

Zum Fiskalimpuls des Konjunkturpakets

Jens Boysen-Hogrefe

Im Juni hat der Bund ein Maßnahmenbündel auf den Weg gebracht, das der Konjunkturkrise entgegenwirken („Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket“) und zugleich Investitionen und Innovationen in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung auslösen soll („Zukunftspaket“). Im Folgenden wird das gesamte Maßnahmenbündel als Konjunkturpaket bezeichnet (Koalitionsausschuss 2020).

Das Konjunkturpaket soll in der zweiten Jahreshälfte 2020 einen Umfang von 90 Mrd. Euro (2,7 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) haben. Für die beiden Jahre 2020 und 2021 wird das Volumen des Pakets auf 130 Mrd. Euro für Bund und Länder beziffert. Zählt man alle Posten im Eckpunktepapier zusammen, kommt man sogar auf die Summe von 170 Mrd. Euro (Tabelle 1). Das Eckpunktepapier liefert allerdings keine ausreichenden Informationen zur zeitlichen Verteilung der Maßnahmen. Zudem sind hier auch Maßnahmen enthalten, die die Länder und Kommunen, aber auch die Sozialversicherungen und den Bund selbst entlasten. Die Zahlen können also nicht direkt als Richtschnur für den finanzpolitischen Impuls gelten, der vom Konjunkturpaket ausgeht.

Für die Ableitung der finanzpolitischen Impulse in den Jahren 2020 bis 2025 berücksichtigen wir, dass einige Maßnahmen des Konjunkturpakets in der mittleren Frist mit gegenläufigen Effekten verbunden sind. So führt das Vorziehen von Investitionen des Bundes (10 Mrd. Euro) dazu, dass die Investitionen später geringer ausfallen. Die Nutzung eines Verlustrücktrags in der Unternehmensbesteuerung verhindert die Inanspruchnahme eines Verlustvortrags. Die späteren Steuerzahlungen fallen somit höher aus. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass Unternehmen, die Verlustrückträge in Anspruch nehmen, insolvent gehen können, bevor entsprechend höhere Steuerzahlungen anfallen. Die genannten Zahlen aus dem Eckpunktepapier werden entsprechend anteilig berücksichtigt (Ausfall pauschal 10 Prozent).

Ferner enthält das Konjunkturpaket eine Reihe innerstaatlicher Transferzahlungen. Hier ist auch bei einer Zweckbindung, wie Zahlungen für den ÖPNV, nicht klar, ob nicht Länder und Kommunen auch ohne Transfers diese Zahlungen geleistet hätten. Die zusätzliche Verschuldung des Bundes ersetzt in diesem Fall „nur“ eine höhere Neuverschuldung bei Ländern und Kommunen. Um diesem Aspekt Rechnung zu tragen, werden nur 75 Prozent der innerstaatlichen Zahlungen als Impuls gewertet. Schließlich kaufen auch staatliche Stellen Produkte, die der Mehrwertsteuer unterliegen u.a. Medikamente. Die Absenkung der Mehrwertsteuersätze führt somit auch zu niedrigeren Staatsausgaben. Diesen Effekt veranschlagen wir mit gut 2 Mrd. Euro.

Außerdem werden verschiedene Ausgaben, insbesondere solche aus dem „Zukunftspaket“, über die Jahre 2020 und 2021 hinaus angesetzt, weil dies entweder gemäß des Eckpunktepapiers vorgesehen ist oder Verzögerungen wahrscheinlich sind. In der Summe ergibt sich für das laufende Jahr ein finanzpolitischer Impuls (gemessen an der Situation ohne Konjunkturpaket) in Höhe von gut 80 Mrd. Euro (2,3 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) (Tabelle 2). Für das kommende Jahr fällt er mit knapp 50 Mrd. Euro etwas geringer aus. In der Summe rechnen wir mit Impulsen von über 160 Mrd. Euro (4,7 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt). Das Konjunkturpaket ist damit deutlich umfangreicher als die beiden Konjunkturpakete während der Finanzkrise, die über die gesamte Laufzeit ein Volumen von etwa 2,7 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt aufwiesen.

Mit Blick auf unsere Prognoserevision des Staatskontos ist zu berücksichtigen, dass die im ersten Nachtragshaushalt des Bundes bereitgestellten Mittel (Soforthilfe und globale Mehrausgaben), die bisher in der Prognose eingestellt waren, noch nicht vollständig abgerufen wurden und daher die hier genannten Beträge nicht komplett zusätzlich zum bisher von uns unterstellten Fiskalimpuls zu sehen sind.^a Vielmehr ist die Addition um einen Betrag von etwa 65 Mrd. Euro zu bereinigen. Unter Berücksichtigung der vor dem Konjunkturpaket beschlossenen Maßnahmen beläuft sich der finanzpolitische Impuls in Reaktion auf die Krise für das Jahr 2020 auf insgesamt über 130 Mrd. Euro (knapp 4% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt), von denen gut 60 Prozent (gut 80 Mrd. Euro) auf das Konjunkturpaket zurückzuführen sind.

^a Eine Darstellung von finanzpolitischen Maßnahmen, die bereits mit dem ersten Nachtragshaushalt beschlossen wurden, findet sich in Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020, Tabelle 2.6). In der Zwischenzeit, aber vor dem Konjunkturpaket beschlossene Maßnahmen, wie der Pflegebonus, sind mit der globalen Minderausgabe zu verrechnen und überstiegen diese in der Planung bisher nicht.

Der zweite Nachtragshaushalt dürfte dann angesichts der Vorgaben der Schuldenbremse mit weiteren Tilgungsverpflichtungen, die in späteren Jahren zu erfüllen sind, einhergehen. Der konkrete Umfang wird allerdings von der finalen Abrechnung des Haushalts, die kommendes Jahr erfolgen wird, abhängen. Zudem lässt sich auch noch nicht abschätzen, in welchem Umfang Tilgungsanforderungen durch Eingriffe der Finanzpolitik finanziert werden müssen. Ob und wie das Konjunkturprogramm die öffentlichen Haushalte belastet, hängt zentral von seiner Wirkung ab (IfW Box 2020.10). Sollte es die wirtschaftliche Aktivität deutlich stimulieren, ist mit erheblichen Selbstfinanzierungseffekten zu rechnen. Daher ist die Frage der Wirksamkeit und Zielgenauigkeit der einzelnen Elemente des Konjunkturpakets nicht von der Frage der damit einhergehenden finanziellen Lasten zu trennen.

Tabelle 1:
Zahlen des Eckpunktepapiers zum Konjunkturpaket

Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket		Zukunftspaket	
Konjunktur stärken – Wirtschaft entfesseln	Mrd. Euro	Investition in Zukunft und Klima	Mrd. Euro
Befristete Mehrwertsteuersenkung	20	Erhöhte steuerliche Forschungszulage	1
Garantie Sozialkostendeckel 40%	5,3	Hilfen außeruniversitäre Forschung	1
Einfrieren EEG-Umlage	11	Hilfen projektbezogene Forschung	0,3
Verschiebung Einfuhrumsatzsteuer	5	Erhöhte Umweltprämie E-Autos	2,2
Steuerlicher Verlustrücktrag	2	F+E-Förderung Autozulieferindustrie	2
Erhöhte degressive Abschreibung	6	Flottenaustausch Stadtverkehr	0,2
Körperschaftsteuer für Pers.-firmen	0,3	Ladesäuleninfrastrukturausbau	2,5
Mitarbeiterkapitalbeteiligung	0,1	Mobilfunkempfang an Schienenwegen	0,15
Öffentliche Investitionen	10	Bus- und Lkw-Flottenmodernisierung	1,2
		Innovation Schifffahrt	1
Wirtschaftliche und soziale Härten abfedern		Modernisierung Flugzeugflotten	1
Überbrückungshilfen (Hotels etc.)	25	Nationale Wasserstoffstrategie	7
Stabilisierung gemeinnütziger Organisation	0,9	Außenwirtschaftliche Partnerschaft Wasserstoff	2
Hilfen für Kunst und Kultur	1	CO2-Gebäudesanierung	2
Bewirtschaftung der Wälder	0,7	Registermodernisierung	0,3
		Online-Zugangs-Gesetz	3
Länder und Kommunen stärken		Digitalisierung öffentliche Verwaltung	1
Bund übernimmt Kosten der Unterkunft	8	Programme künstliche Intelligenz	2
Kompensation Gewerbesteuer ausfall	11,8	Ausbau Quantentechnologie	2
Zuschuss Förderprogramme Klimaschutz	0,1	5G	2
Finanzierung öffentlicher Nahverkehr	2,5	5G-Netz-Ausbau	5
Investitionsplan für Sportstätten	0,15	Programm Smart City	0,5
Entlastung der Ost-Länder-Haushalte	0,34		
Junge Menschen und Familien unterstützen		Gesundheitswesen stärken – Pandemieschutz verbessern	
Einmaliger Kinderbonus von 300€	4,3	Öffentlichen Gesundheitsdienst	4
Ausbau Kitas	1	Zukunftsprogramm Krankenhäuser	3
Investition in Ganztagschulen und -betreuung	2	Inlandsproduktion Arzneimittel und Medizinprodukte	1
Entlastung der Alleinerziehende	0,75	Corona-Impfstoff	0,75
Prämie für Ausbildungsplätze	0,5	Beratung Epidemie-Schutzausrüstung	1
Regionaler Wirtschaftsstrukturausbau	0,5		
Europäische und Internationale Verantwortung		Tierwohl verbessern	
Humanitäre Hilfe	3	Investitionsförderprogramm für den Stallumbau	0,3
SUMME	122,24	SUMME	49,4

Quelle: Koalitionsausschuss (2020).

Tabelle 2:**Aus dem Konjunkturpaket abgeleiteter finanzpolitischer Impuls in Relation zum Basisjahr**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Steuern	27,4	4,9	0,7	-1,4	-1,6	-1,7
<i>Darunter MWSt</i>	18,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Steuern VGR</i>	21,4	3,9	0,7	-0,8	-1,0	-1,1
Transfers	9,6	8,3	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Darunter an priv. Haushalte</i>						
Subventionen und Investitionsförderung	30,9	16,7	15,5	6,6	4,5	2,5
Investitionen	2,7	8,6	-1,6	-1,8	-1,9	-1,9
Zahlungen an Länder und Kommunen ^b	10,2	10,1	5,5	4,3	4,2	3,8
Summe	80,7	48,6	20,0	7,7	5,2	2,6
In Relation zum BIP 2019	2,3%	1,4%	0,6%	0,2%	0,1%	0,1%

^b Die durch die Zahlungen an Länder und Kommunen induzierten Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen. Sie verteilen sich auf öffentliche Investitionen, konsumtive Ausgaben oder geringere Gemeindesteuereinnahmen (Vermeidung von Hebesatzanstiegen).

Quelle: Schätzungen und Berechnungen des IfW Kiel auf Basis des Eckpunktepapiers (Koalitionsausschuss 2020).