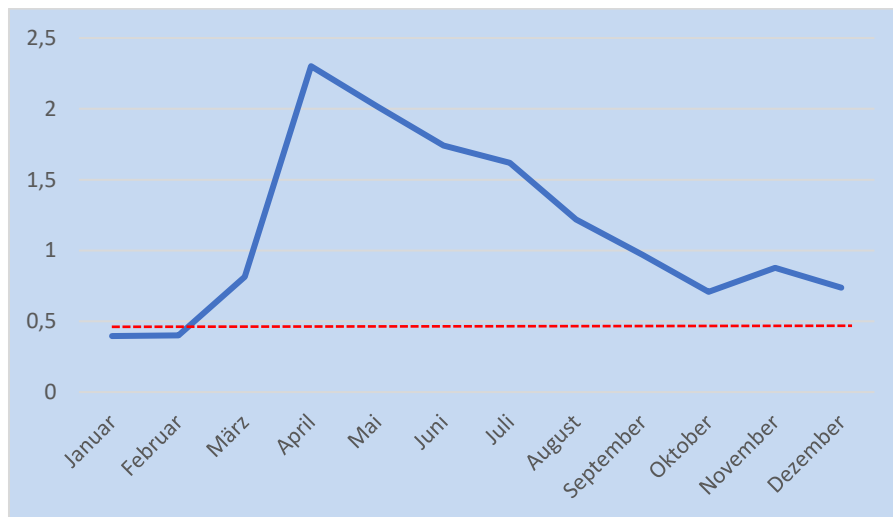
Vor diesem Hintergrund sollen an dieser Stelle die Bundeshaushaltsplanung diskutiert und gegebenenfalls kritisiert werden. Insbesondere soll aufgezeigt werden, inwieweit die erneute Feststellung einer Notsituation mit Blick auf die Vorgaben der Schuldenbremse dazu geführt haben dürfte, dass der Bund plant zusätzliche Ausgaben zu tätigen, die eben nicht den vorrangigen Zielen Pandemiebekämpfung und wirtschaftliche Stabilisierung dienen.

Makroökonomisches Umfeld

Der Bundeshaushalt 2021 wurde in einer vergleichsweise volatilen Konjunkturphase geplant. Damit einhergehend ist der Ausblick auf die wirtschaftliche Situation des Jahres 2021 sehr unsicher, was

maßgeblich mit der Schwierigkeit einhergeht, den Pandemieverlauf vorherzusagen. Zwischen der Fertigstellung des Haushaltsplans durch die Bundesregierung und dem Beschluss im Bundestag hat sich die epidemische Situation deutlich zugespitzt. Diverse gesundheitspolitische Maßnahmen wurden ergriffen und das öffentliche Leben weiter eingeschränkt, wovon Gastronomie, Tourismus und Einzelhandel besonders stark betroffen sind. Anders als in der ersten Welle der Pandemie in Deutschland scheint das verarbeitende Gewerbe wenig betroffen zu sein. Der Ausblick sieht zumindest mit Blick auf die Indikatoren vom November noch recht gut aus. Zu Störungen weltweiter Lieferketten und größeren Einschränkungen in der Industrieproduktion scheint es vorerst nicht zu kommen, so dass die zweite Welle wirtschaftlich bisher geringere Verwerfungen ausgelöst haben dürfte. Unbestreitbar ist jedoch, dass diverse Branchen erneut hart getroffen sind. Zudem ist ein Ende der einschränkenden Maßnahmen vorerst nicht absehbar. Gerade hierin liegt ein erheblicher Unsicherheitsfaktor für die Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität für das Jahr 2021. Dies lässt sich auch an der Spannweite bzw. Standardabweichung der von Consensus Economics erhobenen Prognosen für die Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts des Jahres 2021 ablesen. Typischerweise steigt die Übereinstimmung der Prognostiker von Monat zu Monat je näher der Abschluss des zu prognostizierenden Jahres kommt. Im Jahr 2020 wurde dieses Muster gleich zweimal unterbrochen. Als die Pandemie Europa im Frühjahr 2020 erreichte und die Wirtschaft einbrach, war die Unsicherheit über den weiteren wirtschaftlichen Verlauf besonders hoch. Im Sommer kam es dann zu einer relativ rasanten Erholung, die von einem stärkeren Gleichlauf im Ausblick der Prognostiker begleitet war. Das typische Muster, dass mit fortschreitender Zeit die Prognosen an Ähnlichkeit gewinnen, zeigt sich wieder. Es wurde aber im November mit Blick auf das Jahr 2021 abermals unterbrochen (Abbildung 1). Verglichen mit der Situation im Frühjahr 2020 scheinen sich die Prognostiker zwar relativ einig, doch liegt die Standardabweichung immer noch über den Werten, die am Jahresanfang 2020 für die Prognosen des Jahres 2021 vorlagen.

Abbildung 1: Uneinigkeit der Prognostiker im Zeitverlauf



Standardabweichung der Prognosen für die Zuwachsraten des deutschen BIP 2021 von bis zu 32 Prognostikern.
Quelle: Consensus Economics, eigene Berechnungen und Darstellung.

Um eine mittlere Tendenz der Prognosen aufzuzeigen, seien hier die Prognosen aus dem Dezember der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute dargestellt (Tabelle 1). Bedingt durch den Einbruch im Vorjahr erwarten sie eine deutliche Dynamik mit Zuwachsraten von 3 bis gut 5% für das Bruttoinlandsprodukt. Das Vorkrisenniveau wird allerdings entsprechend nicht erreicht, was für eine

anhaltende Belastung der öffentlichen Haushalte spricht. Hinzu kommen zusätzliche Ausgaben für die Pandemiebekämpfung, wie der Erwerb von Impfstoffen und fiskalpolitische Maßnahmen, die vom im Juni 2020 initiierten Konjunkturprogramm stammen und zudem in Reaktion auf die zweite Welle beschlossen wurden. Der letztere Punkt umfasst vorrangig die zusätzlichen Unternehmenshilfen, wie die November- und Dezemberhilfen oder das Überbrückungsgeld III, die alle überwiegend im Jahr 2021 abfließen werden.

Derzeit zeichnet sich ab, dass die in Aussicht gestellten Summen wohl nicht im gleichen Umfang abgerufen werden. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die öffentlichen Haushalte im gleichen Umfang entlastet werden. Die Unternehmenshilfen dürften einen stabilisierenden Effekt auf Teile der Staatseinnahmen haben. Sofern diese unterbleiben, dürfte es zu weniger Steuereinnahmen und gegebenenfalls höheren Sozialausgaben kommen, so dass ein gesamtstaatliches Defizit von rund 4%, wie es die Wirtschaftsforschungsinstitute unter Berücksichtigung der in Aussicht gestellten Maßnahmen im Dezember prognostiziert haben, trotz der sich derzeit abzeichnenden Entwicklung bei den Unternehmenshilfen plausibel bleibt.

Allerdings sollte dies und die relativ hohe Einigkeit mit Blick auf die Prognose des gesamtstaatlichen Defizits nicht über den zuvor diskutierten Befund hinwegtäuschen, dass die Prognosen derzeit mit einer erhöhten Unsicherheit behaftet sind. Dies gilt ebenfalls für die Prognose der Nettokreditaufnahme des Bundes – also die Frage, wie plausibel die Planzahlen aus heutiger Sicht sind.

Tabelle 1: Dezemberprognosen der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute

	Veränderung des BIP relativ zum Vorjahr	Finanzierungssaldo des Gesamtstaats relativ zum BIP
DIW	5,3	-4,1
ifo	4,2	-3,8
IfW	3,1	-4,1
IWH	4,4	-4,3
RWI	4,9	-4,1

Quelle: Prognosen der jeweiligen Institute. Eigene Darstellung.

So sieht die Prognose der Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht 2021 auch einen schwächeren Anstieg der Wirtschaftsleistung für das laufende Jahr vor als die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute. Zudem ist der Anstieg auch deutlich geringer als in der Herbstprojektion der Bundesregierung (3% statt 4,4%). Dies spricht nach einer gängigen Daumenregel für stärkere Belastungen des Bundeshaushalts von rund 10 Mrd. Euro. Hier ist allerdings anzumerken, dass der vorläufige Haushaltsabschluss des Jahres 2020 Ausgabenreste in zweistelliger Milliardenhöhe ergab, die nun in den entsprechenden Bereichen im Jahr 2021 verausgabt werden können und generell die Entwicklung im vergangenen Jahr nicht ganz so schlecht war wie zeitweise erwartet. Der Bundeshaushalt geht also mit einer etwas höheren Startrampe ins Jahr als vielleicht im Sommer oder Herbst 2020 gedacht.

Wie zielgerichtet ist der Bundeshaushalt 2021?

Die Haushaltsplanung für das Jahr 2021 war im Zeitablauf erheblichen Veränderungen unterworfen. Ausgehend von den Angaben im Finanzbericht 2020, der im Spätsommer 2019 herauskam, hat sich zum Eckwertebeschluss im Frühjahr 2020 vergleichsweise wenig getan (Tabelle 2). Wesentliche Änderung ist die Umwidmung der Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags (globale Mindereinnahme zu Steuermindereinnahme), was sich in einer Revision der Steuereinnahmen niederschlägt, so dass die Darstellung im Finanzbericht 2020 näherungsweise auch als der Planungsstand verstanden werden kann, der direkt vor Beginn der Schuldenkrise galt.

Mit dem Ausbruch der Pandemie in Deutschland mit ihren erheblichen wirtschaftlichen Folgen und den damit zusammenhängenden Mehrausgaben der öffentlichen Hand hat sich das Bild geändert. Bereits im mit Beginn der Krise wurde damit gerechnet, dass sich die Wirtschaft im Jahr 2021 nicht vollständig erholt haben wird und die öffentlichen Haushalte auch im Jahr 2021 zusätzlichen Belastungen ausgesetzt sein werden.

Tabelle 2: Planungsstände des Bundeshaushalts 2021 (in Mrd. Euro)

	Finanzbericht 2020 (Sommer 2019)	Eckwertebeschluss (Frühjahr 2020)	Entwurf (Oktober 2020)	Beschluss (November 2020)
Einnahmen*	366,2	370,3	317,2	318,8
Steuereinnahmen	334,2	324,2	292	292,8
Ausgaben	366,2	370,3	413,4	498,6
Nettokreditaufnahme	0	0	96,2	179,8

*: Ohne Nettokreditaufnahme, aber inkl. Einnahmen aus der Auflösung von Rücklagen.

Quelle: Finanzbericht 2020 und 2021, Deutscher Bundestag, eigene Darstellung.

Im Juni wurde zudem ein Konjunkturprogramm beschlossen, das sich in ein „Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket“ und ein „Zukunftspaket“ teilt. Während ersteres vordringlich noch im Jahr 2020 Wirkung entfalten sollte, ist das „Zukunftspaket“ auf die Folgejahre gerichtet.¹ Es soll weniger einer Bekämpfung der akuten Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Folgen dienen, sondern in der Zeit danach Strukturveränderungen anschieben. Neben der Stabilisierung sollen also auch öffentliche Mehrausgaben und Mindereinnahmen der Transformation dienen. Hierbei ist anzumerken, dass mit der Feststellung der Notsituation für die Jahre 2020 und 2021 zusätzlich Verschuldung möglich ist, die allerdings zum Teil nur eine zeitliche Verschiebung bedeutet, da mit der erhöhten Kreditausnahme zugleich Tilgungsverpflichtungen entstehen, die später bindend werden. Dennoch besteht die Möglichkeit fiskalische Mittel in größerem Ausmaß zu Politikgestaltung zu nutzen als in „normalen“ Jahren. Insbesondere Teile des „Zukunftspakets“, die in den Jahren 2020 und 2021 zu einer erhöhten Kreditaufnahme führen, können so gedeutet werden, dass hier eine zeitlich begrenzte Möglichkeit genutzt wird und dass dabei das vorrangige Ziel eben nicht die Stabilisierung – gesundheitspolitisch wie ökonomisch – ist.

¹ Eine Darstellung sowie ökonomische Einordnung der im Sommer 2020 beschlossenen Maßnahmen des „Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets“ und des „Zukunftspakets“ findet sich in Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020).

An dieser Stelle wird die Gliederung des Haushaltsplans nach Aufgabenbereichen genutzt, um eine Größenordnung zusätzlicher Ausgaben anzugeben, die nicht vorrangig dem Stabilitätsziel dienen. Ausgangspunkt ist dabei der Planungsstand im Spätsommer 2019, der dem Haushaltsentwurf der Bundesregierung aus dem Oktober 2020 entgegengestellt wird – dies entspricht zwar nicht dem im November beschlossenen Haushaltsentwurf, doch lassen sich erstens die Änderungen zwischen vom Entwurf der Bundesregierung hin zum Beschluss des Bundestages vordringlich als Reaktion auf die verschärfte Pandemiesituation interpretieren und dienen somit vordringlich dem Stabilitätsziel. Zweitens lassen sich die Änderungen, auch wenn sie durchaus großvolumig sind, auf wenige Bereiche eingrenzen, die weiter unten gesondert aufgezeigt werden.

Insgesamt liegt die geplante Nettokreditaufnahme im Entwurf der Bundesregierung 96 Mrd. Euro über der „schwarzen Null“ vom Eckwertebeschluss bzw. vom Finanzplan 2020. Allerdings wurde die „schwarze Null“ für 2021 in der Planung nur durch einen Griff in die Rücklagen erreicht, der nun nicht mehr anvisiert wird. Ferner ergibt sich der Sprung bei der Nettokreditaufnahme zwischen den Planständen Spätsommer 2019 und Oktober 2020 durch deutlich niedrigere Steuereinnahmen (-42 Mrd. Euro). Das erwartete Steuerminus hängt mit den Folgen der Pandemie, aber auch mit Steuerrechtsänderungen zusammen. Zum einen wird nun die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags als solche ausgewiesen und es gab eine Tarifierpassung in der Einkommensteuer zum 1.1.2021. Weitere Rechtsänderungen (zum Teil Verschiebungen von Einnahmen zwischen Bund und Ländern), die nicht im Zusammenhang mit Corona stehen, sind für ein geringeres Aufkommen von rund 5 Mrd. Euro verantwortlich und schließlich verringern steuerliche Maßnahmen, die Reaktion auf die Krise beschlossen wurden mit gut 7 ½ Mrd. Euro den Bundeshaushalt 2021. Ein großer Posten ist hierbei die temporäre Mehrwertsteuersenkung. Zwar wurden die Steuersätze bereits wieder angehoben, doch wird ein Teil der Steuereinnahmen aus dem Jahr 2020 erst im Jahr 2021 vereinnahmt.²

Schließlich liegen die geplanten Ausgaben fast 50 Mrd. Euro höher. An dieser Stelle setzt Tabelle 3 an und vergleicht die Planstände der Ausgaben nach Aufgabenbereichen. Anhand der Aufgabenbereiche erfolgt dann eine Kategorisierung der Planungsdifferenzen, wobei vorrangig zwischen krisenbedingten Mehrausgaben und Mehrausgaben, die in von der Krise weniger oder kaum betroffenen Bereichen anfallen, unterschieden wird. Zudem gibt es eine Restgröße, die die schwer zuzuordnen Differenzen aufammelt. Diese Kategorisierung ist ad hoc und bleibt an der Oberfläche. Sie sollte daher mit Vorsicht interpretiert werden. Ziel ist es, eine Größenordnung für die zusätzlichen Ausgaben zu liefern, die nicht vordringlich als Antwort auf die Krise, sondern eher angesichts der zusätzlichen Möglichkeiten die das Aussetzen der Schuldenbremse mit sich brachte, erfolgten.

Deutliche Mehrausgaben gibt es im Bereich soziale Sicherung und Gesundheitswesen, die überwiegend als Reaktion auf die Krise verstanden werden können. Eine Ausnahme bildet die Einführung der Grundrente. Insgesamt spielen in diesem Bereich Zahlungen an Sozialversicherungen und andere Gebietskörperschaften eine große Rolle. Dadurch dürfte der Anstieg der Sozialbeiträge abgedeckt und die Handlungsfähigkeit der Kommunen gestärkt werden. Beides dürfte zur ökonomischen Stabilisierung beitragen. Hierbei ist auch zu bedenken, dass der Bund sich – im Vergleich zu Kommunen und Ländern – am effizientesten verschulden kann. Die fiskalischen Folgen der Krise zum Bund zu transferieren ist somit durchaus sinnvoll. Die Zahlungen für die Grundrente

² Die Mehrwertsteuersenkung dürfte die öffentlichen Haushalte mit rund 18 Mrd. Euro belasten. Der Impuls wurde insbesondere in den Monaten November und Dezember von gesundheitspolitischen Maßnahmen konterkariert und dürfte kaum nachhaltige stabilisierende Wirkung entfaltet haben. Vgl. dazu Fuest et al. (2021).

Tabelle 3: Vergleich der Planungsstände für den Bundeshaushalt 2021 nach Aufgabenbereichen

	FB 2020	FB 2021	Differenz
Allgemeine Dienste	90.7	102.9	12.2
Politische Führung	6.3	8.3	2.0
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	9.3	12.3	3.0
Verteidigung	43.7	46.6	3.0
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	6.7	8.2	1.5
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, Kulturelle Angelegenheiten	26.8	29.8	3.1
Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen	15.2	17.9	2.6
Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik	188.7	210.8	22.1
Grundrente	0	1.3	1.3
Krankenversicherung	16.0	19.0	3.0
Arbeitslosenversicherung	0.0	3.1	3.1
Arbeitslosengeld II nach dem SGB II	20.7	23.4	2.7
Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II	6.3	11.0	4.7
Sonstige soziale Angelegenheiten	0.8	8.0	7.2
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	3.5	6.3	2.8
Gesundheitswesen	0.9	3.4	2.6
Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	3.0	3.0	0.1
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	1.5	2.6	1.1
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	4.9	13.5	8.6
Bergbau, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe	0.7	1.6	0.9
Energie- und Wasserversorgung, Entsorgung	0.7	1.3	0.6
Sonstiges im Bereich Gewerbe und Dienstleistungen	1.4	6.0	4.6
Regionale Fördermaßnahmen	1.7	3.0	1.3
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	23.7	26.4	2.7
Straßen	9.4	9.8	0.4
Eisenbahnen und öffentlicher Personennahverkehr	8.2	10.3	2.1
Finanzwirtschaft	21.3	17.9	-3.4
Zinsausgaben	16.3	9.8	-6.5
Ausgaben Zusammen	364.2	413.4	49.2
<i>Summe konjunktur- und krisenbedingte Mehrausgaben</i>			29.8
<i>Summe Mehrausgaben ohne Krisenbezug</i>			15.2
<i>Summe nicht zuordenbarer Mehrausgaben</i>			8.9

FB 2020, FB 2021: Zahlen aus dem Finanzbericht 2020 bzw. aus dem Finanzbericht 2021. Die eingerückten Unterposten sind Teile der übergeordneten Posten. In der Regel bestehen weitere Unterposten, die nicht berichtet werden. Die Summe der Unterposten ergibt nicht den Wert des übergeordneten Bereichs.

Quelle: Finanzbericht 2020 und 2021 des Bundesfinanzministeriums, eigene Berechnungen und Darstellung.

Ebenfalls sind nun höhere Ausgaben in den Bereichen politische Führung und öffentliche Sicherheit und Ordnung geplant (zusammen 3,5 Mrd. Euro). Das Management der Krise dürfte zusätzliche Verwaltungskapazitäten erfordern, so dass zumindest ein Teil dieser Ausgaben mit dem

Stabilisierungsziel übereingebracht werden kann. Zugleich allerdings wird mit höheren Militärausgaben geplant sowie einem deutlichen Plus bei der Förderung außeruniversitärer Forschung. Letztere kann zwar auch medizinische Forschung umfassen, doch dürfte der Großteil dieser Ausgaben keinen Einfluss mehr auf das akute Pandemiegeschehen nehmen. Die zusätzlichen Ausgaben in diesen Bereichen können durchaus sinnvoll sein, doch lassen sie sich kaum nur mit einer Reaktion auf die Corona-Krise begründen.

Deutliche Zuwächse gibt es in der Förderung verschiedener Wirtschaftszweige. Neben der Land- und Forstwirtschaft und dem Verkehrswesen fließen zusätzliche Mittel in die Regionalförderung (unter anderem im Zusammenhang mit dem Ausstieg aus der Braunkohleförderung) und vor allem in den Posten „Sonstiges im Bereich Gewerbe und Dienstleistungen“. Ein wesentlicher Teil der Summe der Fördermittel dürfte im Zusammenhang mit dem im Juni 2020 auf den Weg gebrachten „Zukunftspaket“ stehen, das vor allem Impulse in den Bereichen Digitalisierung und Klimatechnologien liefern soll.

Die Themen, die mit den zusätzlichen Ausgaben angerissen werden, sind sicherlich zentrale Politikfelder in der Zukunft und ebenso sollten diese Politikfelder auch in Zeiten der Pandemie weiter Aufmerksamkeit bekommen, doch ist die Frage, ob hier zusätzliche Staatsausgaben der richtige Weg sind. Die zusätzlichen Ausgaben treffen hier überwiegend auf Branchen, die von der Corona-Krise relativ wenig betroffen sein dürften. Der Stabilisierungseffekt dürfte ausgesprochen gering bleiben. Schließlich spielen bei Zukunftsthemen institutionelle und gesetzliche Rahmenbedingungen eine zentrale Rolle – der Staat kann private Investitionen in Zukunftsbereichen auch jenseits von Subventionen und Steuervergünstigungen anregen.

In der Summe lassen sich die geplanten Mehrausgaben entlang der Aufgabenbereiche auf gut 15 Mrd. Euro beziffern. Nicht zugeordnet wurden zudem Mehrausgaben von rund 9 Mrd. Euro, von denen ein Teil sicherlich eher ihren Weg in den Bundeshaushaltsplan gefunden haben, weil die Gelegenheit günstig war und nicht weil stabilisierungspolitische Argumente so überzeugend waren.

Abweichend vom Entwurf der Bundesregierung wurde nun Ende November eine geplante Nettokreditaufnahme von knapp 180 Mrd. Euro beschlossen. Die Differenz von fast 84 Mrd. Euro geht vorrangig auf zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen (37,5 Mrd. Euro) und eine globale Mehrausgabe (30 Mrd. Euro) zurück. Zudem werden zusätzliche Milliarden für das Gesundheitswesen aufgewandt. Die Ausgaben für das Gesundheitswesen und Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen sind grundsätzlich nicht zu kritisieren. Allerdings fragt sich, ob die Wirtschaftshilfen zielgerichtet und ausreichend sind. Eine alternative Ausgestaltung der Hilfen dürfte effizienter sein.³ Die globalen Mehrausgaben sollen wohl den Prognoseunsicherheiten Rechnung tragen und sind dazu gedacht, dass die Regierung auf Veränderungen während des Haushaltsvollzugs zügig und ungebunden reagieren kann. Die Alternative wäre wohl gewesen es auf einen Nachtragshaushalt ankommen zu lassen. Die Kontrollfunktion des Bundestags hätte dies gestärkt. Mit dem Beschluss einer üppigen globalen Mehrausgabe hat dieses Gremium selbst darauf verzichtet.

Fazit

Der Bund strebt abermals eine deutlich höhere Nettokreditaufnahme an, als die Regelungen der Schuldenbremse es vorsehen. Angesichts des andauernden Einflusses der Pandemie auf das

³ Ein Vorschlag für eine Alternative findet sich bei Felbermayr und Kooths (2020).

Wirtschaftsgeschehen und des schwer zu prognostizierenden Epidemieverlaufs in Deutschland ist es plausibel und geboten, dass erneut mit einer Notsituation argumentiert wird.

Die geplante Nettokreditaufnahme von rund 180 Mrd. Euro könnte sich als hochgegriffen erweisen, schließlich stehen für Unternehmenshilfen und Investitionen Haushaltsreste aus dem Jahr 2020 zur Verfügung und es wird mit globalen Mehrausgaben von 30 Mrd. Euro gerechnet. Wegen der Unsicherheit über die Prognose der weiteren Entwicklung ist es allerdings zu früh, hier ein klares Urteil zu fällen. Allerdings hätte ein sparsamerer Haushaltsansatz grundsätzlich die Möglichkeiten der Politik auf die Krise zu reagieren nur wenig eingeschränkt, da weiterhin ein Nachtragshaushalt möglich gewesen wäre. Letztlich hat das Parlament durch die globale Mehrausgabe im Bundeshaushaltsplan seine Kontrollmöglichkeiten selber gemindert hat, die es bei der Beratung eines eventuellen Nachtragshaushalts hätte ausüben können. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein solcher noch nötig wird, dürfte nun nämlich gering sein.

Zu kritisieren ist zudem, dass die Finanzierungsmöglichkeiten während des Andauerns der Notsituation für Ausgaben genutzt werden, die nicht in direktem Bezug zur Pandemie oder zur damit einhergehenden konjunkturellen Krise stehen. Vielmehr scheint die Ausnahmesituation offenbar dazu genutzt zu werden, Politikprojekte, die unter der Schuldenbremse in der Konkurrenz zwischen den Ausgabenprojekten unterlegen waren, durch zusätzliche Schulden zu finanzieren.

Dies wirft zum einen die Frage auf, warum diese Projekte zuvor nicht als hinreichend wichtig eingeschätzt wurden. Zum anderen ist es fraglich, ob mit der Notsituation in der Schuldenbremse ein solches Vorgehen intendiert war. Hierbei ist auch zu bedenken, dass durch die zusätzlichen Tilgungsanforderungen, die mit der durch die Projekte erhöhte Nettokreditaufnahme einhergeht, schließlich Ausgabeprojekte heute gegen Ausgaben (oder Mindereinnahmen) in der Tilgungsphase getauscht werden. Das Ausmaß dürfte nicht so umfangreich sein, dass die zukünftige Finanzpolitik erheblichen Einschränkungen unterliegen wird, doch bleibt hier ein grundsätzlicher Trade-Off. Zusätzliche Ausgaben zur Pandemiebekämpfung und effizienten Konjunkturstabilisierung rechtfertigen diesen Trade-Off unbenommen. Doch gilt gerade für viele der hier kritisierten Ausgabenprojekte, dass sie Branchen stimulieren dürften, die von der Krise nicht oder nur kaum betroffen sind. Die Stabilisierungspolitik wird dadurch ineffizient. Es werden vermutlich zusätzliche Konjunkturschwankungen induziert, wenn die Ausnahmeregel der Schuldenbremse so interpretiert wird.

Literatur

Boysen-Hogrefe, J. (2020). Fiscal policy response during COVID-19 in Germany. Blogbeitrag bei Baltic Rim Economies vom 22.12.2020.

Fuest, C., F. Neumeier und A. Peichel (2021). Hat die Mehrwertsteuersenkung den Konsum belebt? ifo Schnelldienst digital, 2021, 2, Nr. 1.

Felbermayr, G. und S. Kooths (2020). Kieler Modell für betriebliche Stabilisierungshilfen – Funktionsweise und Einsatz in der Corona-Krise. Kiel Policy Brief Nr. 148. Kiel Institut für Weltwirtschaft.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020). Erholung verliert an Fahrt – Wirtschaft und Politik weiter im Zeichen der Pandemie. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2020, Kiel.

Autor

Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe
Stv. Direktor des Forschungszentrums Konjunktur und Wachstum
Kiellinie 66
24105 Kiel
Tel.: 0431/8814-210
E-Mail: jens.hogrefe@ifw-kiel.de