

vfa · Hausvogteiplatz 13 · 10117 Berlin

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

Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Hausvogteiplatz 13  
10117 Berlin  
Telefon 030 206 04-0  
www.vfa.de

Präsident  
Han Steutel

### **Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 23.9.2024 zum Bundeshaushaltsplan 2025**

Die öffentliche Anhörung hat die folgenden Gesetzentwürfe zum Gegenstand:

- Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (BT-Drs. 20/12400);
- Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025 (BT-Drs. 20/12772);
- Entwurf eines Gesetzes zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (BT Drs. 20/12771);
- Entwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2024 (BT-Drs. 20/12770).

Die folgende Stellungnahme bezieht sich dabei auf den Bundeshaushaltsplan 2025 und die Wirkung der damit verbundenen Wachstumsinitiative.

#### **Zur Einordnung der gesamtwirtschaftlichen Lage**

- (1) Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands ist anhaltend schwach. Die reale Wirtschaftsleistung im zweiten Quartal 2024 entspricht nur wenig mehr als dem Niveau des Schlussquartals des Jahres 2019. Seit mehr als zwei Jahren gab es keinen nennenswerten Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts im Land. Die Industrie befindet sich in einer Rezession. Dies ist auf tiefgreifende gesamtwirtschaftliche Schocks, konjunkturelle Gründe und strukturelle Faktoren zurückzuführen.
- Nach wie vor wirken die massiven Anstiege bei den Energiepreisen belastend auf die energieintensiven Unternehmen und drücken die Kaufkraft der privaten Haushalte. Die hohe Inflation der

Datum  
20.09.2024  
Dr. Claus Michelsen

Telefon  
030 20604-120

E-Mail  
c.michelsen@vfa.de

vergangenen Jahre hat erhebliche Zinssteigerungen notwendig gemacht, die nun die Nachfrage nach Investitionsgütern und Bauleistungen massiv reduziert haben. Trotz wieder steigender Real-einkommen zieht die Konsumgüternachfrage nicht an.

- Vor allem die privaten Ausrüstungsinvestitionen entwickeln sich im laufenden Jahr 2024 deutlich rückläufig, was die Wettbewerbsposition der heimischen Wirtschaft mit Blick auf die Modernität des Kapitalstocks weiter schwächen wird. Dies hängt auch mit einer großen Verunsicherung zusammen: Diese dämpft die Investitionsbereitschaft der Unternehmen (vgl. bspw. Bachmann et al. 2013). Dabei ist die Verunsicherung in großen Teilen durch das wirtschaftspolitische Umfeld getrieben. Der „Economic Policy Uncertainty Index“ als ein etabliertes Maß in diesem Zusammenhang zeigt deutlich größere Ausschläge in Deutschland gegenüber Europa und dem Rest der Welt. Bemerkenswert ist der neuerliche Anstieg dieser Größe zum Jahreswechsel 2023/24. Dieser koinzidiert mit der intensiven Debatte zur Haushaltsaufstellung in Folge des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 15.11.2023 zur Schuldenbremse. Die Unklarheit über die Finanzierung der weitreichenden Transformationsbedarfe (vgl. jüngst BDI 2024 und Draghi 2024) ist seither groß.
  - Externe Faktoren bremsen zudem die wirtschaftliche Dynamik. Die konjunkturelle Schwäche Chinas und die schleppende Entwicklung der Weltwirtschaft drücken insgesamt auf die exportorientierte deutsche Industrie.
  - Strukturell belasten angebotsseitige Faktoren das Wachstumspotenzial und -tempo. Schon jetzt ist ein Fachkräftemangel spürbar. Die (ggü. anderen Standorten) geringere Leistungsfähigkeit der öffentlichen Infrastruktur reduziert die Effizienz privat eingesetzten Kapitals und senkt dessen Rentabilität; vergleichsweise hohe Bürokratiekosten binden Kapazitäten (IMF 2024). Im Bereich der Technologieentwicklung nimmt die Konkurrenz aus anderen Wirtschaftsräumen zu – teils werden mit großen Programmen Industrie- und Innovationspolitische Projekte angeschoben (Oxford Economics 2024). Entsprechend verlagern sich Investitionsströme und FuE-Schwerpunkte in andere Teile der Welt (vgl. Michelsen, Junker 2024a und Michelsen, Junker 2024b).
- (2) Die wirtschaftlichen Aussichten haben sich im Jahresverlauf 2024 weiter eingetrübt. Die Prognosen für dieses und das kommende Jahr sind im Herbst überwiegend und deutlich nach unten korrigiert worden. Um die Binnennachfrage zu stärken und damit auch eine konjunkturelle Erholung einzuleiten, wäre eine expansive Ausrichtung der Finanzpolitik angemessen. Wesentliche strukturelle Probleme müssen durch deutlich höhere Investitionen bzw. einen deutlich größeren Investitionsanteil im Haushalt

angegangen werden. Um die private Investitionsschwäche zu lösen, sind zusätzliche Investitionsanreize und verlässliche (politische) Rahmenbedingungen notwendig.

Seite 3/10

- (3) Der Bundeshaushaltsplan 2025 sieht Gesamtausgaben i.H.v. etwa 489 Mrd. Euro vor und liegt damit in etwa auf dem nominalen Ausgabenniveau des Jahres 2024. Dabei werden die Spielräume der Konjunkturkomponente vollständig ausgeschöpft. Real ist aufgrund der Preissteigerung von prognostizierten 2 bis 2,5 Prozent im kommenden Jahr eine geringere Nachfrage der öffentlichen Hand zu erwarten. Die Finanzpolitik wirkt dementsprechend restriktiv. Der Anteil investiver Ausgaben steigt hingegen deutlich (10,2 Mrd. Euro ggü. 2024). Hierunter fallen allerdings auch die Aufwendungen für die Aktienrente (12,4 Mrd. Euro) und militärische Anschaffungen, die gegenüber dem Vorjahr stabil sind. Unter dem Strich ist daher keine substantielle Ausweitung der Infrastrukturinvestitionen des Bundes geplant.

### **Zur Wirkung und Umsetzung der Wachstumsinitiative**

- (4) Ein Teil der Budgetaufstellung für das kommende Jahr ist ein Wachstumspaket mit zahlreichen Einzelmaßnahmen. Diese Initiative ist zu befürworten, da darin wesentliche strukturelle Probleme adressiert werden. Die erwarteten Wirkungen dieser Maßnahmen werden bereits in einer globalen Mehreinnahme (GME) in die Haushaltsaufstellung einbezogen. An dieser Herangehensweise wird schwerwiegende Kritik geübt (bspw. von Kube 2024): Es gibt Zweifel, ob die Prinzipien der Haushaltsklarheit und -wahrheit erfüllt werden. Zudem wird in Zweifel gezogen, dass die Maßnahmen tatsächlich schnell umgesetzt werden. Zuletzt wird die erwartete Wirkung in ihrer unterstellten Größenordnung in Frage gestellt.
- (5) Die Wirksamkeit der Wachstumsinitiative abzuschätzen ist komplex. Zahlreiche Maßnahmen greifen ineinander. Gleichwohl können große Teile der geplanten Maßnahmen in gesamtwirtschaftliche Größen überführt und ihre Wirkung in Modellen evaluiert werden. Eine erste Berechnung möglicher Effekte wurde von Michelsen et al. (2024) vorgenommen. Die Analyse betrachtet die quantitativ bedeutsamsten Maßnahmen der Initiative und berechnet in einem gesamtwirtschaftlichen Modell für Deutschland die direkten und indirekten Wirkungen.

Die Maßnahmen können dabei in fünf Blöcken unterteilt werden:

- i. Unter der Überschrift „*Wettbewerbsfähigkeit stärken: Investitionen anreizen, Rahmenbedingungen verbessern*“ sind elf

Maßnahmen zur Unterstützung privater Investitionen zusammengefasst. Die bedeutsamsten sind die degressiven Abschreibungen, die Forschungsförderung und öffentliche Investitionen. Auch die Umsetzung der Pharmastrategie der Bundesregierung wird hierunter gefasst. Mit dem Abbau der kalten Progression werden die Einkommen und damit auch die Investitionsspielräume privater Haushalte gestärkt.

- ii. Mit dem Block *„Unternehmerische Dynamik stärken: Unnötige Bürokratie abbauen“* sind acht Maßnahmen gebündelt, die größtenteils darauf abzielen, unternehmerische Ressourcen durch Bürokratieabbau freizumachen und an anderer Stelle produktiv einzusetzen.
- iii. Mit der *„Dynamisierung durch bessere Arbeitsanreize und mehr Fachkräfte“* werden neun Maßnahmen formuliert, die Schwierigkeiten durch Arbeits- und Fachkräftemangel reduzieren sollen. Dabei wird die Zuwanderung erleichtert und attraktiver gestaltet und zusätzliche Arbeit lohnender.
- iv. Unter der Überschrift *„Ein leistungsfähiger Finanzstandort für eine starke Wirtschaft“* sind neun Maßnahmen gefasst, die die unternehmerischen Finanzierungsmöglichkeiten stärken.
- v. Die übrigen zwölf Maßnahmen sollen unter der Überschrift *„Leistungsfähiger Energiemarkt für die Wirtschaft von morgen“* die Energieversorgung krisenfest machen und die Energiekosten senken.

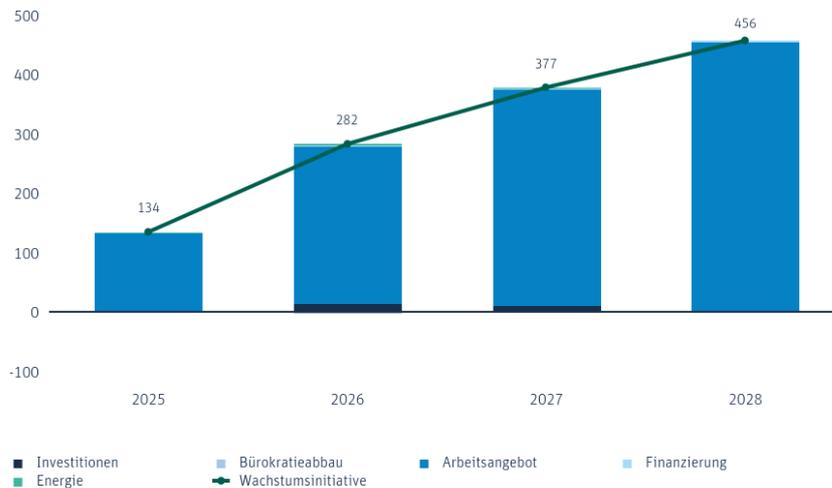
Für die Maßnahmen werden Abschätzungen zu deren Impulsen vorgenommen und diese in das gesamtwirtschaftliche Modell eingespeist. Die Impulse werden dabei bewusst niedrig angesetzt, um eine vorsichtige Abschätzung der Effekte vorzunehmen. Auch wird wegen teils fehlender Konkretisierung die Wirkung von nur knapp 30 der 49 Maßnahmen modelliert.

- (6) **Beschäftigung:** Zahlreiche Maßnahmen adressieren das Arbeitsangebot – angesichts der demografischen Entwicklung und des anhaltenden Fachkräftemangels ein zentrales Maßnahmenpaket, um das Wachstum zu stärken. Für bereits Beschäftigte soll Mehrarbeit einfacher möglich und lohnender sein (bei Überstunden, Prämien zur Ausweitung von Teilzeit), Arbeitsausfälle infolge von Krankheit sollen reduziert werden. Ein besseres Betreuungsangebot soll Eltern entlasten und die arbeitshemmende Wirkung des Ehegattensplittings durch eine Neuregelung der Steuerklassen reduziert werden. Auch Transferbezieher:innen sollen bei einer Ausweitung ihrer Arbeitszeit künftig mehr Netto vom Brutto erhalten (Abbau der Transferentzugsraten). Bezieher:innen von Bürgergeld werden stärker als bisher in die Pflicht genommen, zumutbare Arbeit anzunehmen und bei der Arbeitsaufnahme mitzuwirken. Ältere bekommen finanzielle Anreize zur Ausübung ihrer Tätigkeit

auch über das Renteneintrittsalter hinaus. Für ausländische Arbeits- und Fachkräfte soll die Arbeitsaufnahme in Deutschland ermöglicht bzw. vereinfacht und teils durch steuerliche Vorteile attraktiver gestaltet werden.

#### Beschäftigte

Effekt durch das Paket und dessen Blöcke, in Tausend



Quelle: vfa

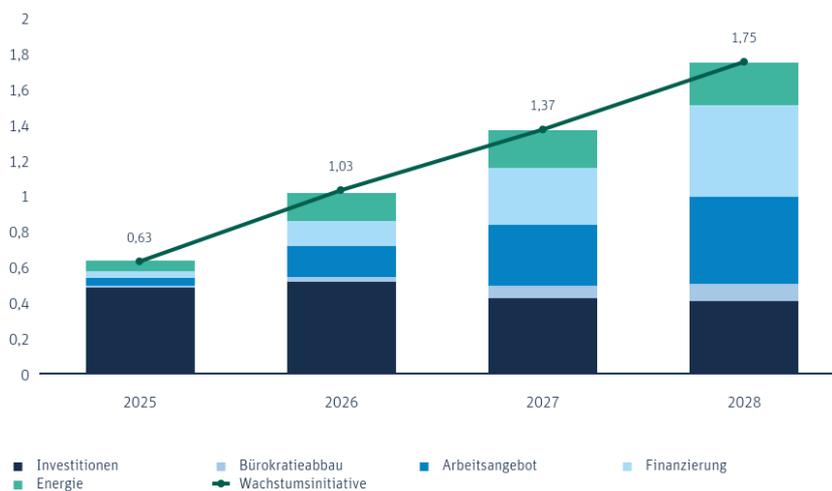
All dies könnte in deutlich mehr Beschäftigung münden. Über 100,000 zusätzliche Vollzeitverhältnisse wären bereits im kommenden Jahr möglich. Vor allem, weil fehlende Fachkräfte aus dem Ausland gewonnen werden. Etwa 450,000 zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse könnten bis zum Jahr 2028 entstehen, wenn die Anreize für Mehrarbeit voll wirken. Neben konjunkturellen Effekten stellen sich damit auch beträchtliche Langfristeffekte ein: Das Potential der deutschen Wirtschaft wird von Jahr zu Jahr um zwei Zehntel ausgeweitet.

- (7) **Investitionen:** Die Investitionsanreize, öffentliche Investitionen, aber auch „Mehr Brutto vom Netto“ bei den privaten Haushalten wirken vor allem auf die Investitionstätigkeit. Die Ausweitung der degressiven Abschreibung und die Verbesserung der Forschungszulage sind dabei die zentralen Instrumente. Mit zunehmender Dauer wirken auch einige der übrigen Maßnahmen, nicht zuletzt die oben bereits angesprochenen zur Verbesserung des Arbeitsangebots, die neben dem Arbeitseinsatz auch die Nachfrage nach zusätzlichem Kapital ausweiten. Positiv auf die Investitionen wirken auch die Maßnahmen zum Bürokratieabbau, die Verbesserung der Finanzierungsbedingungen sowie die Entlastung bei den Energiekosten. Unter dem Strich entfalten die investitionsfördernden Maßnahmen, auch aufgrund ihrer positiven Auswirkungen auf das Potential, anhaltende Wirkung. Insgesamt könnten die Investitionen durch das Wachstumspaket um sechs Zehntel im kommenden

Jahr zulegen. Dies steigt bis in das Jahr 2028 auf rund 1,8 Prozent höhere Investitionen an. Die Maßnahmen der Wachstumsinitiative gehen auch hier sichtbar in die richtige Richtung. Der Schub reicht allerdings längst nicht aus, um die fehlenden Investitionen seit der Coronakrise zu kompensieren, geschweige denn die Modernisierungsnotwendigkeiten zu erfüllen.

#### Anlageinvestitionen

Effekt durch das Paket und dessen Blöcke, in Prozent

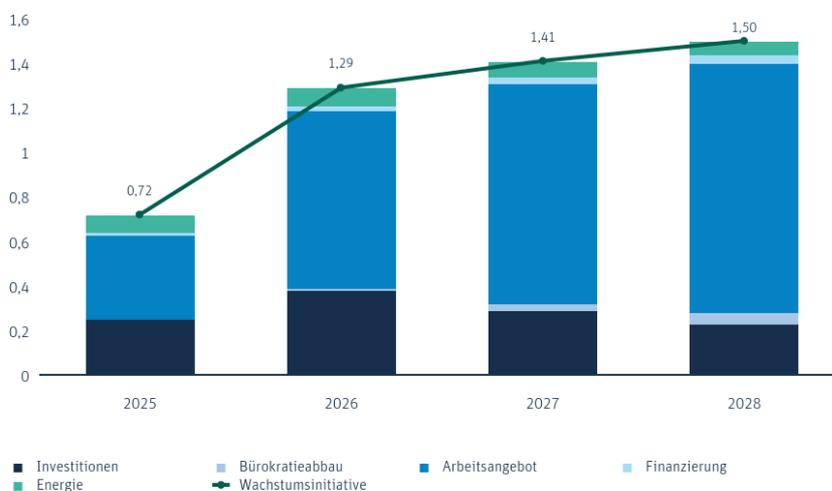


Quelle: vfa

(8) **Konsum:** Die erheblichen zusätzlichen Arbeitseinkommen werden zu einem guten Teil konsumtiv verwendet: Der Zuwachs beim privaten Verbrauch geht, auch langfristig, vor allem hierauf zurück.

#### Privater Konsum

Effekt durch das Paket und dessen Blöcke, in Prozent



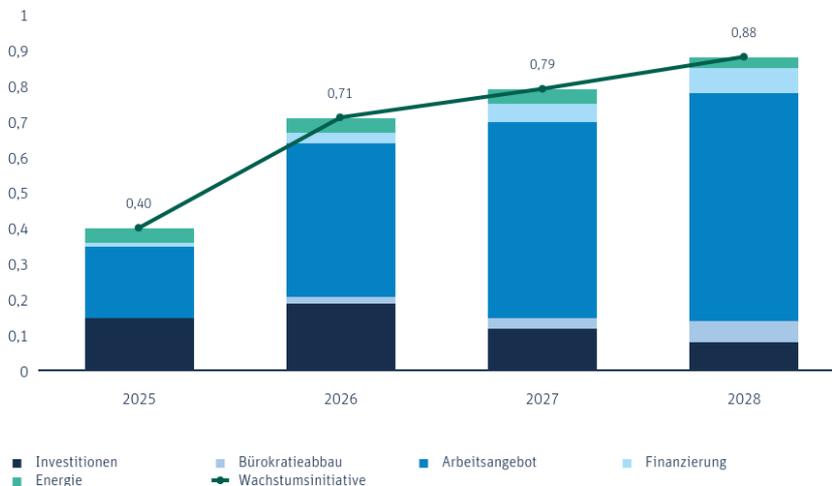
Quelle: vfa

Ferner trägt der Abbau der kalten Progression zu einem höheren Konsum bei. Dieser könnte im kommenden um 0,7 Prozent höher ausfallen und bis in das Jahr 2028 könnte es auf fast 1,5 Prozent höheren Konsum hinauslaufen. Ein erheblicher Teil der Konsumgüternachfrage dürfte dabei allerdings aus dem Ausland bedient werden.

- (9) **Bruttoinlandsprodukt:** Die Wachstumsinitiative kann spürbare Wirkung entfalten – auch kurzfristig. Wenn die Maßnahmen schnell angegangen werden, ist bereits im kommenden Jahr ein Ankurbeln der Wirtschaftsleistung um 0,4 Prozent möglich. Vor allem aber birgt das Paket das Potential, die Wachstumsperspektiven Deutschlands dauerhaft zu stärken. Viele Maßnahmen entfalten erst nach und nach ihre volle Wirkung und schieben die Wirtschaft in den Folgejahren noch spürbarer an. Die Wirtschaftsleistung im Jahr 2028 könnte wegen des Wachstumspakets um knapp 0,9 Prozent höher ausfallen. Insgesamt steigt mit dem Wachstumspaket das Produktionspotenzial an – jedes Jahr liegt es um weitere zwei Zehntel höher als ohne die Wachstumsinitiative, im Jahr 2028 somit um knapp 0,8 Prozent. Auch wegen seiner potenzialsteigernden Wirkung nimmt die gesamtwirtschaftliche Auslastung weniger stark zu als die Wirtschaftsleistung. Entsprechend gering fällt der Inflationsdruck aus.

**Bruttoinlandsprodukt**

Effekt durch das Paket und dessen Blöcke, in Prozent



Quelle: vfa

- (10) In den ersten öffentlichen Reaktionen wird dem Wachstumspaket für die deutsche Wirtschaft nur wenig Wirkung zugetraut. Eine detaillierte Betrachtung zeigt, dass mit konsequenter Umsetzung, selbst bei vorsichtiger Einschätzung der Einzelwirkung der Maßnahmen, substantielle gesamtwirtschaftliche Effekte möglich sind. Das Wachstumspaket kann vor allem das Produktionspotenzial

stärken und wirkt somit nachhaltig. Es zielt auf zentrale strukturelle Schwächen des Standorts und der deutschen Wirtschaft ab. Von entscheidender Bedeutung ist die Umsetzung. Schon in den Verhandlungen zum Wachstumschancengesetz haben einige sinnvolle Maßnahmen keinen Konsens zwischen Bund und Ländern gefunden und wurden deshalb ersatzlos gestrichen. Es wäre im Sinne des Wirtschaftsstandorts wünschenswert, wenn schnell Einigkeit über die Umsetzung der geplanten Maßnahmen der Wachstumsinitiative hergestellt würde.

- (11) Die Wachstumsinitiative ist bereits in der Umsetzung. Zahlreiche Maßnahmen sind schon im Gesetzgebungsverfahren oder wurden beschlossen.

Beispielsweise wurden die Veränderungen bei den Abschreibungen, die Ausweitung der Forschungszulage und Veränderungen bei den Einkommenssteuertarifen am 24.7.2024 im Kabinett beschlossen und sind in dieser Woche Gegenstand der Beratungen im Deutschen Bundestag.

Im Bereich der Verfahrensbeschleunigungen und dem Bürokratieabbau hat das Kabinett Anfang September weitreichende Änderungen im Baugesetzbuch beschlossen. Substanzielle Vereinfachungen wurden im Medizinforschungsgesetz für Gesundheitswirtschaft beschlossen. Die von der Industrie befürwortete 1:1 Umsetzung der CSRD-Richtlinie wurde im Juli vom Kabinett beschlossen. Grundsätzlich kann mit dem Abbau von Bürokratie eine große Entlastung bei Bürger:innen und Unternehmen erreicht werden.

Die besonders bedeutsamen Maßnahmen im Bereich der Erwerbsanreize sind an vielen Stellen ebenfalls schon Gegenstand der Kabinettsberatung. So sind bspw. Veränderungen beim Bürgergeld, der Rentenaufschubprämie, beim Befristungsrecht oder die Ausweitung der Westbalkanregelung in Umsetzungsreife. Bereits verabschiedet wurden das Kita-Qualitätsgesetz und Veränderungen beim Ehegattensplitting.

Auch bei den Entlastungen der Unternehmen bei den Energiekosten sind die wichtigsten Maßnahmen bereits in Umsetzung und dürften substanzielle Entlastung mit sich bringen.

Alles in allem sind sämtliche simulierten Maßnahmen im Bereich der Investitionen (+0,15% BIP im Jahr 2025), wesentliche Elemente der Strompreiskompensation (+0,04% BIP im Jahr 2025) und substanzielle Teile im Bereich der Arbeitsmarktgesetzgebung (bei vollständiger Umsetzung +0,2% BIP im Jahr 2025) bereits in konkretem Stadium. Die zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Effekte sind selbst bei vorsichtiger Abschätzung substantiell und die Wirkungen in gesamtwirtschaftlichen Modellen, die üblicherweise zur Simulation derartiger Maßnahmen eingesetzt werden, klar erkennbar (Grundsatz der Haushaltsklarheit).

- (12) Eine größere wirtschaftliche Dynamik würde die Haushaltsspielräume ausweiten. Zusätzliches Wachstum um 0,4 Prozentpunkte im Jahr 2025 würden ein nominal rund 17,5 Mrd. Euro höheres Bruttoinlandsprodukt bedeuten. Hieraus ergeben sich Steuer-mehreinnahmen. In der Literatur werden unterschiedliche Elastizitäten für unterschiedliche Programme und Maßnahmen ermittelt (vgl. Hayo et al. 2023). So wird in der zitierten Studie eine durchschnittliche kurzfristige Elastizität für die gesamte Steuerbasis von 0,45 ausgewiesen. Übernimmt man diese Größe, dann würden die gesamten Steuereinnahmen um 7,8 Mrd. Euro höher ausfallen. Bei einem Bundesanteil von rund 40% würde dies Steuermehreinnahmen von etwa drei Milliarden Euro bedeuten. In der Studie wird darauf verwiesen, dass die langfristigen Elastizitäten deutlich größer ausfallen – im Durchschnitt liegt diese bei 1,12. Auch andere Studien kommen zu langfristigen Elastizitäten zwischen 0,8 und 2. Da die Maßnahmen der Wachstumsinitiative weit überwiegend langfristig orientierten Charakter haben und nicht allein zur kurzfristigen Konjunkturbelebung gedacht sind, scheint eine höhere Elastizität durchaus plausibel. Eine um nur 0,1 höhere, damit insgesamt halb so hohe Elastizität wie die für die lange Frist im Durchschnitt, würde beispielsweise Steuermehreinnahmen von knapp 4 Mrd. Euro für den Bund bedeuten. Selbst bei Anwendung einfacher Abschätzungsverfahren wie die in Kube (2024) genannte Faustformel, lägen die steuerlichen Mehreinnahmen etwas über 4 Mrd. Euro.
- (13) Eine größere wirtschaftliche Dynamik bedeutet zudem Entlastungen an anderen Stellen. Beispielsweise werden geringere Aufwendungen für das Bürgergeld oder in der Arbeitslosenversicherung notwendig. Auch werden in den Sozialversicherungen Mehreinnahmen generiert, die unter dem Strich notwendige Bundeszuweisungen reduzieren können.
- (14) Der Bundeshaushalt sieht eine globale Mehreinnahme von rund 14,2 Mrd. Euro vor. Ein substanzieller Teil von rund 6 Milliarden Euro wird als fiskalischer Ertrag der Wachstumsinitiative verbucht. Die übrige Differenz von gut 8 Mrd. Euro speist sich aus anderen Quellen. Angesichts der Schätzunsicherheit, sowohl bei den gesamtwirtschaftlichen Effekten der Wachstumsinitiative als auch bei der Elastizität der Steuereinnahmen und den Effekten an anderer Stelle (Arbeitslosen- und Sozialversicherungen), erscheint der als GME angesetzte Betrag für die Wachstumsinitiative im Bereich dessen, was aus der wissenschaftlichen Literatur abgeleitet werden kann und was gesamtwirtschaftliche Modelle als Effekte entsprechender Politiken erwarten lassen (Grundsatz der Wahrheit).

## Literatur

Seite 10/10

Bachmann, R., Elstner, S., & Sims, E. R. (2013). Uncertainty and economic activity: Evidence from business survey data. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 5(2), 217-249, [online verfügbar](#).

BCG und IW Köln (2024), Transformationspfade für Deutschland, Studie im Auftrag des BDI, [online verfügbar](#).

Draghi (2024), The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe, [online verfügbar](#).

Hayo, B., Mierzwa, S., & Ünal, U. (2023). Estimating policy-corrected long-term and short-term tax elasticities for the USA, Germany, and the United Kingdom. *Empirical Economics*, 64(1), 465-504, [online verfügbar](#).

IMF (2024), Germany's Real Challenges are Aging, Underinvestment, and Too Much Red Tape, [online verfügbar](#).

Kube, H. (2024), Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Grenzen von Globalpositionen im Haushaltsplan des Bundes, Rechtliches Kurzgutachten im Auftrag der CDU/CSU Bundestagsfraktion, [online verfügbar](#).

Michelsen, C., Fichtner, F. und Junker, S. (2024), Impulse der Wachstumsinitiative: Welche Wirkungen dadurch möglich sind, *Macroscopic Pharma Economic Policy Brief 08/24*, [online verfügbar](#).

Michelsen, C. und Junker, S. (2024a), Investitionsströme: Die globale Tektonik hat sich verschoben, *Macroscopic Pharma Economic Policy Brief 03/24*, [online verfügbar](#).

Michelsen, C. und Junker, S. (2024b), Patentanmeldungen weltweit: Chinas rasanter Aufstieg zum Hightech-Standort, *Macroscopic Pharma Economic Policy Brief 06/24*, [online verfügbar](#).

Oxford Economics (2024), Internationaler Vergleich aktueller industriepolitischer Strategien mit Auswirkungen auf den Hightech-Sektor, Studie im Auftrag des vfa, [online verfügbar](#).