

BTU Cottbus - Senftenberg • Postfach 10 13 44 • 03013 Cottbus

An den  
Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des  
Deutschen Bundestages  
Prof. Dr. Helge Braun

via E-Mail: [haushaltsausschuss@bundestag.de](mailto:haushaltsausschuss@bundestag.de)

**Fakultät 5: Wirtschaft, Recht,  
und Gesellschaft**

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb.  
Mikroökonomik

Univ.-Prof. Dr. oec.  
**Jan Schnellenbach**

Ort, den 22.9.2024

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23. September 2024 betreffend den Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (BT-Drs. 20/12400) sowie dreier weiterer Gesetze (BT-Drs. 20/12772, BT-Drs. 20/12771 und BT-Drs. 20/12770).**

Eine detaillierte Bewertung des Bundeshaushaltsplans 2025 ist in der für diese Stellungnahme zur Verfügung stehenden Zeit kaum möglich. Daher konzentriere ich mich in den folgenden Ausführungen auf einzelne Punkte, die in der öffentlichen Diskussion um den hier vorliegenden Entwurf für den Bundeshaushalt besonders großes Gewicht haben.

1) Die Entwicklung der Ausgaben am aktuellen Rand

Der Bundeshaushalt sieht für 2025 Ausgaben in Höhe von insgesamt 488 Mrd. Euro vor. Damit bewegen die Ausgaben sich im kommenden Jahr auf demselben Niveau wie (nach der Verabschiedung des geplanten Nachtragshaushalts für 2024) im aktuellen Jahr. Sowohl für 2024 als auch für 2025 reizt die Bundesregierung die grundgesetzlichen Spielräume, die es ohne Einnahmenverbesserungen für ihre Ausgaben gibt, praktisch vollständig aus.

Die geplante Nettokreditaufnahme liegt mit 51,3 Mrd. Euro am obersten Rand dessen, was die Schuldenbremse erlaubt – sofern die Vermutungen hinsichtlich der Zulässigkeit aller finanzieller Transaktionen zutreffen, was aus rechtswissenschaftlicher Sicht beurteilt werden muss. Außerdem wurde der Haushalt unter Zuhilfenahme einer mit 12 Mrd. Euro ungewöhnlich hohen nicht spezifizierten Globalen Minderausgabe (GMA) ausgeglichen. Auch ansonsten ist die Bundesregierung bei der Prognose von Mehr- und Mindereinnahmen tendenziell optimistisch.

Ganz unabhängig von der Bewertung der Frage, ob die Bundesregierung sich mit diesen Annahmen noch im Rahmen des rechtlich Zulässigen bewegt, wird hier jedenfalls stärker als in der Vergangenheit ein Risiko akzeptiert, dass es im Haushaltsvollzug noch zu einer höheren als der geplanten Nettokreditaufnahme kommen wird. Schon vor diesem Hintergrund ist es unbegründet, im Zusammenhang mit dem vorliegenden Entwurf für den Bundeshaushalt 2025 von einem Spar- oder gar Austeritätshaushalt zu sprechen.

Der Ansatz für die Ausgaben liegt auch inflationsbereinigt deutlich über den Gesamtausgaben im letzten Vorkrisenhaushalt von 2019. Wir befinden uns derzeit immer noch auf einem Pfad der Normalisierung, auf dem die während der Corona-Krise stark angestiegenen Ausgaben des Bundes sich in Richtung des Niveaus bewegen, das ohne den zwischenzeitlichen Krisenanstieg zu erwarten wäre.

Dabei sieht die Bundesregierung in ihrer mittelfristigen Finanzplanung vor, dieses Ziel auch weiterhin nicht durch deutliche Kürzungen nominaler Ausgaben zu erreichen. Vielmehr soll durch einen insgesamt mehr oder weniger flachen Verlauf der nominalen Ausgaben bei gleichzeitigem BIP-Wachstum bis 2028 eine Rückkehr auf den früheren Trend der Ausgaben und auf vor der Krise übliche Staatsquoten erreicht werden.

Dieses Vorgehen erscheint sinnvoll, um einen Sperrklinkeneffekt zu vermeiden, wie man ihn historisch für den Anteil der Staatsausgaben am BIP gelegentlich beobachten konnte. In diesem Fällen führten krisenbedingte Expansionen der öffentlichen Haushalte zu dauerhaften Anstiegen der Staatsquote. Zugleich nutzt die Bundesregierung die vorhandenen grundgesetzlichen Spielräume für konjunkturelle Impulse mit ihrer geplanten Nettokreditaufnahme vollständig aus.

## 2) Vorschläge zur Erschließung weiterer Ausgabenspielräume

In der politischen Debatte kursiert eine ganze Reihe von Vorschlägen zur Erschließung weiterer Ausgabenspielräume. Zunächst einmal ist hier nach den Motiven zu fragen. Geht es um Konjunkturpolitik, dann ist festzustellen, dass aufgrund des hohen Saldos der finanziellen Transaktionen in Höhe von 27,073 Mrd. Euro und der Tatsache, dass der daraus entstehende zusätzliche Verschuldungsspielraum vollständig genutzt wird, der Haushalt im kommenden Jahr deutlich expansiver wirken wird als die Konjunkturkomponente für 2025 allein dies mit 9,798 Mrd. Euro vorsehen würde.<sup>1</sup> Dies gilt selbst dann, wenn man die 12 Mrd., die dem Generationenkapital zur Verfügung gestellt werden, herausrechnet, weil man davon ausgeht, dass staatliche Aktienkäufe in diesem Umfang keine besondere expansive Wirkung haben werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu auch Büttner, T., Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23. September 2024.

Außerdem ist jedoch die Diagnose der aktuellen Lage in Deutschland als Konjunkturproblem grundsätzlich zweifelhaft. Die bereits vor der Corona-Krise einsetzende reale Wachstumsverlangsamung und schließlich Stagnation ist vor allem einem praktisch stagnierenden Produktivitätsfortschritt geschuldet. Hinzu kommen strukturelle Anpassungen an Energiepreise, deren Anstieg zumindest zum Teil als permanent erwartet wird. Die Attraktivität Deutschlands als Investitionsstandort wird im internationalen Vergleich bereits seit längerer Zeit als schwach und weiterhin abnehmend eingeschätzt. Hierzu tragen hohe Steuern und Abgaben bei, aber auch hohe Bürokratiekosten und bedingt durch die demographische Entwicklung negative Erwartungen an die Entwicklung des Angebots qualifizierter Arbeitskräfte.

Zielgerichtet wäre hier also nicht ein weiterer Anstieg defizitfinanzierter Staatsausgaben mit dem Ziel, noch größere kurzfristige konjunkturelle Effekte zu generieren. Stattdessen bietet es sich an, mit solchen angebotspolitischen Maßnahmen, die den Bund wenig oder gar nichts kosten, oder die für den Staat sogar Ausgaben senken, die Wachstumsrate des Produktionspotentials dauerhaft zu erhöhen.

Die Wachstumsinitiative der Bundesregierung mit ihren 49 verschiedenen Maßnahmen geht dabei insgesamt sicherlich in die richtige Richtung. Die Bundesregierung selbst schätzt für 2025 einen positiven Effekt auf das BIP von 0,5%, was eine durchaus realistische Größenordnung sein dürfte.<sup>2</sup> Es ist also wichtig, darauf hinzuweisen, dass die vollständige Umsetzung derjenigen Maßnahmen im Paket, die tatsächlich wachstumstreibend sind, eine notwendige Voraussetzung dafür ist, dass der Haushaltsentwurf für 2025 nicht von vornherein auf unrealistischen Annahmen beruht.

Fraglich ist jedoch, ob die Wachstumsinitiative auch hinreichend ist, um Deutschland als Investitionsstandort für Unternehmen deutlich attraktiver zu machen. An zu vielen Einzelpunkten wird im Rahmen der Initiative noch in Subventions- und Förderlogiken an die Unterstützung einzelner Branchen und Sektoren gedacht, anstatt die allgemeine Verbesserung der Standortbedingungen durch Deregulierung, Entbürokratisierung, Marktöffnung und Wettbewerbsintensivierung in Angriff zu nehmen.

Nicht zielführend sind auch Forderungen, den Ausgabenspielraum über eine Aussetzung der Begrenzung der Nettokreditaufnahme durch eine erneute Notlagenklärung zu erweitern. Allenfalls die veränderte Sicherheitslage nach dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine käme als Begründung hierfür theoretisch infrage. Jedoch ist die Notwendigkeit zur schnellen Verbesserung der Ausstattung der Bundeswehr bereits durch ein mit Zweidrittelmehrheit abgesichertes Sondervermögen adressiert. Die dauerhafte Sicherstellung einer adäquaten Ausstattung der Bundeswehr ist dagegen eine permanente Staatsaufgabe, die sinnvollerweise weder über Sondervermögen noch über Notlagen zu gewährleisten ist. Hierzu sind Anpassungen der Haushaltsstruktur auf der Ausgabenseite oder, falls unvermeidbar, Steuererhöhungen der adäquate Weg.

---

<sup>2</sup> Vgl. auch Michelsen et al., Impulse der Wachstumsinitiative: Welche Wirkungen möglich sind, vfa. Economic Policy Brief 08.24, Berlin, 2024 für eine Schätzung eines Effektes der Wachstumsinitiative von 0,4% im Jahr 2025.

Die direkte Unterstützung der Ukraine gegen die russischen Invasoren beanspruchte 2024 7,5 Mrd. Euro. Selbst wenn dieser Betrag nicht wie geplant auf 4 Mrd. Euro sinkt, sondern auf dem Niveau von 2024 bleibt, wären dies gerade einmal 1,54% der gesamten Ausgaben des Bundes. Damit bewegen wir uns aber nicht in einem Bereich, der die Finanzen des Bundes signifikant beeinträchtigt. Eine Notlage wäre damit kaum zu begründen. Hinzu kommt die Erwartung, dass ab dem Jahr 2025 Zinserträge auf eingefrorene russische Vermögen wesentlich zur Finanzierung der Unterstützung der Ukraine beitragen. Dies würde gleichzeitig eine Ausweitung der Unterstützung und eine Entlastung des Bundeshaushaltes ermöglichen.

### 3) Der Umfang der Investitionen im Bundeshaushalt 2025

Eine auffällige Veränderung zeigt sich im Haushaltsentwurf bei den Investitionsausgaben des Bundes. Betragen diese 2023 noch 55 Mrd. Euro, so steigen sie mit dem Nachtragshaushalt für das Jahr 2024 bereits auf 70,8 Mrd. Euro und für das Jahr 2025 auf geplante 81 Mrd. Euro. Mit einem Anteil von 16,6% an den Gesamtausgaben des Bundes liegen die Investitionsausgaben damit auf einem sehr hohen Niveau.

Dabei sprechen wir allerdings über die Investitionen im haushaltsrechtlichen bzw. finanzstatistischen Sinne. Hier sind, im Gegensatz zum Investitionsbegriff der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), auch finanzielle Transaktionen enthalten. Von großem Gewicht sind hier insbesondere 13,4 Mrd. Euro die teils als Darlehen und teils zur Aufstockung des Eigenkapitals an die Deutsche Bahn fließen sollen, sowie 12,4 Mrd. Euro, die an die Stiftung Generationenkapital fließen.

Diese Mittel werden also nicht unmittelbar zu greifbaren Infrastrukturinvestitionen werden. Im Gegenteil wird dies für die Investitionen ins Generationenkapital gar nicht der Fall sein. Auch im Fall der Deutschen Bahn ist nicht klar, wann die höheren Spielräume, die das Unternehmen über die Eigenkapitalzufuhr und das Darlehen erhält, zu zusätzlichen Investitionen in physische Infrastruktur und damit zu Bruttoinvestitionen im Sinne der VGR führen.

Es ist also insofern etwas Vorsicht bei der Interpretation der hohen Investitionsausgaben angebracht. Insgesamt ist bei den Baumaßnahmen des Bundes für 2025 ein Aufwuchs von 625 Mio. Euro vorgesehen und beim Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen ein Aufwuchs von 445 Mio. Euro. Beim Erwerb von Beteiligungen ergibt sich ein Plus von knapp 6,8 Mrd. Euro und bei den Darlehen an öffentliche Unternehmen ein Plus von 3,3 Mrd. Euro, während gleichzeitig die direkten Investitionszuschüsse für öffentliche Unternehmen um knapp 5,5 Mrd. Euro sinken.

#### 4) Führt die Schuldenbremse zu geringen öffentlichen Investitionen?

Die bisherigen Erfahrungen sprechen gegen die Behauptung, dass die Schuldenbremse als Investitionsbremse gewirkt habe. Betrachtet man die Bruttoinvestitionen des Bundes in der Abgrenzung der VGR, so ist nach Beschluss der Schuldenbremse im Jahr 2009 lediglich im Jahr 2014 ein deutliches Absinken von 0,69% des BIP im Vorjahr auf 0,6% zu beobachten. Dies geschah im Rahmen einer einjährigen Kraftanstrengung zur Haushaltskonsolidierung; hier wurde der Finanzierungssaldo des Bundes innerhalb eines Jahres um 22,1 Mrd. Euro verbessert.

Danach war der Bundeshaushalt von 2015 bis zum Einsetzen der Coronakrise durch moderat positive Finanzierungssalden gekennzeichnet. Diese „schwarzen Nullen“ folgten aber nicht einer von der Schuldenbremse vorgegebenen Notwendigkeit, sondern schlicht den politischen Präferenzen der damaligen Bundesregierung. Sie hätten (zumindest zu einem großen Teil) auch für zusätzliche Investitionen ausgegeben werden können, wenn dies den politischen Präferenzen der Zeit entsprochen hätte.

Ebenso entsprach es den politischen Präferenzen dieser Zeit, einen weiteren durch Steuermehreinnahmen und vor allem durch die sinkenden Zinsausgaben des Bundes (von 33,8 Mrd. im Jahr 2010 auf 3,85 Mrd. im Jahr 2021) gegebenen Ausgabenspielraum vor allem für konsumtive und umverteilende Zwecke zu nutzen. Stattdessen hätten schon in dieser Phase auch bei eingehaltener Schuldenbremse die Investitionen verbessert werden können, ohne nominale Ausgabenkürzungen in konsumtiven oder umverteilenden Bereichen durchsetzen zu müssen, wenn einfach die neuen Ausgabenspielräume prioritär investiv genutzt worden wären.

Eine aktuelle quantitative Analyse mithilfe der synthetischen Kontrollmethode liefert starke Indizien dafür, dass ein Zusammenhang zwischen Schuldenbremse und öffentlichen Investitionen nicht belegbar ist.<sup>3</sup> Etwas kontraintuitiv deuten die Ergebnisse dieser Studie außerdem darauf hin, dass die Schuldenbremse die Ausgabenspielräume des Bundes im Vergleich zu einer hypothetischen Welt ohne Schuldenbremse sogar erweitert. Dies liegt an geringeren Zinskosten, die mit dieser demokratischen konstitutionellen Selbstbindung der Politik erreicht werden.

Internationale Untersuchungen zu den Effekten von Fiskalregeln auf öffentliche Investitionen in Stichproben mit einer größeren Zahl von Ländern zeigen kein klares Bild. Ein gesicherter, oder auch nur wahrscheinlicher, Zusammenhang zwischen Fiskalregeln und geringeren Investitionen lässt sich auch hier nicht finden.<sup>4</sup> Noch einmal speziell für Deutschland deutet einiges darauf hin, dass sich eine allfällige Investitionslücke nicht durch die Schuldenbremse oder

---

<sup>3</sup> Vgl. Feld et al., Die Schuldenbremse: ein Garant für nachhaltige Haushaltspolitik, Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam, 2024.

<sup>4</sup> Vgl. Blesse et al., Do Fiscal Rules Undermine Public Investments? A Review of Empirical Evidence, ifo Working Paper 393, München, 2023; Potrafke, N., The Economic Consequences of Fiscal Rules, CESifo Working Paper 10765, München, 2023.

andere direkt beobachtbare Einflüsse, sondern durch politische Präferenzen erklären lässt.<sup>5</sup>

Dies alles lässt Zweifel daran aufkommen, dass Forderungen nach einer grundlegenden Reform der Schuldenbremse oder auch Umgehungen mittels neuer mit Zweidrittelmehrheit unterfütterter Sondervermögen zielführend sind. Stattdessen wären neue Ausweichreaktionen zu erwarten, wie etwa ein Herunterfahren investiver Ausgaben im Kernhaushalt und deren immer stärkere Verlagerung in Sondervermögen, zugunsten noch höherer konsumtiver und umverteilender Staatsausgaben.

Die Spielräume für noch höhere Investitionsausgaben wären auch aktuell vorhanden, wenn man sich zu einer entsprechenden politischen Priorisierung gegenüber anderen Ausgaben entschließen könnte.

---

### 5) Was tun mit den nicht genutzten Intel-Mitteln?

Nachdem Intel seine vom Bund geförderte Investition in Deutschland vorläufig ausgesetzt hat, werden unerwartet Mittel frei. Dies betrifft 4 Mrd., die bereits in diesem Jahr hätten fließen sollen und 3 Mrd., die für 2025 verplant waren.

Wie oben bereits diskutiert, ist der Haushalt 2025 erstens durch optimistische Annahmen bezüglich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung charakterisiert und zweitens auch dadurch, dass er vorhandene grundgesetzliche Spielräume bereits (mindestens) bis zur Grenze nutzt. Daher erscheint es nicht sinnvoll, gleich nach neuen Verwendungsmöglichkeiten für die freigewordenen Mittel in Form von neuen Ausgaben im Jahr 2025 zu suchen.

Überführt man stattdessen die vollen 7 Mrd. Euro im Jahr 2025 aus dem Klima- und Transformationsfonds in den Kernhaushalt, dann verschafft man sich damit einen Spielraum, nicht nur die nicht spezifizierte Bodensatz-GMA auf ein zweifelsfrei regelkonformes Niveau zu senken, sondern auch an anderen Stellen stark optimistische Annahmen zu korrigieren und so kleine Sicherheitspuffer in die Haushaltsplanung einzubauen.

---

<sup>5</sup> Vgl. Rösel, F. & Wolffson, J., Chronischer Investitionsmangel: eine deutsche Krankheit, Wirtschaftsdienst 102(7), S. 529-533.