

Prof. Tom Krebs, Ph.D.
Lehrstuhl für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik
L7, 3-5
68131 Mannheim

26.06.2020

Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 29.06.2020

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020)

b) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets

1. Einleitung

Die deutsche Wirtschaft befindet sich derzeit in der tiefsten Rezession der Nachkriegsgeschichte. Es sind solche Zeiten der allgemeinen Verunsicherung, in denen staatliches Krisenmanagement und Konjunkturpolitik notwendig sind, um dauerhaften Schaden von Wirtschaft und Gesellschaft abzuwenden. Doch die Krise ist nicht nur eine Herausforderung, sondern auch eine Chance, strukturelle Schwächen zu überwinden und Innovationen anzuschieben. Eine solche Transformation kann jedoch nur gelingen, wenn der Staat durch eine gemeinwohlorientierte Wirtschaftspolitik diesen Prozess unterstützt.

Die Bundesregierung muss in der Corona-Krise also auf einen Dreiklang setzen: Stabilisierungspolitik zur Verhinderung des wirtschaftlichen Absturzes, Konjunkturpolitik zur Stärkung der wirtschaftlichen Erholung und Transformationspolitik für eine bessere Zukunft. Die vorliegenden Gesetzesentwürfe „Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets“ und „Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020“ enthalten eine Vielzahl von Maßnahmen zur Umsetzung eines solchen Dreiklangs.

Diese Stellungnahme bewertet das vorliegende Maßnahmenpaket (im Folgenden „Konjunkturpaket“) hinsichtlich der genannten drei Ziele. Dabei liegt der Fokus der Analyse auf den zwei Zielen „konjunktureller Anschlag“ und „Transformation“. **Abschnitt 2 enthält die zusammenfassende Bewertung des Konjunkturpakets.** Die Bewertung basiert auf dem Konzept einer modernen Konjunkturpolitik, deren Grundzüge in den Abschnitten 3-6 skizziert werden.

2. Bewertung des Konjunkturpakets

Insgesamt ist der Ansatz der Bundesregierung zu begrüßen. **Mit dem vorliegenden Konjunkturpaket macht die Bundesregierung mehr richtig als falsch und gibt eine angemessene zweite wirtschaftspolitische Antwort auf die Corona-Krise.** Konkret sind die folgenden sechs Punkte hervorzuheben.

(1) Das vorliegende Konjunkturpaket enthält eine Reihe von Maßnahmen, die bereits implementierte Hilfsmaßnahmen zur Absicherung von Risiken verlängern oder ausweiten und mit neuen Programmen versuchen, existierende Lücken im Schutzschirm zu schließen (Stabilisierungspolitik). Dazu gehören Überbrückungshilfen für kleinere und mittelständische Unternehmen, die Erweiterung des steuerlichen Verlustrücktrags, die Verschiebung der Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer, Hilfsprogramme für gemeinnützige Organisationen und Einrichtungen im Kulturbereich, die Verlängerung des vereinfachten Zugangs zur Grundsicherung, die Verbesserung des Kurzarbeitergelds und eine Anhebung des der Entlastungsbeitrags für Alleinerziehende. **Diese Maßnahmen sind notwendig und sinnvoll, auch wenn die Ausgestaltung einiger Programme (z.B. Überbrückungshilfe) noch optimiert werden sollte.**

(2) Positiv zu bewerten ist, dass das Konjunkturpaket mit 130 Milliarden Euro (circa 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts) für 2020/21 ein angemessenes Gesamtvolumen aufweist. Zudem werden die geplanten Maßnahmen – wie von der ökonomischen Theorie gefordert – durch eine Nettokreditaufnahme finanziert. Zusammen mit den bereits beschlossenen Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft ergibt das Gesamtbild einer sehr expansiven Finanzpolitik, die angesichts der Größenordnung des wirtschaftlichen Einbruchs angemessen ist. Dies spiegelt sich auch im zweiten Nachtragshaushalt für 2020 mit einer Nettokreditaufnahme von insgesamt 218 Milliarden Euro wieder.

(3) Bei den Konsummaßnahmen gibt es Licht und Schatten. Im Hinblick auf die konjunkturellen Impulse ist der Kinderbonus positiv zu bewerten (Gesamtvolumen 4,3 Milliarden Euro), denn es werden überproportional private Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen von dieser Maßnahme profitieren, die in der Regel eine höhere Konsumquote als wohlhabenden Haushalte aufweisen. Ähnliches gilt für einen Rückgang der Strompreise, doch ist die Senkung der EEG-Umlage erst für den 1. Januar 2021 geplant und wird somit für 2020 eher geringe positive Konjunkturimpulse entfalten. **Die geplante temporäre Mehrwertsteuersenkung ist von den Konsummaßnahmen die größte in Bezug auf Finanzierungsvolumen (20 Mrd. Euro) und gleichzeitig die problematischste hinsichtlich ihre gesamtwirtschaftlichen Wirkung.** Dullien und Gechert (2020) bietet einen eingehenden Überblick der einschlägigen Literatur und kommt zum Schluss, dass der konjunkturelle Impuls dieser Maßnahme in 2020 eher moderat ausfallen dürfte und eventuell durch negative Konjunkturreffekte in 2021 konterkariert werden könnte.

(4) Weiterhin positiv zu vermerken ist, was das geplante Konjunkturpaket nicht enthält: Eine Kaufprämie für Autos mit Verbrennungsmotor. Offensichtlich wäre eine Kaufprämie für Neuwagen mit Verbrennungsmotoren, wie sie ursprünglich vom VDA und dem BMWi vorgeschlagen und im Vorfeld intensiv in der Öffentlichkeit diskutiert wurde, ein ökologischer Rückschritt gewesen. Allein aus diesem Grund war es richtig, dass die Bundesregierung eine Kaufprämie für Neuwagen mit Verbrennungsmotor nicht ins Konjunkturpaket aufgenommen hat. Doch es sprechen auch ökonomische Gründe gegen eine solche Kaufprämie, die ausführlich in Krebs (2020b) diskutiert werden.

(5) Sehr erfreulich ist, dass das Konjunkturpaket eine große Anzahl an ökonomisch und ökologisch sinnvollen Investitionsmaßnahmen enthält. Von den insgesamt 57 Einzelmaßnahmen des Konjunkturpakets sind mehr als die Hälfte investive Maßnahmen. Zudem ist der beschlossene „Solidarpakt für Kommunen“ zu begrüßen, der die Kommunen finanzielle in dieser schwierigen Lage unterstützt und ihnen ermöglicht, die notwendigen Investitionen in die kommunale Daseinsvorsorge und Infrastruktur zu tätigen. Denn für den notwendigen Investitionsschub sind die Kommunen von zentraler Bedeutung: Circa zwei Drittel des bestehenden Bedarfs an öffentlichen Investitionen betrifft die kommunale Ebene (Krebs, 2020a). Die Mehrzahl der von Dullien et. al (2020) empfohlenen Investitionsmaßnahmen wurden im Konjunkturprogramm der Bundesregierung aufgegriffen.

(6) Eher negativ zu bewerten ist das relativ moderate Volumen der transformativen Ausgaben; das Gesamtpaket ist immer noch mehr ein Konjunkturprogramm keynesianischer Art als ein transformatives Zukunftsprogramm. Das geplante Gesamtvolumen von 130 Milliarden Euro für 2020/21 enthält circa 80 Milliarden Euro für Konsummaßnahmen und 50 Milliarden Euro für Investitionsmaßnahmen nach haushaltsrechtlicher Abgrenzung. In Bezug auf das Investitionsvolumen fehlt also ein bisschen der „Wumms“, auch wenn der Anstieg der Investitionsausgaben des Bundes in 2020 von ursprünglich geplanten 42,9 Milliarden Euro auf jetzt geplanten 71,8 Milliarden Euro beachtlich ist. **Sollte im Verlauf dieser Legislaturperiode ein weiteres Konjunkturpaket notwendig werden, dann wäre ein größerer Anteil an investiven bzw. transformativen Ausgaben wünschenswert.**

3. Stabilisierungspolitik – Absicherung krisenbedingter Risiken

Die staatliche Absicherung von krisenbedingten Risiken (Schutzschirm) ist oberstes Gebot in einer Wirtschaftskrise und kann die ökonomischen Kosten solcher Krisen erheblich mindern. Private Haushalte und Unternehmen profitieren direkt von einer Politik der Risikoversicherung (Krebs, 2007) und indirekt durch eine Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (Werning, 2015). Entsprechend hat die Bundesregierung im März und April schnell mit einem angemessenen Paket an Sofortmaßnahmen auf die wirtschaftspolitische Herausforderung reagiert: Kurzarbeit für Erwerbstätige als Schutz vor Arbeitslosigkeit, Zuschüsse für Solo-Selbstständige und kleinere Unternehmen als Kompensation für erlittene Umsatzverluste, vereinfachter Zugang zur Grundsicherung für Solo-Selbstständige und staatliche Unternehmensbeteiligung zur Verhinderung einer Überschuldung.

Ein Blick auf die Details der Programme zeigt jedoch, wie schnell die Politik bei der Absicherung individueller Risiken an ihre Grenzen stößt. Diese Grenzen können gut an den Überbrückungshilfen für kleinere und mittelständische Unternehmen (Gesamtvolumen bis zu 25 Mrd. Euro) verdeutlicht werden, wie sie im Konjunkturprogramm vorgesehen sind. Dieses Programm soll Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten nicht wie die bereits etablierten Programme mit zinsgünstigen KfW-Krediten helfen, sondern diese Unternehmen mit direkten Zuschüssen unterstützen. Das Programm zahlt Unternehmen mit Umsatzeinbrüchen in den Monaten Juni, Juli oder August relativ zu den entsprechenden Vorjahresmonaten einen Teil der Betriebskosten, wobei die Zahlungen mit der Höhe der Umsatzverluste steigen.

An sich ist ein solcher Ausgleich Corona-bedingter Umsatzverluste für Unternehmen sinnvoll, wenn eine Überschuldung der Wirtschaft droht und zinsgünstige Kredite nicht mehr weiterhelfen. Doch aufgrund von Informationsproblemen sind Mitnahmeeffekte und negative Anreizeffekte nicht zu vermeiden und könnten voraussichtlich erheblich sein. Zum Beispiel werden auch Unternehmen die Zuschüsse erhalten, die über hinreichende liquide Mittel verfügen und somit die Verluste selbst ausgleichen könnten. Der Staat übernimmt in solchen Fällen unnötigerweise das unternehmerische Risiko. Darüber hinaus bietet das Programm – insbesondere in Kombination mit dem Kurzarbeitergeld -- einigen Unternehmen einen Anreiz, Umsätze und somit Beschäftigung in den Monaten Juni, Juli und August künstlich niedrig zu halten, weil sie ansonsten die staatlichen Zuschüsse verlieren würden.

4. Warum überhaupt ein Konjunkturprogramm?

Ein Schutzschirm für Wirtschaft und Gesellschaft, wie er von der Bundesregierung im März und April aufgespannt wurde, ist der erste Schritt in einer umfassenden wirtschaftspolitischen Antwort auf die Corona-Krise. Ein solcher Schutzschirm federt Einkommensverluste ab und verhindert so einen dramatischen und irreversiblen Absturz der Wirtschaft. Doch er ist in der Regel nicht ausreichend, um Wirtschaft und Gesellschaft aus der Krise zu führen. **Denn kein staatliches Stabilisierungsprogramm kann aufgrund möglicher Mitnahmeeffekt und negativer Anreizeffekte die privaten Einkommensverluste zu 100 Prozent ersetzen.** Es verbleibt also immer ein substantieller Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Zudem sind private Haushalte und Unternehmen immer noch stark verunsichert und halten sich mit Konsum und Investitionen zurück. Schließlich werden einige gesundheitspolitische Restriktionen auf absehbare Zeit in Kraft bleiben und viele Menschen haben ihr Konsumverhalten dauerhaft geändert.

Diese Überlegungen sprechen dafür, dass die deutsche Wirtschaft einen zusätzlichen Anschub benötigt, um zügig den Weg aus der Krise zu finden. Ohne weitere staatliche Impulse besteht die

Gefahr, dass Wirtschaft und Gesellschaft dauerhaften Schaden erleiden werden. Dieser sogenannte Hysterese-Effekt von Rezessionen wird in zahlreichen Studien belegt.¹ Für einen besonders starken Hysterese-Effekt in der Wirtschaftskrise 2020 spricht, dass die Corona-Pandemie das Verhalten privater Haushalte und Unternehmen unabhängig von den gesetzlichen Vorschriften und Geboten erheblich beeinflusst.

Die Bundesregierung hat also richtig gehandelt, wenn sie nach Verabschiedung der ersten Sofortmaßnahmen im März und April jetzt ein Konjunkturpaket nachschiebt. Die Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er Jahre hat eindrucksvoll gezeigt, welche erheblichen gesellschaftlichen Schäden falsche wirtschaftspolitische Entscheidungen verursachen können. Womit sich die Frage stellt: Welche Maßnahmen sollte ein Konjunkturprogramm enthalten?

5. Wie sollte ein Konjunkturprogramm aussehen? Die traditionelle Antwort

Die einfache keynesianische Antwort lautet, dass es ein Konjunkturprogramm Maßnahmen enthalten sollte, die den privaten Konsum stimulieren und so die Konjunktur anzukurbeln. Verkürzt lautet das Kernargument: Wer mehr Geld in der Tasche hat, gibt auch mehr aus und hilft so mittelbar der ganzen Wirtschaft. So lautet verkürzt ein Kernargument für einfache Konjunkturlösungen. Zudem ist der private Konsum die größte Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, da über die Hälfte aller Ausgaben für Güter und Dienstleistungen auf den privaten Konsum entfallen.

Öffentliche und private Investitionen steigern ebenfalls die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und können so die Konjunktur ankurbeln. Deshalb betrachten viele Ökonomen ein öffentliches Investitionsprogramm als ein bewährtes Mittel zur Bekämpfung von Wirtschaftskrisen (Dullien et al., 2020, Feld et al., 2020). **Darüber hinaus stärken private und öffentliche Investitionen langfristige Wachstumspotenziale, aber in der traditionellen Bewertung von Konjunkturpaketen spielt dieser Aspekt eine untergeordnete Rolle.** Ganz im Gegenteil wird eher darauf hingewiesen, dass Konjunkturpolitik keine Transformationspolitik sei, und die zwei Ziele – Stimulierung des Konsums und Transformation der Wirtschaft – nicht miteinander vermischt werden sollten.

Ein gut strukturiertes Konjunkturprogramm sollte die zusätzlichen Staatsausgaben und Einnahmeausfälle durch eine Nettokreditaufnahme im öffentlichen Haushalt finanzieren. Ein Konjunkturprogramm muss also durch eine expansive Finanzpolitik begleitet werden, um die volle Wirkung entfalten zu können. Eine Finanzierung der Konjunkturmaßnahmen durch Steuererhöhungen oder Kürzungen an andere Stelle wäre kontraproduktiv, denn es würde die positiven Konjunkturimpulse abschwächen oder sogar negieren. Dies zeigt, dass die Politik der schwäbischen Hausfrau in Rezessionen an ihre Grenzen stößt und in diesem Fall allen Generationen schaden kann.

6. Wie sollte ein Konjunkturprogramm aussehen? Eine moderne Antwort

Die Wirtschaftskrise 2020 unterscheidet sich von vorherigen Krisen in fundamentaler Weise. Erstens werden die wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Konjunkturpakets zu einem Zeitpunkt greifen müssen, an dem gesundheitspolitische Restriktionen immer noch in Kraft sind. Es besteht somit die Gefahr, dass Maßnahmen zur Stimulierung der Konsumnachfrage die gesundheitspolitischen Maßnahmen konterkarieren. Zudem sind viele Menschen noch verunsichert und ihr Konsumverhalten hat sich geändert. **Der Effekt traditioneller Fiskalpolitik auf Beschäftigung**

¹ Dullien et al. (2020) bietet eine ausführliche Diskussion der einschlägigen Literatur.

und Wachstum ist daher geringer in der aktuellen Krise als in vorherigen Krisen, weil Arbeitsrestriktionen in Teilen des Konsumsektors und eine allgemeine Konsumzurückhaltung den keynesianischen Multiplikator-Effekt verkleinern können (Guerrieri, Lorenzoni, Straub, Werning, 2020).

Zweitens geht Deutschland strukturell geschwächt in die Krise. Bereits vor der Krise stand fest, dass wir ökologisch nachhaltiger Wirtschaften und Leben müssen, um die Klimaziele zu erreichen. Die Fridays-for-Future-Demonstrationen und das im Herbst 2019 verabschiedete Klimaprogramm 2030 sind eindeutige Anzeichen, dass diese Erkenntnis bei der Mehrheitsgesellschaft angekommen ist und die Politik versucht, angemessen zu reagieren. Darüber hinaus muss die Gesellschaft in vielen Lebensbereichen gerechter werden. Denn es ist nicht gerecht, wenn in Deutschland das erwartete Lebenseinkommen von Kindern aus weniger privilegierten Familien nur die Hälfte des Lebenseinkommens von Akademiker-Kindern beträgt (Krebs und Scheffel, 2017). Und es ist auch nicht gerecht, wenn Jugendliche in strukturschwachen Regionen keine Zukunftsperspektive in ihrer Heimat haben und das erwartete Lebenseinkommen von Frauen mit Kindern weniger als die Hälfte beträgt von Männern mit Kindern (Bönke et al., 2020). Deutschland braucht also eine sozial-ökologische Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft. **Eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur ist Voraussetzung für eine solche sozial-ökologische Transformation.**

Die Wirtschaftskrise 2020 bietet auch eine Chance, durch ein großangelegtes Investitionsprogramm den notwendigen Transformationssprung auf einen klimafreundlichen und sozial ausgewogenen Wachstumspfad einzuleiten. Denn in einer Krise sind die Opportunitätskosten der Zukunftsinvestitionen geringer als in normalen Zeiten. Zum Beispiel werden in den kommenden Monaten die Produktionskapazitäten in vielen Betrieben nicht voll ausgelastet sein und die freigewordene Zeit kann genutzt werden, um alte Anlagen durch klimafreundliche Alternativen zu ersetzen und notwendige Umschulungen des Betriebspersonals durchzuführen. Zudem werden viele der Schulabgänger 2020 voraussichtlich keinen Ausbildungsplatz finden, weil die Bewerbungsphase in eine Zeit fällt, in der sich die Unternehmen mit Neueinstellungen zurückhalten. Aus ökonomischer Sicht ist es sinnvoll, in solchen Zeiten staatliche Sonderprogramme mit verbesserten Konditionen zur Ausbildung von Fachkräften in Berufen wie früher Bildung und Pflege aufzulegen.

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatte zur Corona-Krise gibt es eine Anzahl kritischer Stimmen, die den kurzfristigen Nutzen klassischer Investitionsprogramme – und insbesondere öffentlicher Investitionsprogramme – aufgrund von Verzögerungseffekten als eher gering einschätzen. Diese Kritik greift aus zwei Gründen nicht in der aktuellen Situation. Zum Ersten kann ein öffentliches Investitionsprogramm durch einen positiven Erwartungseffekt die Konjunktur ankurbeln, auch wenn die Umsetzung der in Auftrag gegebenen Investitionsprojekte einige Jahre dauern sollte. Ein solcher Erwartungseffekt öffentlicher Investitionsprogramme steht im Einklang mit dem empirischen Befund, dass öffentliche Investitionsausgaben einen sehr großen Konjunktoreffekt ausweisen (Gechert und Ranneberg, 2018) und die privaten Investitionen auch in der kurzen Frist steigern (Clemens et al., 2019). Zum Zweiten muss Deutschland kein neues Investitionsprogramm aufsetzen, sondern nur bestehende Programme und Pläne ausweiten. Beispielsweise hat der Bund hat in den letzten Jahren zahlreiche Programme zur Unterstützung der kommunalen Investitionen aufgelegt, die nur ausgeweitet bzw. verlängert werden müssen (Krebs, 2020a). **Ein Investitionsprogramm in der Krise ist also eine Win-Win-Option.**

Literaturverzeichnis

- Bönke, T., Glaubitz, R., Göbler, K., Harnack, A., Pape, A. und M. Wetter (2020) „Wer gewinnt, verliert?“ Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.
- Clemens, M., Goerge, M., und Claus Michelsen (2019) “Public investment a key prerequisite for private sector activity” DIW Weekly Report 31.
- Dullien, S., und S. Gechert (2020) „Stellungnahme für die Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 22.06.2020“.
- Dullien, S., Hüther, M., Krebs, T. Praetorius, B. und K. Spieß (2020) „Weiter Denken: Ein Nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik“ IMK Policy Report.
- Feld, L., Grimm, V., Schnitzer, M., Truger, A. und V. Wieland (2020) „So kann sich die Wirtschaft erholen,“ Süddeutsche Zeitung.
- Gechert, S., und A. Rannenberg (2018) „Which Fiskla Multipliers are Regime-Dependent? A Meta-Regression Analysis,“ Journal of Economic Surveys.
- Guerrieri, V., Lorenzoni, G., Straub, L. und I. Werning (2020) “Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?” NBER Working Paper.
- Krebs, T. (2007) „Job Displacement Risk and the Cost of Business Cycles,“ American Economic Review.
- Krebs, T. (2020a) “Was taugt das Corona-Konjunkturpaket?,“ Makronom.
- Krebs, T. (2020b) „Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN zum Thema Schuldenbremse und Investitionen“
- Krebs, T., und M. Scheffel (2017) „Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland“ Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.
- Werning, I. (2015) „Incomplete Markets and Aggregate Demand,“ Working Paper.