

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

Platz der Republik 1
11011 Berlin

Stellungnahme zum
Haushaltsgesetz 2024 und zum Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024
für die Öff. Anhörung des BT-Haushaltsausschuss am 21.11.2023

Ausgangslage und Haushaltsabschluss

1. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 15.11.2023 führt zu einer Sperrung von 60 Mrd. Euro in der Rücklage des Klima- und Transformationsfonds (KTF). Dessen **bisheriger Wirtschaftsplan ist damit hinfällig**. Eine Neufassung der Planungen ist erforderlich, die ohne die gesperrten 60 Mrd. Euro auskommt.
2. Der **Kernhaushalt des Jahres 2024 ist zunächst nicht direkt betroffen**. Er könnte, sofern die haushaltsrechtlichen Bestimmungen eingehalten sind, gemäß den vorliegenden Entwürfen für das Haushaltsgesetz 2024 und das Haushaltsfinanzierungsgesetz verabschiedet werden.
3. Der notwendig gewordenen Änderung beim KTF ist durch einen **sofortigen Ausgabenstopp** Rechnung zu tragen, der Mittelabflüsse verhindert, die durch eine spätere Neufassung des Wirtschaftsplans nicht mehr gedeckt wären.
4. Die nach dem BVerfG-Urteil **notwendigen Einsparleistungen, die im Haushaltsjahr 2024 auf ca. 20 Mrd.** der insgesamt 60 Mrd. Euro zu beziffern sind, sind also kurzfristig zunächst dadurch zu erbringen, dass eigentlich geplante Ausgaben des KTF zunächst nicht unmittelbar stattfinden.

Wirtschafts-
wissenschaftliche
Fakultät
DICE

Prof. Dr. Jens Südekum

Telefon +49 211 81 11622
suedekum@dice.hhu.de

Düsseldorf, 20.11.2022

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 24.31
Ebene 01 Raum 34
www.dice.hhu.de
www.hhu.de

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

5. Damit kann der Kernhaushalt – zumindest kurzfristig – als vom KTF separater Haushalt gedacht werden, dessen Abschluss gemäß Entwürfen in Kombination mit dem Ausgabenstopp beim KTF noch vor dem 31.12.2023 möglich ist.
6. Schon mit Beginn des neuen Haushaltsjahres werden sich aber **Auswirkungen des BVerfG-Urteils und des Ausgabenstopps beim KTF auf den Kernhaushalt** zeigen. So wird zu diskutieren sein, ob bestimmte – nun gestoppte – KTF-Projekte doch finanziert und umgesetzt werden sollen. Dies wäre entweder durch entsprechende Kürzungen an anderer Stelle oder durch eine Ausweitung der Einnahmen im Kernhaushalt darzustellen (siehe hierzu meine ökonomische Einschätzung im nächsten Abschnitt).
7. Mit dem Abschluss des Haushaltsgesetzes 2024 ist also ein **baldiger Nachtragshaushalt** wahrscheinlich, um den nach dem BVerfG-Urteil geänderten haushaltspolitischen Realitäten Rechnung zu tragen. Dennoch sollte der Haushalt 2024 zunächst regulär verabschiedet werden, um ein geordnetes Verfahren zu haben. Zudem sollten die sich nun stellenden Fragen im Zusammenhang mit der Haushaltssperre beim KTF gründlich geklärt werden. Dies ist bis zum 31.12.2023 realistischerweise kaum möglich, da die zu entscheidenden Fragen zu schwerwiegend und grundsätzlicher Natur sind.
8. Spätestens im Rahmen dieses absehbaren Nachtragshaushalts ist der grundsätzliche Umgang mit den Folgen aus dem BVerfG-Urteil aber zu entscheiden.

Geplante Ausgaben des KTF weiterhin notwendig

9. Dabei muss aus meiner Sicht beachtet werden, dass der **Großteil der geplanten Ausgaben beim KTF weiterhin notwendig** sind. Zwar ist eine nochmalige kritische Prüfung der Einzelposten angezeigt, um etwaige Verbesserungs- und Einsparpotentiale zu heben. Aber im großen Stil dürfen diese Projekte nicht gekürzt oder gar unterlassen werden.
10. Es handelt sich nicht um „grüne Wohlfühlprojekte“, wie vereinzelt in den Medien zu lesen ist. Vielmehr geht es um **zentrale Weichenstellungen zum langfristigen Erhalt des Wohlstands** der deutschen Volkswirtschaft bei **gleichzeitiger Einhaltung der Klimaziele**, die mit dem BVerfG-Urteil aus dem Jahr 2021 auch Verfassungsrang genießen.

11. Schon vor der Sperrung der 60 Mrd. Euro war das Volumen der transformativen Investitionen in Deutschland viel zu gering bemessen. So hat eine gemeinsame Studie des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) und der Boston Consulting Group (BCG) aus dem Jahr 2019 beziffert, dass in Deutschland bis 2030 **zusätzliche Investitionen in der Größenordnung von ca. 2,5% einer jährlichen Wirtschaftsleistung** notwendig sind, um die verbindlich vereinbarten Klimaziele zu erreichen. Weitere Studien (Pisani-Ferry/Mafouz, 2023) kommen zu ähnlichen Ergebnissen.
12. Rund die Hälfte dieses Volumens ist vom Staat zu erbringen, durch direkte öffentliche Investitionen in die Infrastruktur sowie durch Förderprogramme zur Hebelung von privaten Investitionen, die ohne diese Subventionen aus verschiedenen ökonomischen Gründen ausblieben oder zu gering ausfallen würden. Gesamtstaatlich ergibt sich aus dieser Rechnung ein **zusätzlicher öffentlicher Finanzierungsbedarf von rund 50 Milliarden Euro jährlich** zur Erreichung der Klimaziele.
13. Dieser Betrag, der 2019 berechnet wurde, dürfte seit dem russischen Angriffskrieg und der Energiekrise des Jahres 2022 heute noch deutlich höher ausfallen. Zudem bezieht sich dieser zusätzliche Finanzbedarf ausschließlich auf Investitionen im Bereich der Klimatransformation. Weitere Investitionsbedarfe, etwa in den Bereichen Digitalisierung, Resilienz und (Wirtschafts-)sicherheit kämen entsprechend hinzu. In Addition dürfte der **fiskalische Zusatzbedarf eher im Bereich von 100 Milliarden Euro pro Jahr** liegen.
14. Zusammengefasst hat die deutsche Volkswirtschaft einen **immensen Investitionsbedarf** zur Sicherung des Wohlstands. In diesem Zusammenhang kommen auf Bund und Länder erhebliche notwendige Ausgaben zu. Schon vor dem BVerfG-Urteil lag eine erhebliche Unterfinanzierung dieser Zukunftsausgaben vor. Wenn aus dem Urteil eine Streichung der bisher geplanten Ausgaben des KTF resultierte, würde sich dieses Problem nochmals erheblich verschärfen.
15. Eine Streichung der KTF-Investitionen ist deshalb, unbeschadet einer kritischen Überprüfung von Einzelposten zur Effizienzsteigerung, auf breiter Front zu vermeiden. Dieser Schluss ergibt sich nebenbei auch aus **konjunktureller Perspektive**. Eine kurzfristige Kürzung der Staatsausgaben um 60 Mrd. € (ca. 1,5% des BIP) hätte zur Folge, dass die aktuelle Rezession weiter anhält und die wirtschaftliche Erholung auch in den Jahren ab 2024 bloß verzögert stattfinden würde – mit allen politischen Folgen, die sich daraus ergeben könnten.

Kürzungen im Kernhaushalt

16. Statt einer Kürzung ist deshalb eine **alternative Finanzierung** für einen Großteil der weiterhin notwendigen KTF-Projekte zu suchen. Diese kann realistisch nur zu einem geringen Teil aus Einsparungen bei anderen (konsumtiven) Staatsausgaben im Kernhaushalt erfolgen.
17. Dies ergibt sich allein aus den Größenordnungen. Einsparungen von rund 20 Mrd. Euro jährlich in den kommenden 3 Jahren sind kurzfristig durch Kürzungen im Vergleich zum Haushaltsgesetz 2024 nicht zu erbringen. Dagegen sprechen allein **Übergangsfristen** und **Bestandsschutz**, die etwa bei Kürzungen von Sozialausgaben oder beim Bundeszuschuss zur Rentenversicherung zu beachten wären.
18. Zudem sind Kürzungen im Sozialbereich zur Gegenfinanzierung von Investitionen aus politökonomischer Perspektive kontraproduktiv, denn sie gefährden bei starker Dosierung die **soziale Akzeptanz der notwendigen Transformation** und den gesellschaftlichen Zusammenhalt insgesamt.
19. Natürlich muss nach dem BVerfG-Urteil im Kernhaushalt nochmals kritisch nach Einsparpotentialen Ausschau gehalten werden, etwa bei den sog. „klimaschädlichen Subventionen“ oder bei nachweislich ineffizienten Ausgaben in allen Bereichen. Dies sollte im Rahmen des angesprochenen Nachtragshaushalts geschehen. Aber realistisch wird hierdurch kein Einsparbetrag zusammenkommen, der kurzfristig zur Gegenfinanzierung der nun gesperrten KTF-Projekte ausreichen würde.

Ausweitung der Einnahmen im Kernhaushalt

20. Folglich muss es vornehmlich um eine Steigerung der Einnahmen im Kernhaushalt gehen, um die KTF-Projekte (plus weitere notwendige Zusatzinvestitionen, s.o.) zu finanzieren. Diese Steigerung der Einnahmen kann auf zwei Wegen erfolgen: durch höhere Steuern oder durch die Nutzung von weiterhin zulässigen Formen von Kreditaufnahme.
21. Sozial ausgewogene Steuererhöhungen (z.B. Erhöhung Solidaritätszuschlag und/oder höherer Spitzensteuersatz in der ESt, Reform der ErbschaftSt o.ä.) sind **mittelfristig durchaus bedenkenswert**. Allerdings dürften bloß begrenzte kurzfristige Potentiale vorliegen, da Steuerreformen zunächst gründlich vorbereitet werden müssen. Konjunkturelle Nebenwirkungen von Steuererhöhungen kommen hinzu.

22. Auch der Vorschlag einer **vorgezogenen Erhöhung des CO₂-Preises** erscheint **unplausibel**. Nicht nur würden dann Förderprogramme für Unternehmen und Haushalte nicht mehr stattfinden, sondern diese würden sogar noch mit zusätzlichen Kosten konfrontiert. Dies dürfte Haushalte und Unternehmen (zumal solche, die im internationalen Wettbewerb stehen) überfordern, zumal effektive Wege zur sozialen Kompensation von CO₂-Preisen (wie z.B. das Klimageld) weiterhin nicht existieren; sie sind nach dem Urteil zum KTF auch kurzfristig nicht realistischer geworden.
23. Daraus folgt, dass die **Umsetzung der oben beschriebenen Investitionsbedarfe realistischerweise nur durch Kreditaufnahme** möglich ist. Um dies rechtssicher darzustellen, sind drei unterschiedliche Optionen denkbar.
24. Option 1: Eine **generelle Reform der Schuldenbremse** durch Änderung von Art. 115 GG. Hierbei sollten Investitionen im Sinne der „**goldenen Regel**“ von der Schuldenbremse freigestellt und Kreditfinanzierung von Investitionen dadurch ermöglicht werden.
25. Diese Reform ist nach dem BVerfG-Urteil nötiger denn je, weil die vom Gericht angemahnte strikte Umsetzung des Jährlichkeitsprinzips die Wirtschaftspolitik zukünftig vor enorme Herausforderungen stellen wird. So wird es fortan nicht mehr möglich sein, eine Haushaltsrücklage zur Abfederung von mittelfristigen Krisenfolgen aufzubauen. Dies erschwert auch die Finanzierung von Investitionen als Mittel zur Krisenbewältigung, da hier mehrjährige Planung und ein Mittelabfluss über mehrere Haushaltsjahre typischerweise vorliegen.
26. Eine Folge des Urteils könnte somit sein, dass die **Notsituation** in einem Krisenfall künftig von vorneherein **gleich für einen längeren Zeitraum** ausgerufen wird, um entsprechende Handlungsoptionen zu sichern.
27. Davon unbeschadet erhöht das Urteil die Dringlichkeit, die notwendigen Investitionen zur Modernisierung und Transformation der Volkswirtschaft auf eine **verlässliche Basis** zu stellen. Hierfür bietet die aktuelle Schuldenbremse in der nun verbindlichen strikten Auslegung kein optimales Umfeld.
28. Eine grundsätzliche Reform der Schuldenbremse im Sinne einer investitionsorientierten „goldenen Regel“ wäre ökonomisch zu begrüßen, ist politisch allerdings nur im **Konsens aller demokratischen Parteien** zu realisieren.

29. Dieser Konsens sollte im Sinne der oben beschriebenen wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten angestrebt werden. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass dies kurzfristig gelingt. Insofern müssen weitere Optionen zur Reaktion auf die aktuelle Lage in Betracht gezogen werden.
30. Option 2: Neben einer grundsätzlichen Reform ist die Schaffung eines neuen **Sondervermögens „Klimatransformation“** und dessen Verankerung im Grundgesetz zu erwägen. Dies entspräche der Konstruktion des „Sondervermögen Bundeswehr“, für das sich aus dem Urteil keine unmittelbaren Folgen ergeben.
31. Auch diese zweite Option wäre rechtssicher und ökonomisch begrüßenswert, weil sie die Finanzierung der notwendigen Investitionen über einen Zeitraum von 5-10 Jahren ermöglicht und dadurch **Planungssicherheit** schafft.
32. Wiederum gilt, dass diese Option nur mit einem breiten politischen Konsens erreicht werden kann. Allerdings wäre die Bindungskraft auch für künftige Regierungen geringer als im Fall der generellen Reform der Schuldenbremse (Option 1).
33. Option 3: Sollten sich die beiden ersten Optionen als unrealistisch erweisen, verbliebe als dritte Option noch die erneute **Ausrufung der Notfallsituation für die Haushaltsjahre 2023 (nachträglich) und 2024**.
34. Als Krisenbegründung kommt die Feststellung eines allgemeinen **„Klimanotstands“** weniger in Betracht, weil die Klimakrise seit langem bekannt ist und eine grundsätzliche und langfristige wirtschaftspolitische Antwort erfordert, keine kurzfristige Krisenpolitik im Sinne des Art. 115 GG. Eine derart pauschale Krisenbegründung droht also erneut vor dem BVerfG zu scheitern.
35. Zielführender ist eine Begründung, die auf die **neuen Rahmenbedingungen der Finanzpolitik seit dem BVerfG-Urteil** abstellt. So wurden (im KTF und darüber hinaus) eine Reihe von Investitionsvorhaben geplant und verankert, die i) einen klaren Bezug zur Energiekrise 2022 haben, und die ii) durch die Nutzung von überjährigen Wirtschaftsplänen bei Nutzung von Haushaltsrücklagen konzipiert waren. Dies geschah im guten Glauben an die Rechtmäßigkeit des Vorgehens, stellt sich mit dem BVerfG-Urteil aber nun vollkommen anders dar.

36. Um die Umsetzung dieser weiterhin notwendigen Instrumente rechts- und planungssicher zu ermöglichen, muss die Notfallsituation des Jahres 2022 nachträglich verlängert werden, um eine **sachgerechte Krisenantwort** geben zu können.
37. Wäre die Rechtsprechung des BVerfG bereits Anfang 2022 bekannt gewesen, wäre die **Notfallsituation mutmaßlich von vorneherein länger** angelegt worden (siehe Ziffern 25 + 26). Darauf wurde im Haushaltsjahr 2023, im guten Glauben an die Rechtmäßigkeit der vormaligen Haushaltspraxis, verzichtet. Dies muss nun, im Licht der offenbar gewordenen Rechtsprechung, nachträglich korrigiert werden.
38. Die Option 3 könnte im Bundestag mit einfacher Mehrheit beschlossen werden. Dennoch wäre es wünschenswert, auch hier einen breiten politischen Konsens zu suchen, um **Rechtssicherheit** zu schaffen und **weitere Klagen zu vermeiden**. Hierfür ist erforderlich, für jede Einzelmaßnahme, deren Finanzierung über diesen Weg nachträglich noch gesichert würde, den Bezug zur ursprünglichen Krise transparent und nachvollziehbar darzustellen.

Es muss klar sein, dass die Reaktion der Politik auf das Urteil des BVerfG nicht darin bestehen kann, die ursprünglich geplanten Projekte aus dem KTF nun gänzlich zu unterlassen oder sie durch eine straffe Kürzungspolitik im Kernhaushalt zu finanzieren. Stattdessen braucht Deutschland eine klare und transparente Antwort, wie die erheblichen Zusatzinvestitionen, die in unserem Land notwendig sind, verlässlich finanziert werden können. Hierfür ist ein breiter politischer Konsens notwendig, um ein finanzpolitisches Umfeld zu schaffen, das den aktuellen Herausforderungen gerecht wird. Dieses Umfeld muss jetzt geschaffen werden. Jetzt ist nicht die Stunde der Parteipolitik, sondern die der gemeinsamen Verantwortung für die Sicherung des Wohlstands in Deutschland und Europa.