

Karlsruhe, den 20. November 2023

Stellungnahme im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 21. November 2023 (BT-Drucksache 20/7800, 20/8298)

I. Anlass

1. Der Zweite Nachtragshaushalt 2021 beinhaltet eine Zuweisung von 60 Mrd. Euro aus dem Kernhaushalt des Bundes an das Sondervermögen „Klima- und Transformationsfonds“ (KTF) aus im Jahr 2021 nicht genutzten Kreditermächtigungen. Verbunden mit der Zuweisung wurde die Berücksichtigung von Sondervermögen bei der Bestimmung der jährlichen Nettokreditaufnahme geändert. Überschüsse aus Rücklagenzuweisungen des Kernhaushaltes an Sondervermögen glichen bis dahin die Nettokreditaufnahme des Kernhaushaltes in gleicher Höhe aus. Die geänderte Berücksichtigung von Sondervermögen bewirkt, dass die Nettokreditaufnahme des Kernhaushaltes in voller Höhe im Jahr der Zuweisung an Sondervermögen belastet wird, auch wenn die zugewiesenen Mittel erst später vereinnahmt und kassenwirksam verausgabt werden.

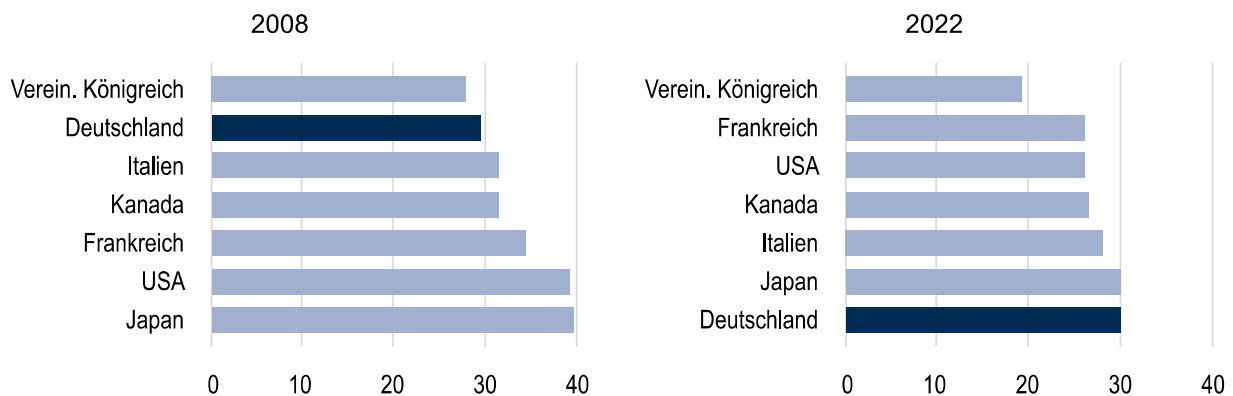
2. Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht sowohl die Zuweisung von 60 Mrd. Euro an den KTF als auch die geänderte Buchungstechnik für verfassungswidrig erklärt. Unmittelbare Folge des Verfassungsgerichtsurteils ist, dass für das kommende Haushaltsjahr Programmausgaben im KTF in Höhe von rund 18,5 Mrd. Euro nicht mehr gedeckt sind.

II. Kürzung von Ausgaben

3. Eine naheliegende Konsequenz aus dem Verfassungsgerichtsurteil besteht darin, geplante Ausgaben für das Jahr 2024 im Kernhaushalt und in den Sondervermögen neu auszubalancieren. In der Tat besteht die zentrale Funktion der verfassungsmäßigen Schuldenbremse darin, den Gesetzgeber zu rationalen Priorisierungen im Umgang mit knappen öffentlichen Mitteln zu zwingen. Indessen soll eine fiskalische Regel wie die Schuldenbremse möglichst nicht öffentliche Investitionen beeinträchtigen, sondern exzessiven staatlichen Konsum verhindern. Öffentliche Investitionen sind aber gegenüber kurzfristig notwendigen Ausgabenkürzungen besonders vulnerabel, weil damit verbundene negative Effekte erst in der längeren Frist spürbar werden, während Kürzungen beim Staatskonsum direkt zu Lasten bei den Betroffenen führen. Zwar ist es durchaus wünschenswert, dass der Gesetzgeber angesichts der neuen Situation die bisher geplanten Ausgaben auf den Prüfstand stellt. Das gilt auch für die geplanten Ausgaben aus dem KTF wie beispielsweise die umfangreiche Subventionierung der Halbleiterindustrie. Die Klimatransformation dürfte aber in den nächsten Jahren in erheblichem Maße öffentliche Mittel in Anspruch nehmen.

III. Steuerhöhungen bieten sich nicht an

4. Statt aus kreditfinanzierten Rücklagen könnten zusätzliche Transformationsinvestitionen aus zusätzlichen Steuern finanziert werden. In der gegenwärtigen Situation bietet sich eine solche Strategie aber aus mehreren Gründen nicht an. Im internationalen Vergleich ist die Belastung insbesondere mit Ertragsteuern in Deutschland schon jetzt sehr hoch. Eine weitere Erhöhung würde die Rückkehr der deutschen Volkswirtschaft auf einen Wachstumspfad zusätzlich erschweren. Steuerlich ist Deutschland insbesondere für Unternehmen in den vergangenen Jahren unattraktiver geworden. Die letzte größere Steuerreform geht auf das Jahr 2008 zurück. Diese führte zur zweitniedrigsten tariflichen Steuerbelastung für einbehaltene Gewinne von Kapitalgesellschaften unter den G7-Staaten. Seither hat sich die relative steuerliche Attraktivität Deutschlands als Unternehmensstandort aber deutlich verschlechtert, wie nachfolgende Abbildung zeigt.



Hinweis: Tarifliche Besteuerung des Gewinns von Kapitalgesellschaften (nominal) in Prozent unter Berücksichtigung von Steuern auf Ebene des Zentralstaats und der Gebietskörperschaften.

Quelle: Feld et al. (2023)

5. Auch die Klimatransformation bedarf insbesondere privater Investitionen. Diese anzuregen erfordert steuerliche Erleichterungen und verträgt keine zusätzlichen Belastungen. Insofern ist insbesondere die, wenn auch zeitlich befristete, Wiedereinführung der degressiven Abschreibung durch das Wachstumschancengesetz zu begrüßen.

IV. Außergewöhnliche Notsituation in den Jahren 2023 und 2024?

6. Als ein weiterer Ausweg aus der durch das Verfassungsgerichtsurteil geschaffenen schwierigen Haushaltssituation wird diskutiert, auch für die Jahre 2023 und 2024 eine außergewöhnliche Notsituation festzustellen, so dass die durch die Schuldenbremse gesetzte Grenze für die Nettokreditaufnahme überschritten werden darf. Anders als in den Jahren von 2020 bis 2022 dürfte sich das Vorliegen einer solchen Notsituation allerdings schwer begründen lassen. Der Klimawandel als langfristiges Phänomen dürfte die Annahme einer solchen außergewöhnlichen Notsituation wohl nicht rechtfertigen. Vielmehr erfordert der Klimawandel für die absehbare Zukunft private und öffentliche Investitionen. Selbstredend löst

auch ein Verfassungsgerichtsurteil keine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Verfassung aus.

V. Sondervermögen für die Klimatransformation im Grundgesetz

7. Ähnlich wie für die Bundeswehr könnte der Bund grundgesetzlich ermächtigt werden, ein Sondervermögen für die Klimatransformation einzurichten. Dafür wäre freilich eine verfassungsgebende Mehrheit notwendig. Vorteil einer solchen Strategie wäre, dass die öffentlichen Transformationsausgaben einen deutlich breiteren politischen Konsens erfordern würden und langfristig besser abgesichert wären.

8. Zudem würde das Erfordernis einer verfassungsgebenden Mehrheit ein Informationsdefizit innerhalb der Bevölkerung hinsichtlich einer angemessenen Klimapolitik adressieren. Die meisten Wählerinnen und Wähler dürften die Angemessenheit der Klimapolitik kaum beurteilen können. Insbesondere dürfte die Frage, in welchem Umfang öffentliche Klimainvestitionen in den nächsten Jahrzehnten notwendig sind, erhebliches Expertenwissen erfordern. Das Erfordernis einer verfassungsgebenden Mehrheit für ein Sondervermögen für die Klimatransformation würde die politischen Anreize verstärken, jenen Umfang an öffentlichen Ausgaben für die Klimatransformation zu wählen, der sich auf einen breiten gesellschaftlichen und wissenschaftlich abgesicherten Konsens stützt und längerfristig aufrechterhalten werden kann (vgl. Dulleck und Wigger, 2015).

VI. Fazit

9. Vor dem Hintergrund des jüngsten Verfassungsgerichtsurteils sollten Ausgaben sowohl im KTF als auch im Kernhaushalt neu priorisiert werden. Zudem wäre zu überlegen, ein Sondervermögen für die Klimatransformation grundgesetzlich zu verankern. Steuererhöhungen bieten sich angesichts der ohnehin hohen Belastung bei den Ertragsteuern in Deutschland sowie der gegenwärtigen Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft nicht an. Auch die neuerliche Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation dürfte schwer zu rechtfertigen sein.

Literaturangaben

Dulleck, U. und B.U. Wigger (2015), Politicians as experts, electoral control, and fiscal restraints, *Journal of Public Economics*, 121, 106-116.

Feld, L.P., C. Fuest, J. Haucap, H. Schweitzer, V. Wieland und B.U. Wigger (2023), *Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr?*, Kronberger Kreis-Studien Nr. 71, Berlin.