
Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 23. September 2024
zum Bundeshaushaltsplan für 2025, zum Nachtragshaushaltgesetz 2024
und weiteren Gesetzen (BT Drucksachen 20/12400, 20/12770, 20/12771, 20/12772)

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

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

SCHRIFTLICHE STELLUNGNAHME ZUR ANHÖRUNG DES HAUSHALTSAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES AM 23. SEPTEMBER 2024

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

Lehrstuhl für Komparative Wirtschaftsforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München

Vorsitzende des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

1. Mit den Anteilen von etwa 2,9 % und 5,1 % sind die im Bundeshaushaltsplan 2025 vorgesehenen Globale Mehreinnahmen und Globale Minderausgabe (GMA) wichtige Elemente der Haushaltsplanung. Diese Stellungnahme betrachtet die Sachlichkeit sowie die Berechtigung dieser Haushaltspositionen aus ökonomischer Perspektive.

Auswirkungen der Wachstumsinitiative

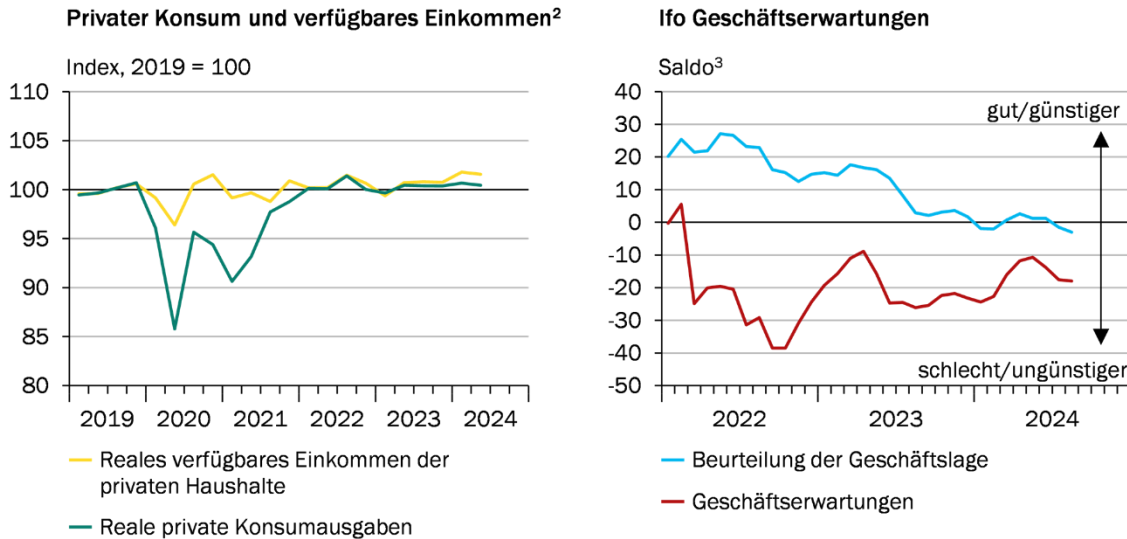
2. Der Einfluss der Wachstumsinitiative auf Steuereinnahmen lässt sich durch ihre BIP-Effekte approximieren. Zweifelsohne werden diese positiv sein. Die Wachstumsinitiative adressiert eine Reihe von Politikbereichen, die vom Sachverständigenrat in den vergangenen Jahren als strukturelle Wachstumshemmnisse identifiziert wurden. Zuvorderst sind Maßnahmen zur Erhöhung des Arbeitsangebots, zur Steigerung der Investitionen und Innovationsausgaben und zur Stärkung des Finanzmarkts zu nennen. Auch die Maßnahmen zum Abbau der Bürokratie und zur Verbesserung der Energieversorgung zielen auf wichtige Problemfelder ab.
3. Laut eigenen Aussagen erwartet die Bundesregierung einen Wachstumsimpuls von 0,5 % des BIP als Folge der Wachstumsinitiative (Balling 2024). Zum ähnlichen Ergebnis kommt vfa (2025). Der Verband schätzt einen positiven Effekt von gut 0,4 Prozentpunkten im Jahr 2025, der bis zum Jahr 2028 auf 0,8 Prozentpunkte steigen kann. Dabei berücksichtigt vfa jedoch nicht alle Maßnahmen und bezeichnet seine Abschätzung als "vorsichtig".
4. Beiden Abschätzungen dürfte gemein sein, dass sie bei den quantifizierten Maßnahmen von einer zügigen Umsetzung bis spätestens Ende des Jahres 2024 ausgehen. Dies ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Maßnahmen im Jahr 2025 sich bereits in relevantem Umfang auf das BIP auswirken. Selbst bei zügiger Umsetzung vieler Maßnahmen dürfte die Wirkung auf das BIP jedoch erst mit einer gewissen Verzögerung eintreten. So zeigen Erfahrungen aus den USA mit Verbesserungen der Abschreibungsbedingungen eine Verzögerung des Investitionseffekts von rund 4 Quartalen (House und Shapiro 2008). Auch die

Maßnahmen für den Arbeitsmarkt, insbesondere zur Erhöhung der Erwerbsmigration dürften erst mit einiger Verzögerung wirken. Beispielsweise dürfte die Ausweitung der Westbalkan-Regelung vor allem dann Wirkung zeigen, wenn nicht nur die Kontingente - die derzeit nicht ausgeschöpft werden - ausgeweitet, sondern auch der Länderkreis erweitert wird. Die Einwanderung in den Arbeitsmarkt über die Westbalkanregelung baute sich nur langsam auf. Eine ähnlich langsame Steigerung der Erwerbsmigration wäre nun auch zu erwarten.

5. Um diese zeitlich versetzten Effekte besser abzubilden, hat der wissenschaftliche Stab des Sachverständigenrates selbst eine Abschätzung der Wirkung einzelner Maßnahmen vorgenommen. Demnach könnte die degressive AfA durch ihren Einfluss auf die Investitionsnachfrage das BIP-Wachstum in der Spitze jährlich um gut 0,1 Prozentpunkte erhöhen. Nach 3-4 Jahren dürfte es zu einer kumulativen Steigerung des BIP-Niveaus um etwa 0,3 Prozent kommen. Diese positiven Effekte würden jedoch nach dem Auslaufen der degressiven AfA entfallen. Die Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbsmigration könnten das Potenzialwachstum um bis zu 0,1 Prozentpunkte steigern. Die Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Geringverdienenden und älteren Erwerbstätigen könnten kumulativ zu einer Erhöhung des Niveaus des Produktionspotenzials um 0,3 Prozent über 3 bis 4 Jahre führen. Für das Jahr 2025 würde der Sachverständigenrat basierend auf diesen Effekten von einem Impuls von 0,1 bis 0,2 Prozentpunkten bei zügiger Umsetzung der Maßnahmen ausgehen.
6. Angesichts der derzeit schlechteren konjunkturellen Aussichten im Vergleich zum Frühjahr (Consensus September 0,8% für 2025 vs. Consensus März 1,1% für 2025) wäre jedoch unter Berücksichtigung der direkten Effekte der Wachstumsinitiativen nicht zu erwarten, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Haushaltsaufstellung besser sein dürften als auf Basis der Frühjahrsprognose zu erwarten war. Die saldiert ausgewiesenen Globalen Mehreinnahmen in Höhe von 6,9 Mrd. Euro würden die über die Steuerschätzung hinausgehenden fiskalischen Spielräume überschätzen.
7. Stärker als die direkten maßnahmenspezifischen Effekte dürfte jedoch der Wachstumsimpuls sein, der sich aus der Reduzierung der Unsicherheit ergibt, insbesondere hinsichtlich der aktuell beobachteten Konsumzurückhaltung. In den letzten Monaten ging die Erhöhung des realen verfügbaren Einkommens nicht mit einer Erhöhung der privaten Konsumausgaben einher (Abbildung 1 links). Die gestiegene Sparneigung dürfte auf eine erhöhte ökonomische Unsicherheit sowie pessimistische Erwartungen zurückzuführen sein. Auch die Geschäftserwartungen sind pessimistisch (Abbildung 1 rechts). Ein glaubwürdiges Wachstumssignal könnte Unsicherheit über die zukünftigen Entwicklungen verringern und somit Konsum und Investitionen auslösen. Ob die Wachstumsinitiative ein solches Signal vermittelt und somit die fiskalischen Spielräume im Vergleich zu der Steuerprognose erweitern kann, wird von der Kommunikation abhängen, aber auch davon, wie zügig die Maßnahmen umgesetzt werden.

ABBILDUNG 1

NEGATIVE STIMMUNG PRÄGT DIE WIRTSCHAFT

Negative Stimmung prägt die Wirtschaft¹

1 – Saisonbereinigte Werte. 2 – Deflationiert mit dem Deflator der privaten Konsumausgaben. 3 – Geschäftserwartungen in den nächsten sechs Monaten. Differenz der prozentualen Anteile, die eine Verbesserung und eine Verschlechterung erwarten bzw. beurteilen.

Quellen: ifo Institut, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-245-01

Auswirkungen der GMA

8. Die Anwendung von GMA kommt einer Überbuchung des Haushalts gleich. Die Begründung für diese Praxis liegt in dem unvollständigen Mittelabfluss. Für die Setzung der GMA werden Erfahrungswerte zum Mittelabfluss als Orientierungspunkte verwendet. Dabei entsteht jedoch das Risiko einer Mittelverwendung, die über die Erfahrungswerte hinausgeht. Aus ökonomischer Sicht kann dieses Risiko in Kauf genommen werden, wenn die Kosten der Übernutzung des Budgets niedriger sind als die Kosten der Unterauslastung.
9. Es gilt also zwei Elemente zu vergleichen. Erstens, welcher Nutzen entsteht durch zusätzliche Ausgaben, d.h. welche gesellschaftlichen Erträge entstehen durch Ausgaben, die ohne Anwendung der GMA nicht getätigt werden könnten. Zweitens, welche Kosten sind mit den über den Finanzplan hinausgehenden Ausgaben verbunden, falls der Mittelabfluss höher als prognostiziert ist. Dabei ist auch die Wahrscheinlichkeit eines solchen Ereignisses zu beachten.
10. Für die Beantwortung der Frage, ob die ökonomischen Kosten einer Über- oder Unterauslastung überwiegen, dürfte eine Vielzahl von makroökonomischen Faktoren bestimmend sein. So dürften etwa die Zinsrate sowie der Verschuldungsgrad für Finanzierungskosten relevant sein, während die konjunkturelle Lage beeinflusst, inwieweit staatliche Ausgaben mit Stabilisierungseffekten einhergehen. Aber auch die individuellen Charakteristika

der zusätzlichen Projekte, die durch die GMA finanziert werden können, sind für die Bewertung der GMA relevant. Angesichts der aktuell hohen Finanzierungskosten dürfte die Berechtigung der GMA, insbesondere der Bodensatz-GMA, größtenteils von der Verwendung der zusätzlichen Mittel abhängen.

Auswirkungen der periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben

11. Etwa 30 % der geplanten Globalen Minderausgabe sind auf periodengerechte Veranschlagung der Zinsausgaben zurückzuführen. Im Jahresgutachten 2021 hat sich der Sachverständigenrat für eine periodengerechte Verbuchung der Agien und Disagien ausgesprochen (Zi. 106 und Plustext 5). Ähnliche Positionen wurden unter anderen von der Deutschen Bank (2021) und dem Beirat beim BMF (2021) bezogen.
12. Eine solche Verbuchung hat verschiedene Vorteile. Sie ist ökonomisch sachgerechter: Agio-Einnahmen (Disagio-Ausgaben) sind keine echten Einsparungen (Ausgaben) im Haushalt, da ihnen höhere (niedrigere) Zinsausgaben in der Zukunft gegenüberstehen. Die Verbuchung lässt auch die tatsächliche Haushaltslage leichter erkennen und sorgt für weniger volatile Zinseinnahmen und -ausgaben. Schließlich senkt sie die Anreize, mit Agien Zinseinnahmen auf Kosten zukünftiger Zinsausgaben vorzuziehen.
13. Es ist daher zu begrüßen, dass die Regierung mit dem neuen Gesetz zu einer periodengerechten Verbuchung übergehen will. Die mit der neuen Verbuchung verbundene Globale Minderausgabe iHv 7,3 Mrd Euro hilft, die tatsächliche Haushaltslage abzubilden unter der Annahme, dass das Gesetz verabschiedet wird.

Literatur

- Beirat BMF (2021) "Das Schuldenmanagement des Bundes: Ein Plädoyer für längere Laufzeiten und eine Reform der Agio- und Disagio-Regeln." Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Gutachten 04/2021.
- Balling, Stephan (2024) "Regierungspaket wird als unzureichend kritisiert." Das Parlament. 18.07.2024.
- Deutschen Bank (2021) "Bundesschulden: Bei Zinsausgaben Agien periodengerecht verbuchen." Monatsbericht Juni 2021, 49.
- House, Christopher L., und Matthew D. Shapiro (2008) "Temporary Investment Tax Incentives: Theory with Evidence from Bonus Depreciation." *American Economic Review*, 98 (3): 737–68.
- Sachverständigenrat (2021) „Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit“
- vfa (2024) "Impulse der Wachstumsinitiative: Welche Wirkungen möglich sind." *Economic Policy Brief* 08.24.