

Anlage

Haushaltsausschuss
- Sekretariat –

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

5684

20. Wahlperiode

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 21. November 2023
zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des
Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024
(Drucksache 20/7800)
und
zu dem Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes
(Drucksache 20/8298)
zugeleitet wurden.

- **Prof. Dr. Thies Büttner**
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
- **Prof. Dr. Michael Hüther**
Institut der deutschen Wirtschaft Köln
- **Ministerialrat BRH Dr. Jan Keller**
Bundesrechnungshof
- **Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M.**
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
- **Prof. Dr. Dirk Meyer**
Universität der Bundeswehr Hamburg
- **Prof. Dr. Jens Südekum**
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
- **Prof. Dr. Henning Tappe**
Universität Trier
- **Prof. Dr. Berthold U. Wigger**
Karlsruher Institut für Technologie

**Stellungnahme zur Anhörung des
Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestags**

am 21. November 2023

(BT Drucksachen 20/7800, 20/8298)

Prof. Dr. Thiess Büttner

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre
insb. Finanzwissenschaft

Vorsitzender des unabhängigen
Beirats des Stabilitätsrats

Thiess.Buettner@fau.de

20. November 2023

1. Berechnung der jährlichen Nettokreditaufnahme

Die Bundesregierung hat am 18. August 2023 den Entwurf für das Haushaltsgesetz 2024 vorgelegt (BT Drucksache 20/7800). Die Gesetzesbegründung enthält die Ermittlung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Jahr 2024.

Der Entwurf des Haushaltsgesetzes sieht eine Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts in entsprechender Höhe vor. **Er berücksichtigt dabei allerdings nicht die Kreditaufnahme in den Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung**, darunter die Sondervermögen „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ und „Klima- und Transformationsfonds“. **Auch im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (2 BvF 1/22) vom 15. November ist das nicht sachgerecht.**

In den Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung sind erhebliche Defizite für das kommende Jahr 2024 geplant. Diese Defizite sollen aus den Rücklagen der Sondervermögen finanziert werden. Dass eine Entnahme aus den Rücklagen nicht auf die Nettokreditaufnahme angerechnet wird, entspricht zwar der im Januar 2022 von der Bundesregierung im Zuge des beanstandeten Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 geänderten Buchungssystematik für die Sondervermögen des Bundes. Eine solche Buchung widerspricht indes den Haushaltsprinzipien. Anlässlich der Normenkontrollklage gegen das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 hat das Bundesverfassungsgericht nun klargestellt, dass diese Prinzipien bei dem Einsatz eines Sondervermögens im Grundsatz unverändert gültig sind (vgl. 2 BvF 1/22, Rn. 174).

Die in den Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung für das kommende Jahr eingeplanten Rücklagen sind im Wesentlichen aus Notlagenkrediten gebildet worden. In der Normenkontrollklage gegen das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass eine kreditfinanzierte Zuführung an ein Sondervermögen

nicht von den Begrenzungen der staatlichen Kreditaufnahme für das jeweils betroffene Haushaltsjahr entbinden kann (vgl. 2 BvF 1/22, Rn. 182).

2. Überschreitung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme

Der Entwurf des Bundeshaushalts für das Jahr 2024 sieht eine Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt von rund 16,6 Mrd. Euro vor. In den Sondervermögen sind allerdings zusätzlich erhebliche Defizite geplant. So ist etwa im Sondervermögen „Klima- und Transformationsfonds“ ein Defizit von rund 29 Mrd. Euro vorgesehen. Im Sondervermögen „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ ist ein Defizit von rund 14 Mrd. Euro geplant. Auch im Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ ist ein Defizit von rund 2,7 Mrd. Euro geplant. Nach Berechnungen der Bundesbank sind insgesamt in den Sondervermögen außerhalb des „Klima- und Transformationsfonds“ für das Jahr 2024 Defizite von rund 22 ½ Mrd. Euro geplant (vgl. Bundesbank, Monatsbericht November 2023, S.71).

Der Bundesfinanzminister will nun zwar in Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine Sperre des Wirtschaftsplans des Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ vornehmen und die im Jahr 2022 zugeführte Kreditermächtigung von 60 Mrd. Euro tilgen. Selbst wenn in diesem Sondervermögen aber als Folge dieser Entscheidungen gar kein Defizit im Jahr 2024 auftreten sollte, führt der Einsatz weiterer Sondervermögen zu einer erheblichen Überschreitung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme.

Die Verwendung von Rücklagen zur Finanzierung von Defiziten in den Sondervermögen widerspricht dabei nicht nur dem vom Bundesverfassungsgericht gestärkten Grundsatz der Jährigkeit. Vielmehr sind die Rücklagen auch in diesen Fällen über die Zuführung von Kreditermächtigungen im Zusammenhang mit einer Notlage gebildet oder „angespart“ worden. Analog zum Fall des Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ ist dies mit den Art 109, Abs 3., und Art.115, Abs. 2 GG unvereinbar (vgl. 2 BvF 1/22, Rn. 183).

Durch den geplanten Einsatz der Rücklagen in weiteren Sondervermögen außerhalb des „Klima- und Transformationsfonds“ kommt es zu einer erheblichen Überschreitung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme. Überschlagsmäßig beträgt die geplante Nettokreditaufnahme auch ohne Berücksichtigung des „Klima- und Transformationsfonds“ mehr als das Doppelte der Obergrenze von 0,35 % des BIP.

3. Überjähriger Einsatz von Notfallkrediten

Aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Einheit von Kernhaushalt und unselbständigen Sondervermögen (vgl. 2 BvF 1/22, Rn. 182), könnten die anzurechnenden

Defizite der Sondervermögen rechnerisch durch eine entsprechende Verringerung der Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt kompensiert werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass hohe Anforderungen an die Verwendung von Notlagenkrediten gestellt sind. **Insbesondere erfordert ein überjähriger Einsatz von Notfallkrediten die Feststellung einer Fortdauer der Notlage im betreffenden Haushaltsjahr, nebst einer eingehenden Darlegung des Veranlassungszusammenhangs. Entsprechende Beschlüsse und Begründungen sind aber weder für das laufende Haushaltsjahr noch für das Haushaltsjahr 2024 erfolgt und dürften auch kaum zu begründen sein.**

Um einen verfassungsgemäßen Haushalt vorzulegen, muss die Bundesregierung den geplanten Einsatz aller Sondervermögen ohne eigene Kreditemächtigung auch jenseits des Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ überprüfen.

Rechnet man das ursprünglich geplante Defizit im Sondervermögen „Klima- und Transformationsfonds“ hinzu, besteht ein Konsolidierungsbedarf in der Haushaltsplanung für das kommende Jahr von 52 Mrd. Euro.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass bereits im Haushaltsjahr 2023 aus Notlagenkrediten gebildete Rücklagen in den Sondervermögen ohne eigene Kreditemächtigung zur Finanzierung herangezogen wurden. **Nach dem Urteil des Verfassungsgerichts sind die Wirtschaftspläne dieser Sondervermögen auch für das laufende Jahr anzupassen, und die für das Haushaltsjahr 2024 tatsächlich existierenden Rücklagen sind unter Wahrung der Regeln der Finanzverfassung neu zu ermitteln.**

Aufgrund der seit Jahren betriebenen Umgehung der Schuldenbremse ist die Bundesregierung nach der Klarstellung durch das Bundesverfassungsgericht jetzt gezwungen, erhebliche Anpassungen zumindest bei den in den Sondervermögen geplanten Ausgaben, meist Subventionen und Förderprogramme, vorzunehmen. Dies dürfte bei den Privaten zu Anpassungen insbesondere der Investitionspläne führen und auch Folgewirkungen im öffentlichen Sektor jenseits des Bundes haben. Anders ausgedrückt, ist die Finanzpolitik der vergangenen Jahre mit erheblichen politischen Risiken behaftet gewesen, die sich nun materialisieren.

Um negative gesamtwirtschaftliche Folgen zu minimieren, sollte die Bundesregierung ihre mit den Sondervermögen betriebene Politik jetzt zügig revidieren und die mittelfristige Finanzplanung anpassen. **Um das Entstehen weiterer politischer Risiken zu vermeiden, muss die Bundesregierung ihre Finanzpolitik dabei wieder konsequent an den Anforderungen der Finanzverfassung ausrichten.** Die Bundesregierung wird sich dabei nicht auf eine erneute Notlage berufen können. Zwar ist die staatliche Finanzlage aufgrund der erforderlichen Anpassungen nun erheblich beeinträchtigt, **es handelt sich aber keineswegs**

um eine Entwicklung, die sich der Kontrolle des Staates entzieht. Die Finanzpolitik selbst hat diese Entwicklung herbeigeführt.

4. Folgerungen für die Fiskalregeln

Die vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärte Übertragung von Notlagenkrediten des Jahres 2021 im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes vom Januar 2022 und die damit verbundene **Änderung der Anrechnung von Defiziten auf die Obergrenze für die Nettokreditaufnahme ist schon vor der Entscheidung im Stabilitätsrat deutlich kritisiert worden**. Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats stellte in seiner Stellungnahme vom 7. Dezember 2021 klar, dass hierdurch das verfassungsrechtliche Ziel der Schuldenbremse faktisch ausgehöhlt wird (vgl. Beirat des Stabilitätsrats, 17. Stellungnahme, 2021). Dies hat nun das Verfassungsgericht bestätigt. Da sich aber das Mandat des Beirats primär auf die Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit bezieht und nur indirekt auf die Schuldenbremse nach Art. 109 in Verbindung mit Art. 115 GG, konnte der Stabilitätsrat diese Warnung zur Kenntnis nehmen, ohne Stellung zu beziehen.

Die im Zusammenhang mit dem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz beschlossene Änderung der Buchungsregel zu den Defiziten der Sondervermögen hat nicht nur eine Umgehung der Schuldenbremse durch das „Ansparen“ von Kreditermächtigungen ermöglicht. Sie hat zugleich dazu geführt, dass die Schuldenbremse ihren Kernauftrag, die Einhaltung der Europäischen Fiskalregeln abzusichern, nicht mehr erfüllen konnte. Auch aus diesem Grunde hat der unabhängige Beirat die Änderung bei den Buchungsregeln kritisiert. **Eine Rückkehr zur alten Buchungspraxis ist auch deswegen angezeigt**.

Die Überprüfung der Schuldenbremse obliegt seit 2017 dem Stabilitätsrat und er hat die immer weiter ausufernde Praxis der „Ansparung“ von Notfallkrediten in Sondervermögen ungeachtet der erheblichen Risiken nicht beanstandet. Dies überrascht insofern nicht, als der Stabilitätsrat kein unabhängiges Gremium ist, wie die Fiskalräte in anderen europäischen Ländern – die handelnden Finanzminister müssen sich im Stabilitätsrat gleichsam selbst überwachen. In der Folge muss nun nicht nur die Finanzplanung des Bundes, sondern auch die Finanzplanung in einer Reihe von Bundesländern revidiert werden. Auch in diesen Ländern muss die Finanzpolitik nun wieder konsequent an den Anforderungen der Finanzverfassung ausgerichtet werden, um das Entstehen weiterer politischer Risiken zu vermeiden.

Insgesamt zeigt sich, dass Deutschland zwar mit der Schuldenbremse eine klare verfassungsrechtliche Grenze für die Neuverschuldung eingezogen hat. **Es wurde aber versäumt, die Überwachung der Schuldenbremse in eine unabhängige Hand zu legen**. Dies gilt es, bei einer künftigen Reform der Schuldenbremse zu korrigieren.



Stellungnahme Bundesfinanzen und KTF – Haushaltsausschuss Deutscher Bundestag

Prof. Dr. Michael Hüther
Direktor

Köln, 20.11.2023

IW-Report 59/23

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte

**Herausgeber****Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.**

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)**Autor****Prof. Dr. Michael Hüther****Direktor**huether@iwkoeln.de

unter Mitwirkung von:

Prof. Dr. Michael Grömling

groemling@iwkoeln.de

Dr. Tobias Hentze

hentze@iwkoeln.de**Alle Studien finden Sie unter****www.iwkoeln.de**

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

November 2023

Inhaltsverzeichnis

1. Strukturwandel per Termin als angebotsseitige Herausforderung.....	3
2. Volkswirtschaftliche Perspektiven: Investitionskrise	6
3. Steuerbelastung: Kein Spielraum für Steuererhöhungen	9
4. Schuldenstand: Kein Grund für Austerität	11
5. Bundeshaushalt: Höhere Investitionen erforderlich	12

1. Strukturwandel per Termin als angebotsseitige Herausforderung

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich zunächst auf die gesamtwirtschaftliche Lage und deren Perspektiven. Es zeigt sich, dass die deutsche Volkswirtschaft nach Corona-Pandemie und Energiepreisschock in einer Stagnation festhängt. In der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik sind vergleichbare Phasen (ab 1974, ab 1979, ab 2001) bekannt, die sich als sehr zählebig erwiesen und das Ausmaß einer mehrjährigen volkswirtschaftlichen **Investitionskrise** erreichten. Hinzu kommt, dass die Aussichten angesichts der demografischen Alterung für die deutsche Volkswirtschaft sehr mäßig sind; zu addieren sind noch die Verunsicherungen im Strukturwandel. Der Sachverständigenrat beziffert das Wachstum des Produktionspotenzials für die kommende Jahre mit nur noch 0,4 Prozent. Im Durchschnitt über die vergangenen drei Dekaden waren es rund 1½ Prozent. Diese künftige Potenzialschwäche ergibt sich nicht nur aus den demografisch bedingten Bremseffekten, sondern sie ist auch Folge einer seit Jahren schwachen Kapitalbildung in Deutschland.

Die deutsche Volkswirtschaft ist zweifach durch eine **angebotsseitige Herausforderung** geprägt: Einerseits führt die Alterung und Schrumpfung des Erwerbspersonenpotentials zu knappheitsbedingten Lohnprämien und verlangt massive Investitionen in die Produktivität des Produktionsapparats. Andererseits muss die Transformation zur Klimaneutralität geleistet werden. Dabei gilt – so der Wissenschaftliche Beirat beim BMWK –, dass „viele Investitionen in klimaschonende Technologien in den Grundstoffindustrien (z.B. Stahl, Zement, Ammoniak, etc.) ... betriebswirtschaftlich (noch) nicht rentabel [sind]. Eine staatliche Förderung kann sinnvoll sein, insofern positive (externe) Effekte auf weitere Marktteilnehmer zu erwarten sind“¹. Daraus folgt, dass für die Investitionstätigkeit in die grüne Transformation eine Stabilisierung der Erwartungen durch eine angemessene Rahmensetzung des Staates eine besondere Bedeutung hat. Öffentliche Investitionen haben daher eine größere Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit als ihr Anteil von knapp 12 Prozent an den gesamten Bruttoanlageinvestitionen zum Ausdruck bringt.

Eine solche **Krise des Strukturwandels** war in Deutschland das erste Mal nach dem Ölpreisschock 1973 zu diagnostizieren und führte zur Formulierung der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Genau dieses Verständnis ist nun für die Wirtschaftspolitik ebenso passend: Es geht um eine große Investitionsoffensive der Unternehmen. Die aber verlangt in besonderer Weise staatliche Vorleistungen: durch eine exzellente Infrastruktur, durch geringe Bürokratielasten, durch schnelle Planungs- und Genehmigungsverfahren, durch wettbewerbsfähige Energiepreise und Steuersätze sowie durch eine konsistente Förderung der Transformationsinvestitionen und eine Unterstützung der allgemeinen Erneuerung des Kapitalstocks. Indem nun durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum 2. Nachtragshaushalt des Bundes für das 2021 die Zuführung von 60 Mrd. Euro an den Klima- und Transformationsfonds annulliert wurden, ist die so dringend benötigte **Stabilisierung der Erwartungen seitens der privaten Investoren fundamental gefährdet**.

Dabei ist zu bedenken, dass der zu bewältigende Übergang zur Klimaneutralität einen **Strukturwandel per Termin** erfordert, denn im Jahr 2045 – so das deutsche Klimaschutzgesetz (zuletzt novelliert im Juni 2023) – müssen Produktion und Konsum CO₂-neutral sein. Die dafür notwendigen Investitionen haben nicht durchweg einen positiven Kapitalstockeffekt, denn es geht vielfach darum, bestehende Kapitalgüter (Gaskraftwerke) durch neue Anlagen (Wasserstoffkraftwerke) zu ersetzen; Zugänge in den Kapitalstock werden durch

¹ Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK: Gutachten „Transformation zu einer klimaneutralen Industrie: Grüne Leitmärkte und Klimaschutzverträge“, 8. Februar 2023.

Abgänge kompensiert. Und dieser Effekt wirkt über die gesamte Breite öffentlicher und privater Investitions- und Kapitalgüter. Allerdings wird der volkswirtschaftliche Kapitalstock insgesamt qualitativ höherwertig – durch eine höhere Schlagzahl der Modernisierungsinvestitionen und dadurch, dass er mit geringerem CO₂-Ausstoß verbunden ist. Insofern ist die Frage nach der angemessenen Finanzierung aus finanzwissenschaftlicher Sicht im klassischen Sinne der „goldenen Regel“ zu beantworten: den Nutzen der Transformationsinvestitionen haben eindeutig die künftigen Generationen. Der Verzicht auf eine Kreditfinanzierung verlangte, dass die jetzige Generation diese Investitionen allein aus ihren Einkommen und Steuerzahlungen zu finanzieren hätte. Die damit angelegte Überforderung der Transformationsgeneration ist nicht nur nicht begründbar, sondern auch bedenklich, wenn sie die Bereitschaft schwächt oder ganz aufhebt, zukunftsorientiert für die Klimaneutralität zu handeln. Hinzu kommt: Der juristische Grundsatz „Ultra posse nemo obligatur“ macht klar, dass eine nicht erfüllbare Forderung weder moralisch noch rechtlich erhoben werden. D.h.: Künftige Generationen als Nutzer der realisierten Klimaneutralität sind an den finanziellen Lasten zu beteiligen.

Damit relativiert sich mit Blick auf die Transformationsinvestitionen des Staates die Kritik an der „goldenen Regel“, die im Zusammenhang mit der Entstehung der Schuldenbremse vorgetragen wurde. Denn während der Sachverständigenrat² in seiner Expertise 2007 für die „goldene Regel“ argumentierte, hatten sich die Wissenschaftlichen Beiräte beim BMF³ und BMWi⁴ dagegen gewandt, und zwar mit dem Argument, dass eine Unterscheidung von staatlichen Investitionen und staatlichem Konsum weitgehend willkürlich sei. Für Transformationsinvestitionen ist diese Kritik, wenn überhaupt, nur abgeschwächt relevant. Zudem gilt, dass der Zustand der Infrastrukturnetze in Deutschland so schlecht ist, dass sich dadurch aus einem Standortvorteil ein veritabler Standortnachteil ergeben hat.

In der Stellungnahme der interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Thema Staatsschulden des Ständigen Ausschusses der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina aus dem Jahr 2015 heißt es: *„Eine alleinige Fixierung der Finanzpolitik auf eine Reduzierung der Staatsverschuldung ist nicht sinnvoll, genauso wenig wie eine Rückführung der Staatsverschuldung auf Null. Die Finanzpolitik hat ökonomisch wie rechtlich auch die Ziele des Wirtschaftswachstums und eines hohen Beschäftigungsniveaus zu beachten. Sie sollte folglich für ein Niveau öffentlicher Investitionen einstehen, das für zukünftiges Wirtschaftswachstum unentbehrlich ist“*.⁵ Nun hat sich das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes nach der sich seit 2005 vollziehenden steigenden Erwerbsintegration in das Problem der Arbeitskräfteknappheit gewandelt, und diese ist mittlerweile zur Belastung für die wirtschaftliche Entwicklung geworden.

Stattdessen hat sich das Ziel des Wirtschaftswachstums auf die Transformation zur Klimaneutralität erweitert. Umso mehr gilt, was die Arbeitsgruppe als Empfehlung formulierte: *„In den letzten zwanzig Jahren sind die staatlichen Investitionen teilweise dramatisch zurückgegangen. Ungeachtet aller Problematik der Abgrenzung von Investitionen und Konsumausgaben im Bereich öffentlicher Haushalte sollte dieser Trend umgekehrt und sollten die staatlichen Investitionen erhöht werden. Das gilt umso mehr, als die Anreize zur Finanzierung*

² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden 2007.

³ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Schuldenbremse für Bund und Länder – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen, Brief an den Bundesfinanzminister Peer Steinbrück vom 10.02.2007.

⁴ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, 2008.

⁵ Holtfrerich, Carl-Ludwig; Feld, Lars P.; Heun, Werner et al.: Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen. Berlin 2015, S. 71.

öffentlicher Investitionen in der bisherigen Regelung der Kreditaufnahme in Artikel 115 Grundgesetz mit der neuen verfassungsrechtlichen Schuldenbremse entfallen sind“. Dabei ist die besondere Herausforderung des Klimaschutzgesetzes noch nicht einmal berücksichtigt: ein Strukturwandel per Termin.

Die **Auswirkungen des Verfassungsgerichtsurteils auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung** sind derzeit jenseits der grundsätzlichen Belastung für das Investitionsklima schwer abzusehen. Denn neben den reinen Transformationsinvestitionen sind auch Elemente des gerade gefundenen Kompromisses zur Stromsteuerentlastung in Zweifel gezogen. Während die Absenkung der Stromsteuer auf EU-Niveau mit dem Haushaltsgesetz für 2024 zur Verabschiedung ansteht, sind die Strompreiskompensation für 350 energieintensive Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, und das Super-Cap für 90 Konzerne, die noch höherem Stromverbrauch haben und noch stärker der internationalen Konkurrenz ausgesetzt sind, aus dem KTF zu finanzieren. Die erhoffte Beruhigung für die energieintensive Produktion am Standort Deutschland, die zugleich durch ihren hohen Spezialisierungsgrad eine besondere Bedeutung für die Transformation hat, ist damit dahin. Verlagerungstendenzen, die sich in diesen Branchen seit längerem zeigen und sich in kurzer Zeit in einem Produktionsverlust von 20 Prozent gegenüber dem Niveau vor der Pandemie manifestieren, dürften sich verstärken.

Die Tabelle 1 verbindet überblickshaft die verschiedenen Investitionsbedarfe und ihre Finanzierungsbedingungen. Das Besondere an der Transformation ist die erwähnte starke Voraussetzung des öffentlichen Handelns für die privaten Investitionen, die auch weiterhin knapp 90 Prozent der volkswirtschaftlichen Investitionen bestreiten. Der historisch einmalige Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energieträger per Termin ist in seiner Komplexität und Gleichzeitigkeit eine ebenso historisch einmalige Herausforderung für die Politik. Das führt dazu, dass an vielen Stellen zugleich politische Veränderungen in Gang gebracht wurden. Angesichts des kapitalarmen Wachstums und der Verunsicherung der Investoren über die mittelfristigen Standortbedingungen ist es geboten, die ökonomischen Folgen des Urteils so schnell wie möglich aufzufangen und Erwartungsstabilisierung zu betreiben. Dies ist auch deshalb so wichtig, weil die jetzt zu tätigen Investitionen einen mehr als mittelfristigen Zeithorizont haben. Unklare Angebotsbedingungen wirken dann über einen Attentismus der Investoren umso nachhaltiger, wo doch angesichts der Versäumnisse und Unterlassungen der letzten Dekade der Zeitdruck umso größer geworden ist. Das spricht für eine budgetpolitische Lösung jenseits der Jährlichkeit, wie sie mit dem Klima- und Transformationsfonds angelegt ist.

Tabelle 1: Investitionsbedarfe und Finanzierungserfordernisse

Öffentliche Investitionen	Private Investitionen
<p>Infrastrukturertüchtigung: positiver Nettoeffekt auf Kapitalstock (Qualitätsverbesserung)</p> <p>Infrastrukturneu(um)bau: kein (oder nur minimaler) Nettoeffekt auf den Kapitalstock, da gleichzeitig entsprechende Abgänge stattfinden</p>	<p>Investitionen in neue Geschäftsmodelle: z.B. Elektromobilität und Brennstoffzelle</p> <p>Ausbau und innovative Weiterentwicklung bestehender Geschäftsmodelle: z.B. Produktion von Elektrolyseuren mit doppelter Transformationsleistung</p> <p>Transformation von Geschäftsmodellen: z.B. Stahl (Wasserstoff), Zement (CCS)</p>
<p>Finanzierung: öffentlicher Kredit wegen langfristiger Nutzenwirkung und drohender Überforderung der Transformationsgeneration (mehrjähriger Investitionsfonds)</p>	<p>Finanzierung für F&E: Forschungsförderung für die Kompensation positiver externer Effekte</p> <p>Finanzierung für den Markthochlauf: Leitmärkte, CfD, staatliche Garantien, EU-Taxonomie</p> <p>Finanzierung für Effizienzgewinne (z.B. Digitalisierung): Investitionsprämie, EU-Kapitalmarktunion.</p>

2. Volkswirtschaftliche Perspektiven: Investitionskrise

Die deutsche Volkswirtschaft ist 2023 in das Jahr erleichtert darüber, dass es im letzten Winter nicht zu einer Gasmangellage gekommen ist, gestartet. Über das Jahr hinweg wurden dann die Auswirkungen der nachlassenden Weltkonjunktur immer spürbarer. Die preisbereinigten Wareneinfuhren Deutschlands lagen in den ersten neun Monaten um 0,3 Prozent unter dem entsprechenden Vorjahresniveau. Die globale Ökonomie geriet mehr und mehr in den Sog der geopolitischen Verwerfungen und deren ökonomischen Kollateralschäden. Geoökonomische Verunsicherungen und Handelsverzerrungen sowie hohe Inflationsraten bremsen weltweit die Investitions- und Konsumneigung. In einem solch schwachen globalen Umfeld tut sich die deutsche Wirtschaft generell schwer. Aufgrund ihres starken Fokus auf die Weltmärkte und ihrer deshalb hohen Exportquote leidet sie überdurchschnittlich unter geoökonomischen Schocks und einer sich abschwächenden Weltwirtschaft.

Entsprechend sinken seit geraumer Zeit die Auslandsbestellungen für die deutsche Industrie. Im dritten Quartal 2023 lagen sie um 17 Prozent unter dem Niveau von Anfang 2022. Vor allem der im internationalen Vergleich hohe Anteil an Investitionsgüterproduktion macht die deutsche Industrie anfällig für globale Investitionsschwächen. Zudem bekommt die deutsche Wirtschaft mit ihrem im internationalen Vergleich hohen Industrieanteil die globalen Versorgungsrisiken und Vorleistungsbedingte Kostenschocks stärker zu spüren als andere Volkswirtschaften. Das gilt in besonderem Maß für die energieintensiven Industrien, die eine wichtige Basis für die stark arbeitsteilig aufgestellten Industrieprozesse sind. Beispielsweise lag die Produktion der Chemischen Industrie im dritten Quartal 2023 um 17,5 Prozent unter dem Produktionsniveau von 2019, mit Blick auf die gesamte Industrie zeigt sich seit drei Jahren eine hartnäckige Produktionslücke, die im dritten Quartal 2023 nochmals deutlich auf über 7 Prozent angestiegen ist.

Die hohen und kumulativen Kostenschocks der letzten Jahre schwächen zudem die **Wettbewerbsfähigkeit** der Unternehmen der deutschen Industrie.⁶ Demnach werden steigende Lohnkosten von fast 40 Prozent der befragten Betriebe als starke Mehrbelastung empfunden. Zugleich wird dies von praktisch allen Firmen als ein dauerhaftes Wettbewerbshandikap angesehen. Energie-, Rohstoff- und Materialkosten werden von zwei Dritteln der Unternehmen als eine dauerhafte Belastung ihrer Wettbewerbsfähigkeit bewertet. Die Ausgangslage für das Jahr 2024 ist also entsprechend schlecht. Es ist nicht zu erkennen, bei welchem volkswirtschaftlichem Aggregat die Chance für eine nachhaltige Besserung zu erwarten ist. Darauf trifft nun die Verunsicherung durch die fiskalischen Folgen des Bundesverfassungsgerichtsurteils.

Für viele Branchen sind die Rahmenbedingungen für ihre Transformationsbemühungen nun unsicher. Konkret trifft es aus den genannten Gründen die energieintensiven Branchen. Über die vielfältigen Verbundeffekte in unserer arbeitsteilig aufgestellten Volkswirtschaft bleiben die Verunsicherungen jedoch nicht auf diesen Bereich begrenzt. Es ist insgesamt schwer abzuschätzen, wie stark die getrübten Aussichten der Investoren die Erwartungen für das Jahr 2024 belasten, denn es geht im Einzelnen darum, die Effekte des Urteils auf die verschiedenen Positionen des KTF-Wirtschaftsplans sehr spezifisch nach dem Stand der Zusage zu bewerten. Insgesamt ist die Verunsicherung groß. Es hängt nun davon ab, wie schnell Bundesregierung und Opposition eine tragfähige Lösung finden. Sollte der Wirtschaftsstabilisierungsfonds ebenfalls beklagt

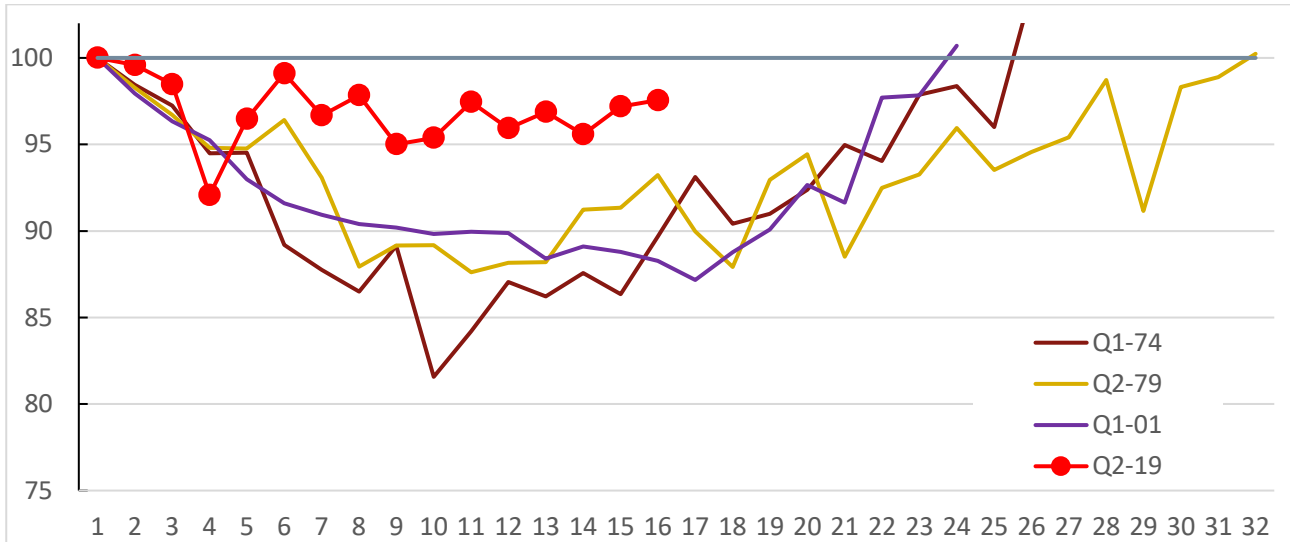
⁶ Michael Grömling, Hubertus Bardt: Unternehmen befürchten dauerhafte Kostenbelastungen, Wirtschaftsdienst, 2023, 103/8, S. 539–545.

und ebenfalls verfassungswidrig bewertet werden, dann wäre die Fortführung der Strompreis- und Gaspreisbremse ebenfalls gefährdet. All dies trifft auf die ohnehin mäßigen Aussichten für die deutschen Volkswirtschaft im Jahr 2024. Der Consensus Forecast erwartet für 2024 nur noch ein halbes Prozent Zuwachs beim Bruttoinlandsprodukt.

Abbildung 1: Dauer von Investitionskrise in Deutschland: 1974 ff., 1979 ff., 2001 ff., 2019 ff.

Preis-, saison- und arbeitstäglich bereinigte Bruttoanlageinvestitionen;

Index: Quartal vor dem ersten Krisenquartal (siehe Legende) = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Der Vergleich mit früheren Phasen ausgeprägter Wachstumsschwäche in der Bundesrepublik zeigt, dass die damit einhergehenden Investitionskrisen in der Regel sehr beharrlich sind (Abbildung 1). Wir können und müssen aus früheren Wirtschaftskrisen lernen, dass sie mit hohen akkumulierten Investitionsausfällen einhergingen. Diese haben schließlich über ihre (nicht erfolgten) Kapitalstockeffekte die wirtschaftliche Entwicklung über viele Jahre aufgrund des abgeschwächten Potenzialwachstums belastet. Investitionsausfälle in Krisenzeiten waren auch in der Vergangenheit immer eine erhebliche Zukunftsbremse. Verlorengegangenes Vertrauen in die Standortbedingungen lässt sich nur mittels deutlicher Signale und verlässlicher Verbesserungen zurückgewinnen. In den 1970er wie 1980er Jahren wurde auf eine angebotsseitige Störung infolge der Ölpreiskrise zunächst nachfragepolitisch reagiert; der Begriff der Sklerose schien infolgedessen seinerzeit nicht nur für Europa passend. Nach 2001 wirkten sich die Überforderung aus der Wiedervereinigung und der Reformstau aus.

Das Bild rundet sich, wenn man die mittelfristigen Aussichten für das Wachstumspotential betrachtet, wie sie der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Jahresgutachten skizziert hat⁷. Ein Potentialwachstum von 0,4 Prozent bedeutet, dass es sich auf weniger als ein Drittel der Vor-Pandemie-Niveaus vermindern wird. Das erfordert – wie angesprochen – eine umfassende Investitionsoffensive. Die Wachstumsbeiträge, die wir künftig aufgrund der demografischen Entwicklung nicht mehr aus unserem Fachkräftepotenzial realisieren können, müssen wir über eine umso stärkere Investitions- und Innovationstätigkeit generieren. Wir haben

⁷ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren. Jahresgutachten 2023/24, Ziffern 74 ff.

es mit klugen Weichenstellungen jedoch auch in der eigenen Hand, unsere künftige Produktionskapazität über eine viel bessere Investitionstätigkeit entsprechend auszubauen und zu pflegen.

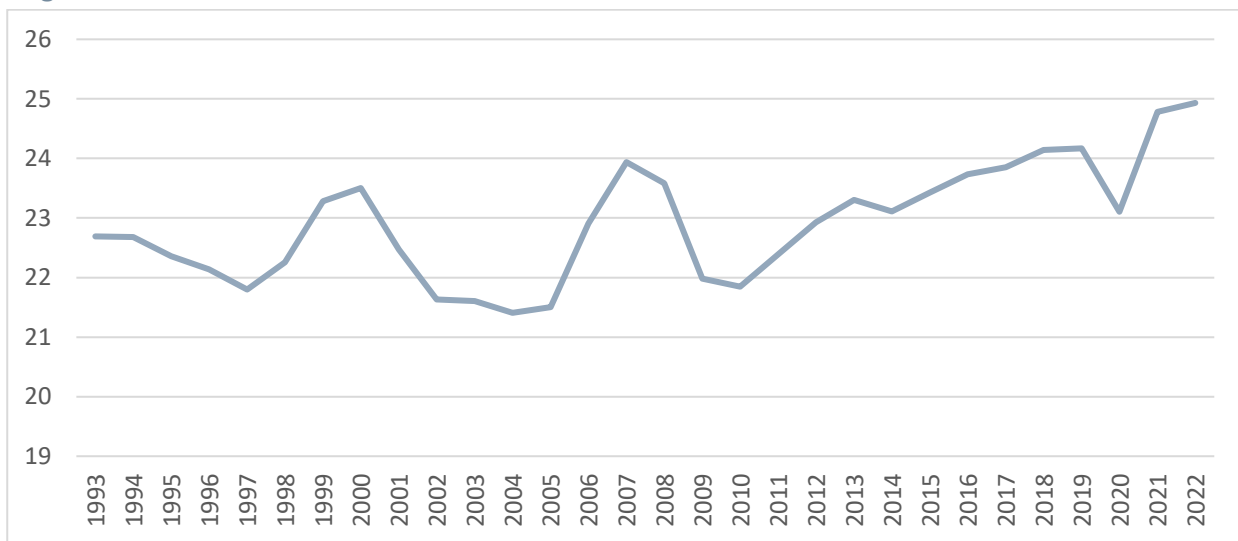
3. Steuerbelastung: Kein Spielraum für Steuererhöhungen

Eine zentrale Variable für die Staatsfinanzen sind die Steuereinnahmen. Für die Frage, ob hier Spielräume für eine kompensatorische Finanzierung des KTF liegen, ist der Befund über die Steuerbelastung im internationalen Vergleich wichtig. Zudem gilt aber grundsätzlich, dass eine **Überforderung der Transformationsgeneration durch höhere Steuern** droht und das Argument der Generationengerechtigkeit verletzt wird, wenn die Investitionen für die Transformation aus den Steuermitteln der heute erfolgreich Wirtschaftenden finanziert würden. Besonders bedenklich wäre, dass dadurch just die nochmals getroffen würden, die durch die fiskalischen Folgen des Verfassungsurteils besonders belastet sind: **die Unternehmen durch Destabilisierung der Erwartungen.**

Die **Steuerquote in Deutschland** ist in den vergangenen Jahrzehnten insgesamt merklich gestiegen. Zählt man alle Steuern eines Landes zusammen und setzt sie ins Verhältnis zur jeweiligen Wirtschaftskraft, kommt Deutschland auf einen Anteil von knapp 25 Prozent im Jahr 2022 (Abbildung 2). Dies ist im historischen Vergleich bemerkenswert hoch und stellt seit der Wiedervereinigung einen Rekordwert dar. Damit sind Unternehmen und Privathaushalte in Deutschland derzeit insgesamt verhältnismäßig stark belastet.

Abbildung 2: Steuereinnahmen als Anteil des Bruttoinlandsprodukts (VGR)

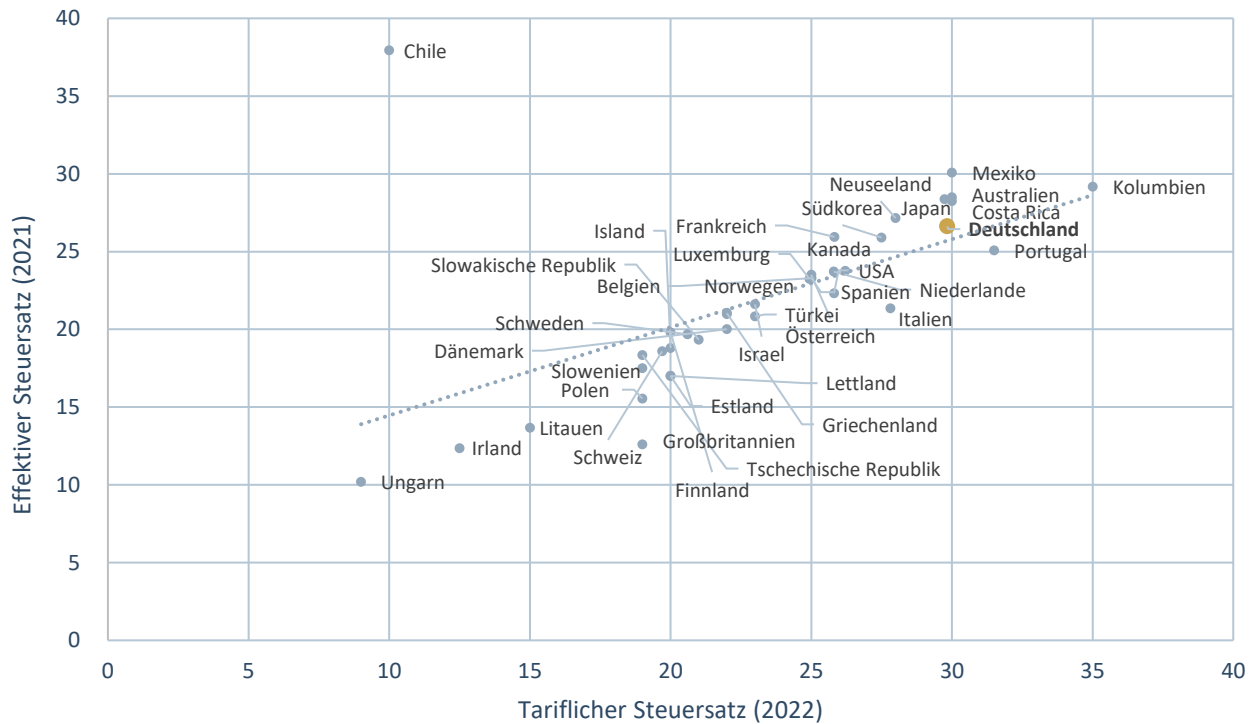
Angaben in Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Für die **Unternehmen hat die tarifliche Steuerbelastung** eine wichtige Signalwirkung mit Blick auf die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit. Die nominale Steuerbelastung für Kapitalgesellschaften in Deutschland lag nach OECD-Angaben im Jahr 2022 als gewichteter Durchschnitt der Städte und Gemeinden bei 29,8 Prozent. Je nach Region beträgt sie aufgrund unterschiedlich hoher Gewerbesteuerhebesätze in Deutschland bis zu 36 Prozent. Unter den OECD-Ländern ist in Europa der tarifliche Steuersatz nur in Portugal höher als in Deutschland. Der effektive Steuersatz betrug in Deutschland im Jahr 2021 nach Angaben der OECD 26,6 Prozent (für 2022 liegen noch keine Werte vor). Damit liegt Deutschland ebenfalls in der Spitzengruppe. Für die einzelnen Länder ist in Abbildung 3 stets die Gesamtbelastung der Gewinne einer Kapitalgesellschaft einschließlich lokaler Zuschläge dargestellt. Der effektive Steuersatz nach Berechnungen der OECD misst die marginale Belastung einer zukünftigen, hypothetischen Investition eines Unternehmens.

**Abbildung 3: Nominale und effektive Steuersätze für Kapitalgesellschaften
Für OECD-Länder in Prozent**



Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft; OECD

Die bisher letzte Reform der Unternehmensbesteuerung hierzulande stammt aus dem Jahr 2008, als Deutschland europaweit den höchsten Steuersatz auf Gewinne von Kapitalgesellschaften hatte. Durch die Reform wurde der Körperschaftsteuersatz von 25 Prozent auf 15 Prozent gesenkt. Parallel wurden Änderungen an der Gewerbesteuer vorgenommen. Insgesamt sank die Steuerbelastung durch die Unternehmenssteuerreform 2008 um rund 9 Prozentpunkte von 38,4 Prozent auf 29,4 Prozent. Als Folge kommunaler Hebesatzerhöhungen bei der Gewerbesteuer ist die **Steuerbelastung in Deutschland seit 2008 im Durchschnitt gegen den internationalen Trend wieder leicht gestiegen**. Der Körperschaftsteuersatz beträgt unverändert 15 Prozent. Der Solidaritätszuschlag wird als Aufschlag auf die Körperschaftsteuer unvermindert erhoben. Aufgrund dieser Entwicklung hat sich die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in den vergangenen Jahren verschlechtert.⁸

⁸ Tobias Hentze, Samina Sultan: Globale und europäische Unternehmensteuerreformkonzepte, 2023, IW-Report, im Erscheinen

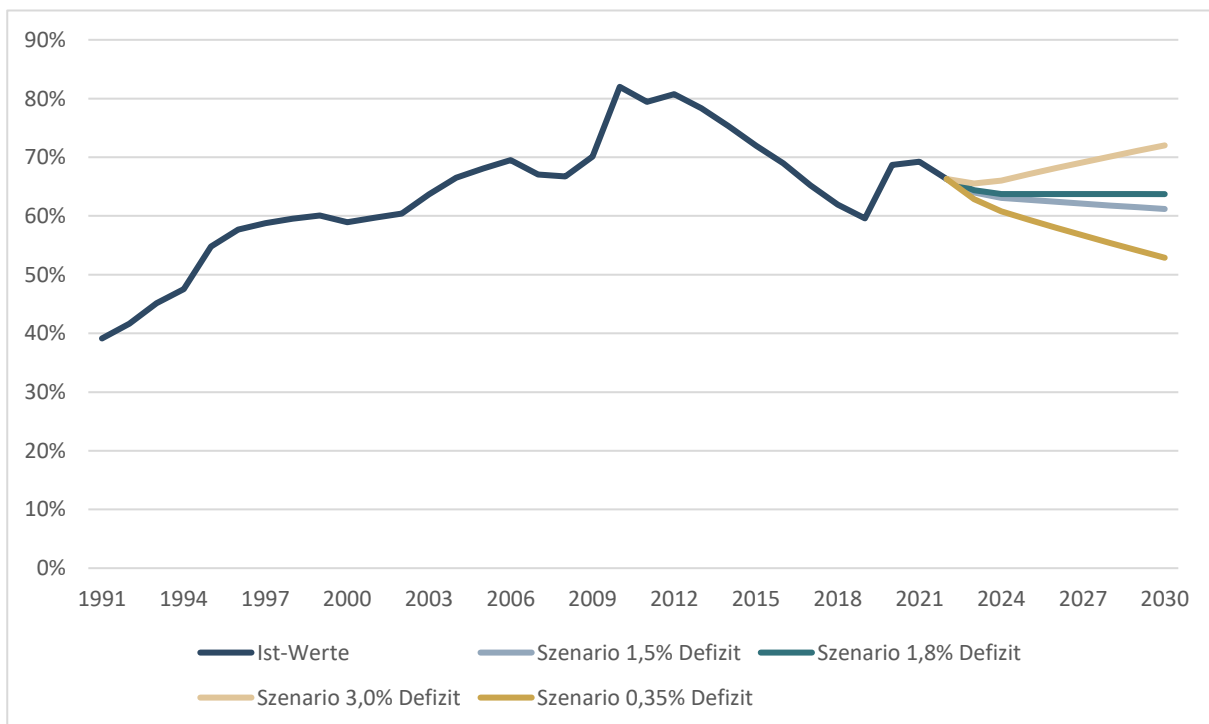
4. Schuldenstand: Kein Grund für Austerität

Die Schuldenstandquote Deutschlands – also der gesamtstaatliche Schuldenstand im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) – ist von 59,6 Prozent im Jahr 2019 auf 69,3 Prozent Ende des Jahres 2021 angestiegen. Die Quote liegt somit oberhalb des Maastricht-Kriteriums von 60 Prozent, das sich die europäischen Staaten im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts auferlegt haben. Gleichwohl ist die Schuldenstandquote Deutschlands sowohl im weltweiten als auch im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich.

Aus ökonomischer Sicht lässt sich ein angemessener Schuldenstand oder angemessenes Defizit nicht eindeutig bestimmen. Es zeigt sich aber, dass ein **dauerhaftes Defizit von 1,5 Prozent des BIP** (Szenario 1 in Abbildung 4) ab dem Jahr 2023 mit den angenommenen Wachstumsraten des nominalen BIP auf Basis aktueller Einschätzungen (2023: 6 Prozent, 2024: 4 Prozent) verkraftbar ist. Im Jahr 2024 würde sich daraus ein zusätzlicher Fiskalspielraum von rund 50 Milliarden Euro ergeben. Im 1,5-Prozent-Defizit-Szenario sinkt die Schuldenstandquote von 66,3 Prozent des BIP im Jahr 2022 auf 61,2 Prozent im Jahr 2030. Es wird dabei im weiteren Zeitverlauf ein Nominalwachstum von 3 Prozent unterstellt. Damit würde die europäische Vorgabe einer Staatsschuldenquote von maximal 60 Prozent zum Ende des Jahrzehnts wieder annähernd erreicht werden. Unterschritten würde die Maastricht-Grenze von 60 Prozent demnach im Jahr 2035 wieder. Auch moderat höhere Defizitquoten als 1,5 Prozent würden nicht zu einem starken Anstieg der Schuldenstandquote führen.⁹

Abbildung 4: Entwicklung der Schuldenstandquote in Deutschland

Gesamtstaatliche Schulden gemäß Maastricht-Vertrag in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quellen: Deutsche Bundesbank; Institut der deutschen Wirtschaft

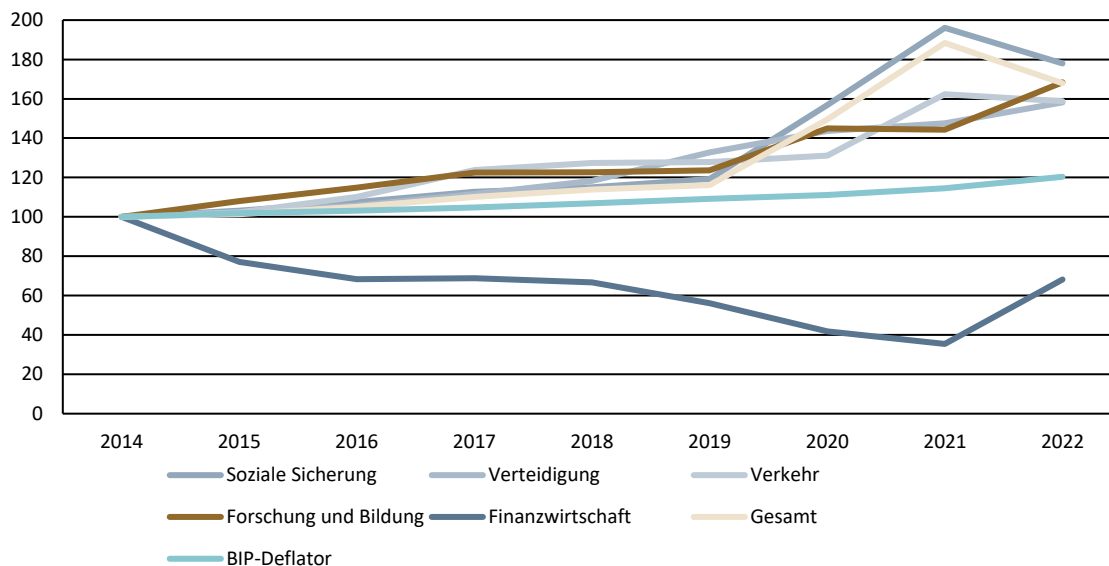
⁹ Martin Beznoska, Tobias Hentze, Katja Rietzler, Martin Werding: Herausforderungen für nachhaltige Staatsfinanzen, in: IW-Trends: Forum, 2023, Nr. 3, S. 127-148

5. Bundeshaushalt: Höhere Investitionen erforderlich

Die Ist-Ausgaben des Bundes sind laut den jeweiligen Finanzplanungen des Bundes¹⁰ zwischen 2014 und 2022 Jahr für Jahr gestiegen, wobei es in der **Corona-Pandemie** aufgrund außerplanmäßiger Ausgaben zu einem auffallend starken Plus kam. Treiber dieser Entwicklung war der Bereich Soziale Sicherung, gleichzeitig wurden verstärkt Sondervermögen aufgebaut. Insgesamt sind auch die Ausgaben in die Verkehrsinfrastruktur, die Verteidigung des Landes sowie in Forschung und Bildung gestiegen. Bei den **Verteidigungsausgaben ist für die Zukunft** zu berücksichtigen, dass der Bundestag ein Sondervermögen in Höhe von 100 Milliarden Euro eingerichtet hat, aus dem künftige Ausgaben zum Teil finanziert werden sollen. Gedämpft wurde die Steigerung der Gesamtausgaben in den vergangenen Jahren durch die rückläufigen Zinsaufwendungen. In der Summe ist ein deutlicher realer Anstieg der Ausgaben zu verzeichnen (Abbildung 5).¹¹

Abbildung 5: Entwicklung der größten Ausgabenbereiche des Bundes

Index mit 2014 = 100



Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Institut der deutschen Wirtschaft.

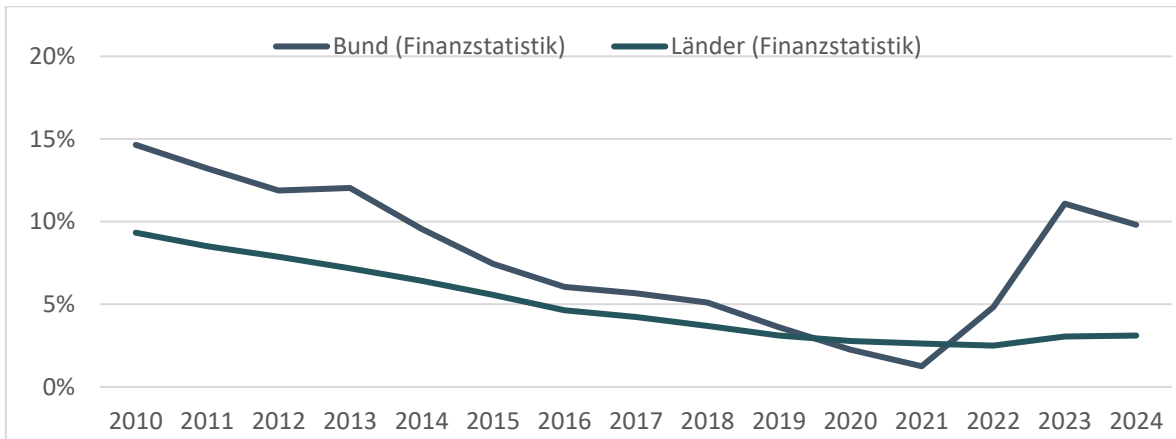
Der Effekt der seit Anfang des Jahres 2022 steigenden Zinsen springt im Bundeshaushalt sofort ins Auge. Im Jahr 2021 betragen die **Zinsausgaben des Bundes** gerade einmal 4 Milliarden Euro, im Jahr 2023 werden es voraussichtlich 40 Milliarden Euro sein. Diese Verzehnfachung innerhalb von zwei Jahren hat verschiedene Gründe: Zum einen sind der Marktzins und damit auch die Refinanzierungskosten des Bundes merklich gestiegen. Nachdem die Kupons sowohl kurzfristig (Anleihen mit einer Laufzeit von zwei bis fünf Jahren) als auch langfristig (Anleihen mit einer Laufzeit von zehn bis 30 Jahren) bis Ende des Jahres 2021 negativ waren, betragen die Renditen aktuell je nach Laufzeit 2 bis 3 Prozent (Bundesregierung, 2023). Zum anderen sind die Zinsausgaben gestiegen, weil die Verschuldung in den Krisenjahren deutlich zugenommen hat. Ein weiterer Faktor sind die sogenannten Agien. Diese fallen an, wenn der Ausgabepreis einer Anleihe größer ist als

¹⁰ Bundesministerium der Finanzen, verschiedene Jahrgänge abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Finanzplaene/haushalts_finanzplaene.html [17.11.23]

¹¹ Martin Beznoska, Tobias Hentze, Björn Kauder, Janik Leiß: Wirtschaftspolitisches Monitoring des Bundeshaushalts, Gutachten im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (vbw).

ihr Nennwert. Dies tritt dann ein, wenn der Marktzins unter dem Zinssatz der Anleihe liegt. In dem Fall sind Käufer bereit, einen höheren Ausgabepreis als den Nennwert zu zahlen, da die Rendite der Anleihe höher als marktüblich ist. In der Summe ist die Zins-Steuer-Quote des Bundes, also der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen, nach der Finanzstatistik von weniger als 2 Prozent auf rund 10 Prozent gestiegen, während die Zunahme bei den Ländern wesentlich geringer ausfällt (Abbildung 6).¹²

Abbildung 6: Zins-Steuer-Quote des Bundes und der Länder
 Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen



Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Institut der deutschen Wirtschaft.

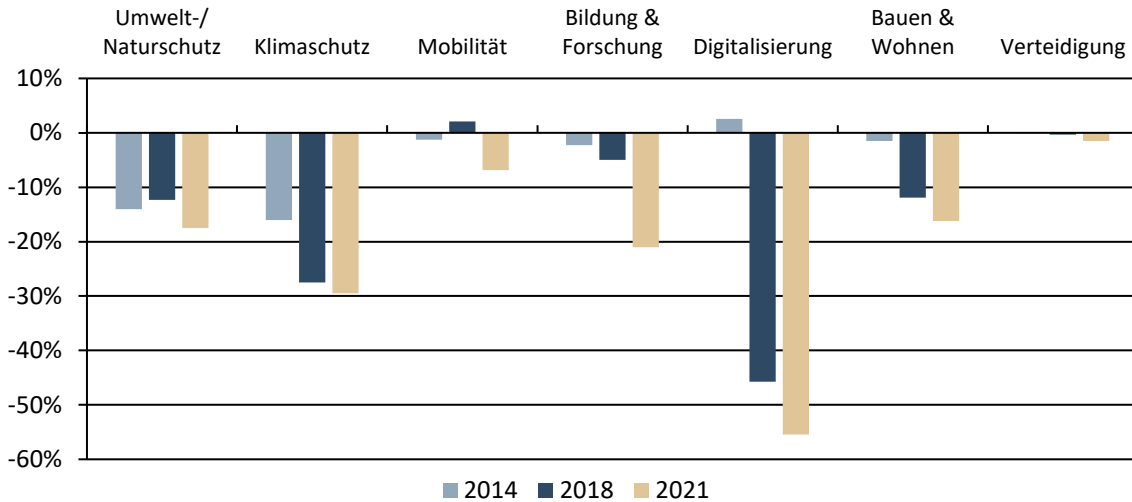
Mit Blick auf das Haushaltsjahr 2024 ist festzuhalten, dass wesentliche **Posten im Sozialbereich** wie der Zuschuss zur Gesetzlichen Rentenversicherung oder zur Grundsicherung im Alter gegenüber dem Jahr 2023 spürbar steigen werden. **Der Anteil der Sozialausgaben steigt in der Folge nach der aktuellen Finanzplanung des Bundes bis zum Jahr 2027 absehbar auf mehr als 50 Prozent.** Im Jahr 2024 beträgt der Saldo zwischen den sogenannten globalen Mehreinnahmen und den globalen Minderausgaben im Bundeshaushalt annähernd 10 Milliarden Euro. Im Jahr 2027 wird sich die Differenz nach der aktuellen Finanzplanung bereits auf 27 Milliarden Euro belaufen, sodass sich im Bundeshaushalt nach aktuellem Plan bis dahin ein Handlungsbedarf von knapp 60 Milliarden Euro aufsummiert.

Die Analyse der Globalposten im Kernhaushalt ergibt dringenden Handlungsbedarf. Offenbar basierte diese Planung darauf, dass in der Vergangenheit die Ist-Ausgaben oftmals unter den Plan-Ausgaben lagen. Gerade bei den Zukunftsthemen Klimaschutz und Digitalisierung fällt eine erhebliche Kluft zwischen politischen Plänen und deren Umsetzung auf (Abbildung 7). Bei „Digitalisierung“ liegt die Abweichung nach unten im Jahr 2021 bei über 50 Prozent. Zwar wurden die Ausgabenziele in Form der Soll-Werte von 2018 auf 2021 kräftig gesteigert, die tatsächlichen Ausgaben blieben jedoch weit dahinter zurück. Auch die Ausgaben für Umwelt- und Naturschutz, Klimaschutz sowie Bauen und Wohnen liegen in den betrachteten Jahren stets unter den Planzahlen. Ein Grund hierfür könnte in der Projektbezogenheit vieler Ausgabeposten in den Bereichen sowie deren Vergabeprozessen liegen, die es schwieriger machen, die Ausgabepläne unmittelbar auch umzusetzen. Im Themenfeld Mobilität sind die Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Zahlen hingegen nur gering. Dies täuscht jedoch über die ebenfalls hohe Abweichung im Bereich der Mobilitätswende hinweg. Das Gros der Ausgaben in der Kategorie Mobilität sind Infrastrukturausgaben für den Bestand, die eine nur geringe Abweichung zwischen Soll- und Ist-Werten aufweisen. Die negative Abweichung der Ist-Werte von den Soll-Werten

¹² Tobias Hentze, Janik Leiß: Gründe für den starken Anstieg der Zinsausgaben des Bundes, IW-Kurzbericht, 2023, Nr. 75

ist keinesfalls die Regel, wenn man auf die Vergangenheit schaut. Für einige Aufgabenbereiche gab es in den 2010er Jahren regelmäßig höhere Ist-Ausgaben als geplant.¹³

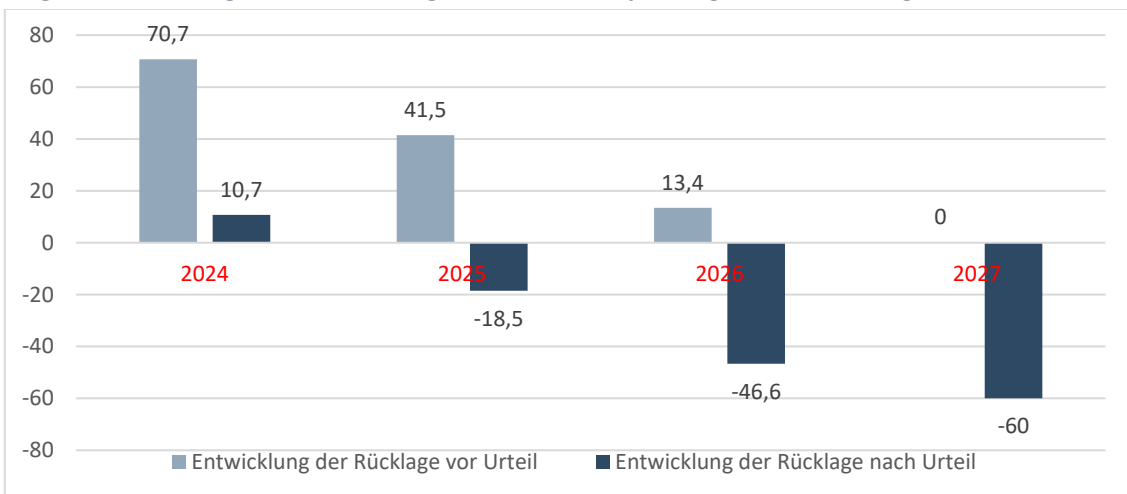
Abbildung 7: Abweichung der Ist-Werte von den Soll-Werten (Minus = Ist < Soll)



Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Institut der deutschen Wirtschaft.

Auch im **Klima- und Transformationsfonds** spielen Globale Mehreinnahmen und Globale Minderausgaben eine relevante Rolle. Folglich bestand schon vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Handlungsbedarf. Dieser hat sich nun noch einmal deutlich erhöht. Damals ging die Bundesregierung laut aktueller Finanzplanung davon aus, dass die Rücklage des KTF Anfang des Jahres 2024 bei 70,7 Milliarden Euro liegen wird. Sofern unterstellt wird, dass ausschließlich die 60 Milliarden Euro des Nachtragshaushalts 2021 des Bundes von dem Urteil betroffen sind, ergibt sich für die Entwicklung der Rücklage, dass sie im Jahr 2024 noch einen positiven Wert aufweist, dann jedoch bei unveränderten geplanten Einnahmen und Ausgaben Ende des Jahres 2024 aufgebracht wäre und fiktiv im Jahr 2025 ins Minus rutschen würde (Abbildung 8).

Abbildung 8: Entwicklung der KTF-Rücklage (Bestand zum jeweiligen Jahresanfang in Mrd. Euro)

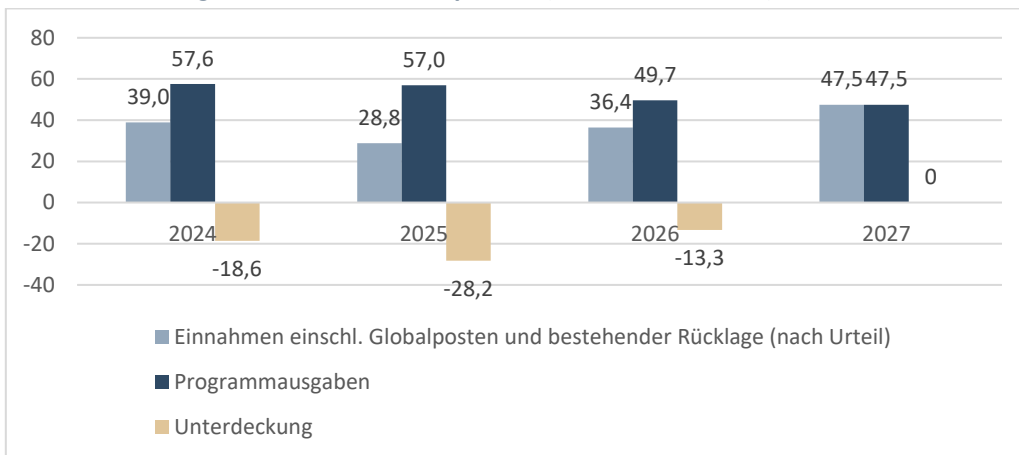


Quellen: Bundesministerium der Finanzen, 2023; Institut der deutschen Wirtschaft.

¹³ Martin Beznoska, Tobias Hentze, Björn Kauder, Janik Leiß: Wirtschaftspolitisches Monitoring des Bundeshaushalts, Gutachten im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (vbw).

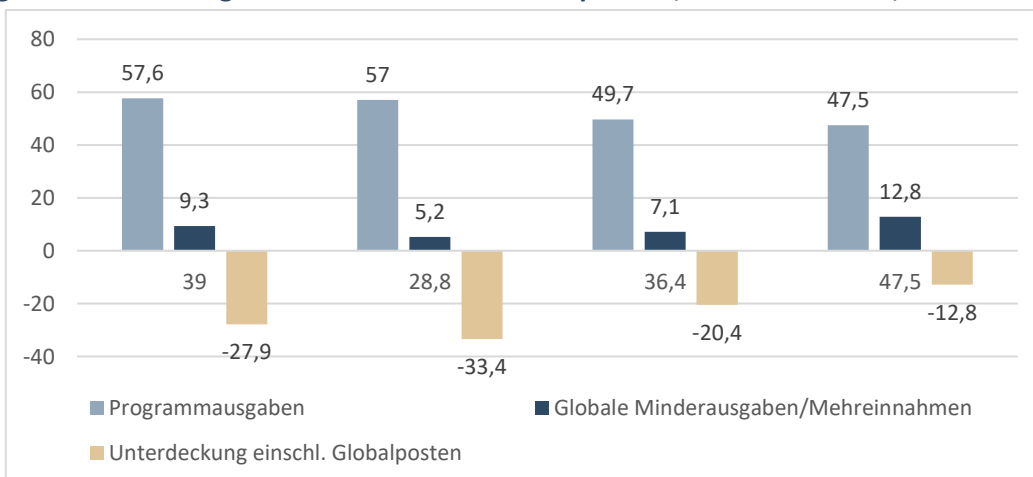
Diese fiktiv negative Rücklage zeigt die durch das Urteil entstandenen Finanznöte. Nach Abzug der genannten 60 Milliarden Euro aus der Rücklage ergeben sich im Jahr 2024 verfügbare Finanzmittel im KTF von rund 39 Milliarden Euro. Diese setzen sich aus Einnahmen (Emissionshandel, CO₂-Bepreisung, Globale Mehreinnahme) sowie der dann noch bestehenden Rücklage in Höhe von 10,7 Milliarden Euro zusammen. Dagegen betragen die geplanten Programmausgaben 57,6 Milliarden Euro. Die Differenz von 18,6 Milliarden Euro beschreibt die resultierende Unterdeckung (Abbildung 9). Ein Drittel der Programmausgaben ist damit im Jahre 2024 nicht gedeckt. In den Folgejahren stehen zur Bestreitung der Programmausgaben demnach ausschließlich die unmittelbaren Einnahmen zur Verfügung. Die Unterdeckung in den Jahren 2025 und 2026 ist folgerichtig, da ursprünglich geplant war, Teile der Programmausgaben aus der Rücklage zu finanzieren, die zum Teil nun nichtig geworden ist. Im Jahr 2027 ergibt sich keine Unterdeckung, da bereits vor dem Urteil geplant war, die Ausgaben ausschließlich aus den laufenden Einnahmen oder aus Globalposten zu finanzieren. Insgesamt kann sich die Höhe der zukünftigen Unterdeckung noch durch den tatsächlichen Mittelabfluss im Jahr 2023 verändern. Je weiter die Ist-Ausgaben unter den Soll-Ausgaben liegen, desto geringer fällt die Unterdeckung im Jahr 2024 aus. Sofern die von der Bundesregierung im KTF hinterlegten Globalen Mehreinnahmen und Globalen Minderausgaben nach dem Vorsichtsprinzip bei der Ermittlung der Unterdeckung außen vor bleiben, verschärft sich der Handlungsdruck nochmals um den Saldo der beiden Positionen (Abbildung 10). **Im Jahr 2024 wäre demnach fast die Hälfte der Programmausgaben nicht gedeckt.**

Abbildung 9: Unterdeckung im KTF ohne Globalposten (in Milliarden Euro)



Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Institut der deutschen Wirtschaft.

Abbildung 10: Unterdeckung im KTF einschließlich Globalposten (in Milliarden Euro)



Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Institut der deutschen Wirtschaft.



Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 21. November 2023

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (BT-Drs. 20/7800) und Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298)

1 Vorbemerkung

Mit seinem Urteil vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 hat das Bundesverfassungsgericht grundsätzliche verfassungsrechtliche Klärungen zu Fragen der Anwendung der Schuldenregel nach Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG, insbesondere deren Ausnahmeregelung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und Art. 115 Abs. 2 Sätze 6 bis 8 GG vorgenommen.

Das Urteil hat nach Auffassung des Bundesrechnungshofes erhebliche Tragweite für die Anwendung der Schuldenregel.

In dieser Stellungnahme befasst sich der Bundesrechnungshof mit den wesentlichen Folgen des Urteils für die Bundeshaushalte der Jahre 2023 und 2024.

2 Schuldenregel stellt auf kassenmäßige Kreditaufnahme ab

In seiner Urteilsbegründung führt das Bundesverfassungsgericht u.a. aus:

- Der Grundsatz der Jährigkeit erfordert, dass Kreditermächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich auch in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen, die Kredite also aufzunehmen sind.
- Aus der Formulierung „Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme“ in Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG folgt, dass im Sinne des Fälligkeitsprinzips (§ 11 BHO) für die zeitliche Zuordnung der Kreditermächtigungen in Bezug auf einzelne Jahre und die entsprechenden Obergrenzen für die Kreditaufnahme die tatsächliche Aufnahme der Kredite maßgeblich sein soll.
- Dies gilt sowohl für Kredite, die im Rahmen der nach der Schuldenregel geltenden Höchstgrenze aufgenommen werden als auch für Kredite, deren Aufnahme durch die Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen legitimiert sind.
- Die Prinzipien der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit gelten auch für Kreditaufnahmen von oder für Sondervermögen. Auch sie werden vom Verbot der Neuverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Art. 115 Abs. 2 GG umfasst, weshalb die allgemeinen Anforderungen aus dem Zeitbezug der Schuldenbremse im Grundsatz anwendbar bleiben.

Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgend, sind Kredite im Jahr ihrer kassenmäßigen Aufnahme für die Anwendung der Schuldenregel relevant. Bundeshaushalt und Sondervermögen sind dabei als Einheit zu betrachten.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts beschränkt sich damit nicht auf die Finanzierung des Klima- und Transformationsfonds (KTF) und andere Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung, sondern betrifft die Finanzierung sämtlicher Sondervermögen, die unter die Anwendung der Schuldenregel fallen.¹

3 Für die Schuldenregel relevante kassenmäßige Kreditaufnahme der Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung

Wegen der nun erforderlichen Bezugnahme auf die kassenmäßige Kreditaufnahme kann die mit dem Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 geänderte Buchungspraxis bei Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung nicht mehr zur Anwendung kommen. Kreditfinanzierte Ausgaben von Sondervermögen sind wieder vollumfänglich im Jahr ihrer Kassenwirksamkeit für die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme zu berücksichtigen.

Die nachstehende Übersicht² stellt die geplanten kassenwirksamen Kreditaufnahmen des Bundes unter Einschluss der unter die Anwendung der Schuldenregel fallenden Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 dar.

Die für sie erforderlichen kassenwirksamen Kreditaufnahmen des Bundes können dem Kreditfinanzierungsplan des jeweiligen Haushaltsjahrs entnommen werden.³

Ausgangspunkt der Berechnung ist die im Bundeshaushalt 2023 sowie im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2024 ausgewiesene Nettokreditaufnahme. Dabei gilt:

- Ausgaben, die die rechnerische Nettokreditaufnahme erhöhen, tatsächlich in dem betreffenden Jahr jedoch nicht kassenwirksam werden, sind abzuziehen (z.B. lediglich buchmäßige Zuführung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt an Sondervermögen).
- Kassenwirksame Kreditaufnahmen, die nicht in die Berechnung der im Bundeshaushaltsplan ausgewiesenen Nettokreditaufnahme eingeflossen sind, sind hinzuzurechnen (z.B. Kreditfinanzierung der Inanspruchnahme nicht werthaltiger Rücklagen in Sondervermögen).

Für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 ergibt sich danach folgende, für die Schuldenregel relevante kassenwirksame Kreditaufnahme:

¹ Nicht unter die Anwendung der Schuldenregel fallen das Sondervermögen Bundeswehr auf Grund der verfassungsrechtlichen Ausnahme nach Art. 87a Abs. 1a Satz 2 GG sowie die Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung, die bereits vor Inkrafttreten der Schuldenregel bestanden haben (Art. 143d Abs. 1 Satz 2 GG).

² Nicht berücksichtigt wird die Kreditaufnahme zur Finanzierung der Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage.

³ Der Kreditfinanzierungsplan ist Teil des Gesamtplans des Bundeshaushaltsplans (§ 13 Abs. 4 Nr. 4 BHO).

Tabelle 1

Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung des Prinzips der Kassenwirksamkeit⁴

	2023	2024
	Soll	RegE
	<i>in Mrd. Euro</i>	
Im Bundeshaushalt ausgewiesene NKA	45,6	16,6
<u>Abzgl.</u> nicht kassenwirksame aber NKA-erhöhende Haushaltsausgaben zur Finanzierung von Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	-10,5	-3,2
<u>Zuzgl.</u> kassenwirksame aber nicht NKA-relevante Kreditaufnahme zur Finanzierung von Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	26,3	33,6
<u>Zuzgl.</u> nicht kassenwirksame aber NKA-verringemde Haushaltseinnahme durch Zuweisung aus dem Sondervermögen Digitale Infrastruktur	0,0	4,2
NKA unter Einbeziehung der Sondervermögen	61,4	51,2
Nach der Schuldenregel zulässige Kreditaufnahme	45,6	16,6
Die Höchstgrenze der Schuldenregel übersteigende Kreditaufnahme	15,8	34,6

Quelle: Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2023; Regierungsentwurf Bundeshaushalt für das Jahr 2024.

Auch unter Berücksichtigung der noch nicht feststehenden Ist-Ergebnisse des Jahres 2023 sowie von bisherigen Veränderungen nach Vorlage des Regierungsentwurfs 2024⁵, ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes davon auszugehen, dass in beiden Jahren die Obergrenze der Schuldenregel für eine zulässige kassenwirksame Nettokreditaufnahme deutlich überschritten wird.

4 Für die Schuldenregel relevante kassenmäßige Kreditaufnahme des Wirtschaftsstabilisierungsfonds Energiekrise (WSF-Energiekrise)

(1) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts erstreckt sich auf alle Sondervermögen, d.h. auch auf solche mit eigener Kreditermächtigung wie den WSF-Energiekrise. Dessen kassenmäßige Nettokreditaufnahme ist deshalb ebenfalls der für die Schuldenregel maßgeblichen Nettokreditaufnahme hinzuzurechnen.⁶

(2) Die Ausgaben für die operativen Maßnahmen des WSF-Energiekrise sollen für dessen gesamte Laufzeit bis zu 200 Mrd. Euro betragen. Zur Deckung dieser Ausgaben verfügt der WSF-Energiekrise in dieser Höhe über eine für das Jahr 2022 geltende Kreditermächtigung

⁴ Zur Herleitung einzelner Beträge siehe die Tabellen der Anlage.

⁵ Z.B. hinsichtlich der Veränderung der Konjunkturkomponente des Schuldenregel oder Ausgabenerhöhungen im parlamentarischen Verfahren.

⁶ Siehe dazu im Gesamtplan des Bundeshaushaltsplans Teil II „Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Art. 115-Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Art. 115-Gesetzes“.

(§ 26b Abs. 1 Stabilisierungsfondsgesetz, StFG), die mit einem eigenen, auf das Jahr 2022 beschränkten Notlagenbeschluss des Bundestags⁷ legitimiert wird.

Dadurch soll erreicht werden, dass die Kredite vollständig dem Jahr 2022 zugeordnet werden, obwohl sie zu einem erheblichen Teil erst in den Jahren 2023 und 2024 benötigt werden.⁸

(3) Zur zeitlichen Geltung von notlagenbedingten Kreditermächtigungen hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

- Das Prinzip der Jährigkeit fordert im Zusammenspiel mit dem Grundsatz der kassenwirksamen Fälligkeit, dass die auf ein bestimmtes Rechnungsjahr bezogenen notlagenbedingten Kreditermächtigungen, soll von ihnen Gebrauch gemacht werden, unmittelbar in dem betreffenden Jahr tatsächlich kassenwirksam werden müssen.
- Die Kredite sind deshalb in dem der Ermächtigung zugrundeliegenden Jahr tatsächlich aufzunehmen, weil sie in diesem Jahr zur Bewältigung der Notlage gebraucht werden.
- Nach Ablauf des Rechnungsjahres verfallen die entsprechenden Kreditermächtigungen, denn im Unterschied zu „gewöhnlichen“ Kreditermächtigungen (Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG i.V.m. § 18 Abs. 3 BHO) existiert für notlagenbedingte Kreditermächtigungen keine normierte Ausnahme von den Grundsätzen der Jährigkeit und Jährlichkeit.
- Anderenfalls würden die durch den Beschluss des Bundestages festgestellte Notsituation und die tatsächliche Kreditaufnahme in unzulässiger Weise voneinander getrennt, obwohl sie inhaltlich aufeinander bezogen sind.

(4) Kassenmäßig in Anspruch genommen wurde die Kreditermächtigung des WSF-Energiekrise im Jahr 2022 in Höhe von rd. 30 Mrd. Euro zur Finanzierung entsprechender Ausgaben in diesem Jahr. Für die restlichen 170 Mrd. Euro hat das BMF eine Kreditaufnahme lediglich fingiert. Hierzu hat es eigens eine neue Wertpapiergattung (sog. Bundeszusatzemission) geschaffen, die

- keinerlei Marktberührung hat,
- die Rechtssphäre des Bundes nicht verlässt,
- lediglich buchhalterisch dem WSF-Energiekrise zugeordnet wurde und
- zu keinerlei kassenmäßigen Einnahmen führt.

Tatsächliche kassenwirksame Einnahmen zur Finanzierung des WSF-Energiekrise erzielt der Bund allerdings in den Jahren 2023 und 2024 mit der Begebung am Markt gehandelter „normaler“ Bundesanleihen.

Weder der Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2023 noch der Regierungsentwurf zum Bundeshaushaltsplan 2024 berücksichtigen bei der Berechnung der für die Schuldenregel zulässigen Nettokreditaufnahme die kreditfinanzierten Einnahmen des WSF-Energiekrise dieser beiden Jahre. Sie sind jedoch hinzuzurechnen:

⁷ BT-Drs. 20/4058 vom 18. Oktober 2022 i. V. m. BT-Plenarprotokoll 20/54 S. 7261A bis 7279 C vom 21. Oktober 2022.

⁸ Siehe hierzu auch den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Finanzierung des Schutzschirms zur Abfederung der Folgen der Energiekrise durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) vom 18. Oktober 2022; abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de.

Tabelle 2

Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung des Prinzips der Kassenwirksamkeit mit WSF-Energiekrise⁹

	2023	2024
	Soll	RegE
	<i>in Mrd. Euro</i>	
Im Bundeshaushalt ausgewiesene NKA	45,6	16,6
<u>Abzgl.</u> nicht kassenwirksame aber NKA-erhöhende Haushaltsausgaben zur Finanzierung von Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	-10,5	-3,2
<u>Zuzgl.</u> kassenwirksame aber nicht NKA-relevante Kreditaufnahme zur Finanzierung von Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	26,3	33,6
<u>Zuzgl.</u> nicht kassenwirksame aber NKA-verringemde Haushaltseinnahme durch Zuweisung aus dem Sondervermögen Digitale Infrastruktur	0,0	4,2
<u>Zuzgl.</u> Kassenwirksame Kreditaufnahme des WSF-Energiekrise	123,0 ¹⁰	13,9
NKA unter Einbeziehung der Sondervermögen	184,4	65,1
Nach der Schuldenregel zulässige Kreditaufnahme	45,6	16,6
Die Höchstgrenze der Schuldenregel übersteigende Kreditaufnahme	138,8	48,5

Quelle: Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2023; Regierungsentwurf Bundeshaushalt für das Jahr 2024.

5 Zusammenfassende Bewertung

Auf der Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts hält der Bundesrechnungshof sowohl den Haushalt 2023 als auch den Regierungsentwurf für den Haushalt 2024 in verfassungsrechtlicher Hinsicht für äußerst problematisch. Gleiches gilt für die Finanzierung des WSF-Energiekrise in beiden Jahren.

Sollte der Bundestag den Haushalt 2024 sowie den Wirtschaftsplan des WSF-Energiekrise für das Jahr 2024 auf Grundlage des Regierungsentwurfs ohne wesentliche Änderungen im Hinblick auf die Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts beschließen, hielte der Bundesrechnungshof dies für verfassungsrechtlich höchst risikobehaftet.

Dr. Mähring

Dr. Keller

⁹ Zur Herleitung einzelner Beträge siehe die Tabellen der Anlage.

¹⁰ Mit dem außerplanmäßigen Titel 683 13 – Härtefallregelungen für private Haushalte. Die kassenwirksame Kreditaufnahme des WSF-Energiekrise im Jahr 2023 dürfte geringer ausfallen als das Soll (vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 31. Oktober 2023 zum Finanzvolumen des WSF zur Abfederung der Folgen der Energiekrise, abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de).

Anlage zu Tz. 3

Tab. 1: Herleitung des Betrags, der von der im Haushalt ausgewiesenen Nettokreditaufnahme im Hinblick auf Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung abzuziehen ist

Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	2023	2024
	Soll	RegE
	<i>in Mrd. Euro</i>	
<u>abzgl. nicht kassenwirksame aber NKA erhöhende</u> Haushaltsausgaben zur Finanzierung des Sondervermögens		
Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere	-10,2	-3,2
Kinderbetreuungsausbau	-0,0	-0,0
Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter	-0,0	-0,0
Aufbauhilfe	-0,0	-0,0
Aufbauhilfe 2021	-0,0	-0,0
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-0,0	-0,0
KTF	-0,0	-0,0
Digitale Infrastruktur	-0,3	-0,0
Insgesamt abzuziehen	-10,5	-3,2

Tab. 2: Herleitung des Betrags, der zu der im Haushalt ausgewiesenen Nettokreditaufnahme im Hinblick auf Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung hinzuzurechnen ist

Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	2023	2024
	Soll	RegE
	<i>in Mrd. Euro</i>	
<u>zuzgl. kassenwirksame aber nicht NKA-relevante</u> Kreditaufnahme zur Finanzierung des Sondervermögens		
Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere	4,2	0,0 ¹¹
Kinderbetreuungsausbau	0,4	0,2
Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter	0,4	0,4
Aufbauhilfe	0,2	0,2
Aufbauhilfe 2021	3,0	2,7
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	1,0	0,9
KTF	14,1	29,2
Digitale Infrastruktur	3,0	0,0
Insgesamt hinzuzurechnen	26,3	33,6

Quellen: Bundeshaushalt 2023, Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2024.

¹¹ Keine Angabe im Kreditfinanzierungsplan RegE 2024.



INSTITUT FÜR FINANZ-
UND STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell) · Institut für Finanz- und Steuerrecht · Friedrich-Ebert-Anlage 6-10 · 69117 Heidelberg

Herrn Vorsitzenden des Haushaltsausschusses
Prof. Dr. Helge Braun
Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss

Per E-Mail:
haushaltsausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)

Institut für Finanz- und Steuerrecht
Friedrich-Ebert-Anlage 6-10
69117 Heidelberg

Tel.: 06221 54 77 92
Fax: 06221 54 77 89
E-Mail: kube@uni-heidelberg.de
Web: www.jura.uni-heidelberg.de/fst

Heidelberg, den 19. November 2023

Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 21. November 2023

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Mitglieder des Haushaltsausschusses,

gerne nehme ich im Rahmen der oben genannten öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wie folgt schriftlich Stellung.

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr
2024 (BT-Drs. 20/7800) und

zum Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298)

I. Keine kurzfristige Beschlussreife der Gesetze – Drohende Verfassungswidrigkeit

Durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023¹ wurde das Zweite Nachtrags-
haushaltsgesetz 2021 für nichtig erklärt. Über den Wegfall von 60 Mrd. Euro aus dem Klima- und Trans-
formationsfonds (KTF) hinaus hat das Urteil erhebliche Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und die
Haushaltsplanung, die zunächst sorgfältig zu analysieren sind, um dann angemessen reagieren zu kön-
nen. Dies führt zu dem Ergebnis, dass das **Haushaltsgesetz 2024** und das **begleitende Haushaltsfi-
nanzierungsgesetz kurzfristig nicht beschlussreif** sind. Der **vorliegende Entwurf des Haushalts-
gesetzes 2024 könnte verfassungswidrig sein**. Im Einzelnen begründet sich dies wie folgt.

¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22.

II. Verfassungsrechtlicher Maßstab der Beschlussreife eines Gesetzes

Aufgrund des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG), des Repräsentationsprinzips (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) und des Öffentlichkeitsgrundsatzes (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG) kann der Deutsche Bundestag ein Gesetz erst dann beschließen, wenn er sich durch parlamentarische Beratung eine informierte Meinung über das Gesetz gebildet hat.² Für die Abgeordneten ergibt sich daraus das Recht auf hinreichende Information über den Beratungsgegenstand und darauf, sich auf dieser Grundlage eine eigene Meinung bilden zu können (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG).³ **Ist der Informations-, Prüfungs- und Beratungsbedarf noch nicht gedeckt, ist das Gesetz noch nicht beschlussreif.** Wird es gleichwohl verabschiedet, verstößt dies gegen die genannten Normen. Relevante Entwicklungen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens können neuen Informations-, Prüfungs- und Beratungsbedarf begründen.

Dies gilt gerade **auch im Haushaltsgesetzgebungsverfahren**. Das Parlament wie auch der einzelne Abgeordnete haben einen – hier ergänzend aus dem Budgetrecht (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) folgenden – Anspruch darauf, „dass ihnen die für eine sachverständige Beurteilung des Haushaltsplans erforderlichen Informationen nicht vorenthalten werden“,⁴ so dass im Ergebnis jeder Abgeordnete sein „eigenes Recht auf Beurteilung des Haushaltsentwurfs“⁵ ausüben kann.

Besonderer Informations-, Prüfungs- und Beratungsbedarf ergibt sich freilich dann, wenn **die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzentwurfs** nach aktuellem Stand im Raum steht.

III. Auswirkungen des BVerfG-Urteils

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 hat **erheblichen neuen Informations-, Prüfungs- und Beratungsbedarf** im laufenden Haushaltsgesetzgebungsverfahren begründet.

1. Wegfall von 60 Mrd. Euro aus dem KTF

An erster Stelle folgt dieser Bedarf aus dem sich aus dem Urteil ergebenden Wegfall von 60 Mrd. Euro aus dem KTF. Derzeit ist **offen**, ob und inwieweit einzelne der für 2024 geplanten **Ausgabenpositionen im KTF entfallen** oder aber **in den Kernhaushalt überführt werden müssen**, insbesondere dann, wenn bereits Verbindlichkeiten eingegangen wurden.

2. Erforderliche Neuverbuchung der unselbständigen Sondervermögen

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat klargestellt, dass die mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 eingeführte **neue Buchungstechnik**⁶ zur Verbuchung kreditfinanzierter Mittel in Sondervermögen mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Jährigkeit (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) in Verbindung mit dem Grundsatz der Fälligkeit **nicht zu vereinbaren** ist.⁷ Dies hat zur Folge, dass die

² Kersten, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 94. Lfg. Januar 2021, Art. 77 Rdnr. 12.

³ BVerfGE 70, 324 (355); 125, 104 (123); 150, 204 (231 Rdnr. 81); 150, 345 (368 f. Rdnr. 58); BVerfG, Urt. v. 24.1.2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 93; BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rdnr. 88.

⁴ BVerfGE 110, 199 (225) unter Verweis auf BVerfGE 70, 324 (355); Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 70. Lfg. Dezember 2013, Art. 110 Rdnr. 167.

⁵ BVerfGE 70, 324 (356); auch BVerfGE 130, 318 (347).

⁶ Dazu BT-Drs. 20/300, S. 6 f. (fiktive Vorverlegung des für die Schuldenbremse relevanten Zeitpunkts der tatsächlichen Kreditaufnahme auf den Zeitpunkt der Zuführung zum Sondervermögen).

⁷ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 208.

diesbezüglichen Verbuchungen für alle unselbständigen **Sondervermögen nachzuberechnen** sind. Erst auf dieser Grundlage sind die **Konsequenzen für den Kernhaushalt** zu ersehen, unter anderem für das nach Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG zulässige Neuverschuldungsvolumen im Jahr 2024.

3. Unklare Situation des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF)

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts begründet darüber hinaus besonderen, **ganz erheblichen Prüfungsbedarf im Bereich des WSF**. Nach dem Urteil können notlagenbedingt kreditfinanzierte, einem „Sondervermögen zugeführt[e] Mittel grundsätzlich nur in dem Rechnungsjahr, für welches sie durch Beschluss nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG bereitgestellt sind, eingesetzt werden“.⁸ Dabei kommt es auf die „tatsächlich[e] Verwendung der Kreditmittel“ an.⁹ Es ist unzulässig, „notlagenbedingte Kreditermächtigungen für Zuführungen an Sondervermögen zu nutzen, um sie gleichsam ‚anzusparen‘“.¹⁰

Dem WSF wurde im Jahr 2022 eine notlagenbedingte Kreditermächtigung im Umfang von 200 Mrd. Euro zugesprochen, um Maßnahmen zur Abfederung der Folgen der Energiekrise (resultierend aus dem russischen Angriffskrieg) zu finanzieren. Die Mittel wurden nur zu einem kleineren Teil noch im Jahr 2022 zur Maßnahmenfinanzierung am Kapitalmarkt aufgenommen und eingesetzt. Demgegenüber wurde der ganz überwiegende Teil durch eine Zusatzemission außerhalb des Emissionskalenders zugeführt, die zunächst im Eigenbestand der Finanzagentur des Bundes geschaffen und sodann an den WSF übertragen, aber **im Jahr 2022 nicht an den Kapitalmarkt gebracht wurde**. Nach Bedarf wurden und werden auf dieser Grundlage seit Anfang 2023 Anleihen am Kapitalmarkt platziert, um Liquidität für die Finanzierung von krisenbedingten Maßnahmen zu generieren.

So spricht sehr viel dafür, dass die dem WSF im Jahr 2022 zugeführten Mittel zum ganz überwiegenden Teil im Jahr 2022 weder „aufgenommen“ noch „eingesetzt“ oder tatsächlich „verwendet“ wurden. Danach könnten **die Kreditermächtigungen in diesem Umfang Ende 2022 untergegangen sein**, zumal Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG, § 18 Abs. 3 BHO gemäß dem Bundesverfassungsgericht auf notlagenbedingte Kreditermächtigungen nicht anwendbar ist.¹¹ Dies wiederum wirft die Frage nach der Unterlegung der 2023 vorgenommenen und noch vorzunehmenden und der für das erste Quartal 2024 geplanten Finanzierungen aus dem WSF auf. Dieser Unterlegungsbedarf könnte seinerseits **Konsequenzen für den Kernhaushalt** haben, jedenfalls mit Blick auf das Volumen der zulässigen Neuverschuldung.

4. Dynamische Entwicklung in den Ländern

Weil das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil im Schwerpunkt Art. 109 Abs. 3 GG und nur ergänzend Art. 115 Abs. 2 GG ausgelegt hat, hat das Urteil unmittelbare Bedeutung für das Haushaltsgebaren der Länder. Jedenfalls in den Ländern Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein werden die dort krisenbedingt eingerichteten und notlagenkreditfinanzierten Sondervermögen sehr kritisch auf ihre **Verfassungskonformität zu prüfen** sein. Es ist nicht auszuschließen, dass danach erforderliche Anpassungen auf Landesebene **Auswirkungen auch auf den Bund** haben könnten, so **im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs**. Dies ist ebenfalls genauer zu prüfen.

⁸ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 181.

⁹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 207.

¹⁰ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 183.

¹¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 173.

5. Der Bundeshaushalt 2023 als Grundlage der Planung für 2024

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass der **Bundeshaushalt 2024 an den Haushalt 2023 anschließt** und auf ihm aufbaut. Alle genannten Fragen, die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aufgeworfen wurden (Wegfall von 60 Mrd. Euro aus dem KTF, erforderliche Neuverbuchung der Sondervermögen, unklare Situation des WSF, Entwicklung in den Ländern), betreffen schon den Bundeshaushalt 2023 und stellen – nach aktuellem Stand – **dessen Verfassungsmäßigkeit in Frage**, namentlich unter den Gesichtspunkten des formalen Haushaltsausgleichs (Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG), des Grundsatzes der Haushaltswahrheit und der Vereinbarkeit mit der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG). Erst wenn ein verfassungsgemäßer Haushalt 2023 gesichert ist, kann – darauf aufbauend – die Planung für 2024 verfassungskonform abgeschlossen werden.

IV. Ergebnis

Aus mehreren Gründen ergibt sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 ein **erheblicher neuer Informations-, Prüfungs- und Beratungsbedarf** im laufenden Haushaltsgesetzgebungsverfahren für den Bundeshaushalt 2024.

Ebenso wie für den Haushalt 2023 gilt für den Entwurf des Haushalts 2024, dass dessen **Verfassungsmäßigkeit nach aktuellem Stand nicht gesichert**, sondern vielmehr fraglich ist, so unter den Gesichtspunkten des formalen Haushaltsausgleichs (Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG), des Grundsatzes der Haushaltswahrheit und der Vereinbarkeit mit der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG).

Das Haushaltsgesetz 2024 und das begleitende Haushaltsfinanzierungsgesetz sind deshalb **kurzfristig nicht beschlussreif**.

gez. Prof. Dr. Hanno Kube

20. Nov. 2023

**Schriftliche Stellungnahme
 zur öffentlichen Anhörung durch den
 Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 21. Nov. 2023**

**Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das
 Haushaltsjahr 2024 (BT-Drs. 20/7800)**

und den

**Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes
 (BT-Drs. 20/8298)**

**„Konsequenzen aus dem Urteil BVerfG 2 BvF 1/22
 – Die Haushaltskrise sinnvoll nutzen –“**

Inhalt

I Zur Buchungssystematik – Wie wirkt sich das Urteil auf die Sondervermögen aus?.....	3
a) Zum Sachverhalt: Die Zuführung an den Energie- und Klimafonds 2022	3
b) Drei Bedingungen einer Ausnahmeregelung zur regulären Schuldenobergrenze	4
c) Konsequenzen für bestehende und zukünftig zu errichtende Sonderhaushalte	5
d) Schuldenbremse eingehalten und dennoch gegen die Maastricht-Kriterien verstoßen	7
e) Empfehlung an den Gesetzgeber.....	7
II Maßnahmen den Haushalt 2024 betreffend	7
a) Sondervermögen KTF als Art 87 Abs. 4 GG	8
b) Kurzfristig mögliche Maßnahmen	8
c) Mittelfristig mögliche Maßnahmen	10
III Haushaltskrise zum Umdenken nutzen.....	11
Fazit	12
Literatur	12

* Mein ausdrücklicher Dank gilt denjenigen, die die Arbeit durch Informationen, Korrekturen und andere nützliche Dinge unterstützt haben. Ohne sie wäre in der Kürze der Zeit dieses Ergebnis nicht möglich gewesen. Verbleibende Fehler bleiben selbstverständlich in meiner Verantwortung. Aufgrund der Änderung von § 70 Abs. 4 Satz 3 BTGO wird zum Schutz der Personen auf eine namentliche Nennung verzichtet.

Kurzfassung

- **Zur Buchungssystematik – Wie wirkt sich das Urteil auf die Sondervermögen aus?**

- Das Urteil nennt drei Bedingungen für eine Ausnahme von der Schuldenregel: (a) die Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG; (b) einen Veranlassungszusammenhang zwischen der Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenze; (c) die Beachtung der Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit. Zentral wird die 2021 geänderte Buchungssystematik moniert.
- Die Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der 29 Sondervermögen beträgt 192,8 Mrd. EUR (2023) – eine Abweichung von 322,8 % gegenüber den offiziell ausgewiesenen 45,6 Mrd. EUR. Dies entspricht eine Defizitquote von 5,0 %.
- Eine Umgehung der Schuldenbremse durch kreditfinanzierte Sondervermögen wird zukünftig nicht mehr möglich sein.
- Rückwirkungen auf bestehende Sondervermögen wie dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) sind aufgrund einer ähnlichen Konstruktionsweise naheliegend und könnten einer gerichtlichen Überprüfung ggf. nicht Stand halten. Gleiches gilt für die Sondervermögen der Bundesländer.

- **Maßnahmen den Haushalt 2024 betreffend**

- In Anlehnung an das Sondervermögen BW könnte der KTF in einem Art 87 Abs. 4 GG als Ausnahme von der Schuldenregel eingebunden werden. Rechtssystematische und ordnungspolitische Bedenken stehen dem allerdings entgegen.
- Ein weiterer Ansatzpunkt wäre die Schuldenbremse: (a) indem das Produktionspotential großzügig (über-)schätzt würde; (b) die Feststellung einer Notlage für 2023 und 2024 getroffen würde; (c) die Schuldenbremse grundgesetzlich gelockert würde. Eine sachlich angemessene Begründung wird hierfür jedoch nicht gesehen.
- Eine Prioritätensetzung würde zunächst unwichtigere Mittelverwendungen streichen.
- Zugriffe auf die Europäische Friedensfazilität (Ukraine Militärhilfe) entlasten national. Kredite aus NextGenerationEU würden auf die Schuldenbremse nicht angerechnet.

- **Haushaltskrise zum Umdenken nutzen**

- Die durch das Urteil hervorgerufene Haushaltskrise sollte langfristig als Chance zum Umdenken genutzt werden: weniger Regulierung und staatliche Förderung – mehr Spielraum für individuelle Entscheidung/Verantwortung.
- Technologische Vorgaben oder auch nur ‚Technologie-Nudging‘ durch staatliche Förderung stellen zugleich eine zentralwirtschaftliche Innovations- und Investitionslenkung dar – deren Gelingen das bessere Wissen der Planer voraussetzt.
- Drastische Senkung der staatlichen Finanzhilfen nach der Rasenmähermethode mit variabler Schnitthöhe.

Das Bundesverfassungsgericht setzt der Schuldenaufnahme durch den Bund (und die Länder) mit seinem Urteil v. 15. November 2023¹ zukünftig enge Grenzen. Die Stellungnahme soll folgende damit in Verbindung stehende Fragestellungen näher beleuchten:

1. Welche möglichen Folgen hat das Urteil für die zukünftige Buchungssystematik der aufgenommenen Schulden? Was bedeutet dies für bestehende und neu zu errichtende Sondervermögen?
2. Welche Maßnahmen den Haushalt 2024 betreffend können als Reaktion auf das Urteil ergriffen werden, um die fiskalisch-ökonomische, aber auch politische Handlungsfähigkeit des Bundesstaates zu gewährleisten?
3. Die Haushaltskrise könnte Anlass zum Umdenken bieten – hinsichtlich einer ordnungspolitischen Neuausrichtung, der Prioritätensetzung und der Hebung von Effizienzpotenzialen.

I Zur Buchungssystematik – Wie wirkt sich das Urteil auf die Sondervermögen aus?

Was sind die Konsequenzen des Urteils für die bestehenden und zukünftigen kreditfinanzierten Sondervermögen? Was sind die Langfristfolgen und Ausstrahlungseffekte auf bestehende Sondervermögen?

a) Zum Sachverhalt: Die Zuführung an den Energie- und Klimafonds 2022

Mit der Verschiebung der mit dem zweiten Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (BT-Drs. 20/300) eingeräumten, aber ungenutzten Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Mrd. EUR durch eine Zuführung an den Energie- und Klimafonds (EKF) im Jahr 2022 war die Absicht verbunden, ungenutzte Kreditermächtigungen für künftige Haushaltsjahre nutzbar zu machen – weitgehend unabhängig von (a) einer möglichen Notlagensituation, (b) der konkreten Mittelverwendung und (c) der Begründung, inwiefern die Verausgabung zur Krisenlösung beitragen würde. Dieser sog. *Veranlassungszusammenhang* sollte keine Rolle spielen, um ein möglichst flexibles Handeln der Regierung zu ermöglichen und die Schuldenbremse abseits von Notlagen zu umschiffen. Grundlage bzw. Hintergrund dieses „haushälterischen Tricks“ war eine *geänderte Buchungssystematik*, nach der

¹ Siehe Bundesverfassungsgericht (2023), Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 1-231, Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 - KTF. Die Rn. der Verweise beziehen sich auf dieses Urteil.

bei Übertragungen aus dem Kernhaushalt an einen Sonderfonds zukünftig eine zeitliche Vorverlagerung des Buchungsansatzes für aufgenommene Kredite auf den Tag der Zuweisung vorgenommen und die Schuldenregel damit flexibilisiert bzw. ausgehebelt werden konnte.² Im betreffenden Fall wurden als ‚unechte‘ Rücklagen des Kernhaushaltes getarnte Kreditermächtigungen für kommende Haushalte im Sonderfonds ausgelagert. Notlagenkreditermächtigungen des Haushaltsplanes 2021, die erheblich über dem Bedarf veranschlagt wurden, konnten so für als klimarelevant deklarierte Ausgaben in kommenden Haushaltsjahren verwendet werden.

b) Drei Bedingungen einer Ausnahmeregelung zur regulären Schuldenobergrenze

Das Urteil hebt drei Bedingungen einer Ausnahmeregelung zur regulären Schuldenobergrenze von jährlich 0,35 %/BIP gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 hervor (Rn. 99): „Neben den geschriebenen *Tatbestandsvoraussetzungen* von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG (a) ist ein *Veranlassungszusammenhang* zwischen der Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen erforderlich (b). Weiter sind bei der notlagenbedingten Kreditaufnahme die *Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit* zu beachten, welche auch der Schuldenbremse zugrunde liegen (c)“ (Herv.d.Verf.). Zentral hebt der Senat den Veranlassungszusammenhang hervor (Rn. 125 ff.). So müssen „die konkreten Verschuldungsermächtigungen in einem sachlichen Veranlassungszusammenhang mit der Notsituation stehen“ (Rn. 127).

Allerdings komme dem Gesetzgeber ein *Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum* hinsichtlich der Diagnose, der Art und des Ausmaßes der Notsituation zu, wie „auch für die Ausgestaltung der Maßnahmen zur Bekämpfung, Anpassung und gegebenenfalls Nachsorge“ (Rn. 137). Diesen Spielraum engt der Senat allerdings wieder ein, je weiter das die Notlage „auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, je mehr Zeit zur Entscheidungsfindung gegeben ist und je entfernter die Folgen sind“ (Rn. 138). Zudem würden die Anforderungen an seine Darlegungslasten steigen, „je länger die Krise dauert und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat, desto detaillierter hat er die Gründe für das Fortbestehen der Krise (Krisendiagnose) und die aus seiner Sicht weiter gegebene Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung darzulegen“ (Rn 151). Eine weitere Einengung setzt der Senat, „wenn notlagenbedingte Kreditmittel entgegen der ursprünglichen Haushaltsplanung und dem konstitutiven Beschluss nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG nicht oder nicht in voller Höhe benötigt worden sind und nunmehr für andere als die ursprünglich avisierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung genutzt werden sollen“ (Rn. 152).

² Siehe Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), Drs. 20/300, 13.12.2021, S. 6.

Sodann hebt der Senat die haushaltsrechtlichen Prinzipien der *Jährlichkeit und Jährigkeit* – flankiert vom Haushaltsgrundsatz der Fälligkeit – hervor, die „nicht durch den Einsatz von Sondervermögen umgangen werden [können]“ (Rn. 155). *Jährlichkeit* bedeute, „dass die zulässige Höhe der Kreditaufnahme nach Jahren getrennt zu ermitteln ist. Nach Ablauf eines Jahres ist die zulässige Nettokreditaufnahme für das Folgejahr neu zu ermitteln“ (Rn. 166). *Jährigkeit* erfordere, „dass Kreditermächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich auch in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen, die Kredite also aufzunehmen sind“ (Rn. 167). Damit wird einer zeitlichen Verschiebung von Kreditermächtigungen und einer Mittelverausgabung in späteren Jahren ein Riegel vorgesetzt.

Zudem schlussfolgert der Senat aus der Formulierung „Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme“ (Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG), „dass im Sinne des Fälligkeitsprinzips für die zeitliche Zuordnung der Kreditermächtigungen in Bezug auf einzelne Jahre und die entsprechenden Obergrenzen für die Kreditaufnahme die tatsächliche Aufnahme der Kredite maßgeblich sein soll“ (Rn. 168). Danach wäre die geänderte Buchungssystematik einer zeitlichen Vorverlagerung des Buchungsansatzes für aufgenommene Kredite auf den Tag der Zuweisung nicht rechtens.

c) **Konsequenzen für bestehende und zukünftig zu errichtende Sonderhaushalte**

Die Auswirkungen des Urteils beschränken sich zunächst auf die *kreditfinanzierten Sondervermögen*, denn in dem Verfahren ging es zentral um vormals bewilligten Kreditermächtigungen, die auf spätere Jahre – außerhalb des eigentlichen Bewilligungszeitraumes – verlagert wurden. Dies wird zukünftig allein wegen eines festgestellten Verstoßes gegen die Prinzipien der *Jährlichkeit* und *Jährigkeit* nicht möglich sein. Hinzu kommen erhöhte Rechtfertigungsansprüche aufgrund des geforderten Veranlassungszusammenhanges: Die Notlage, die Verschuldungsermächtigungen und die daraus finanzierten Verwendungen müssen kongruent verbunden sein. Faktisch erschweren diese Bedingungen die zukünftige Errichtung von Sondervermögen.

Das Urteil könnte zudem Rückwirkungen auf *bestehende Sondervermögen* haben, insbesondere wenn nach ihrer Gründung Modifikationen hinsichtlich der Mittelverwendung und/oder einer zeitlichen Verlagerung von Kreditmitteln in zukünftige Haushaltsperioden vorgenommen wurden. Betroffen ist v.a. der *Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF)*. Denn dieses Sondervermögen hat große konstruktive Ähnlichkeiten mit dem Sondervermögen *Klima- und Transformationsfonds (KTF)*. Der 2020 ursprünglich zur pandemiebedingten Stabilisierung der Wirtschaft gegründete WSF war anfangs mit 600 Mrd. EUR ausgestattet. Da weniger Mittel benötigt wurden, wurde das Volumen zu

Beginn 2022 auf 250 Mrd. EUR angepasst. Zugleich wurde der WSF im November 2022 ermächtigt, für 200 Mrd. EUR Kredite aufzunehmen, damit die von der Bundesregierung geplanten Maßnahmen zur Abfederung der Folgen der Energiekrise infolge des russischen Angriffskriegs in den Jahren 2022 bis 2024 finanziert werden können. Da die dem WSF eingeräumte eigene Kreditermächtigung ausschließlich für das Jahr 2022 galt (§ 26b Absatz 1 StFG), die Mittelverausgabung aber überwiegend 2023 bis zum 30. Juni 2024 – dem Enddatum des WSF – stattfindet, mussten die Kredite vollständig 2022 aufgenommen werden. Die zum Jahresende 2022 überwiegend ungenutzten Kredite wurden in eine zweckgebundene Rücklage überführt (§ 26b Absatz 4 StFG),³ um für die Folgejahre zur Verfügung zu stehen. Im Ergebnis fand eine Übertragung von Mitteln auf einen neuen Zweck (Zweckerweiterung) mit neuer Begründung für zukünftige Jahre statt, in denen die Einhaltung der Schuldenbremse bislang geplant ist. Damit dürfte der ursprüngliche Veranlassungszusammenhang nicht mehr vorliegen und auch die Jährlichkeit ist nicht mehr gewährleistet.⁴ Die Legitimation erschweren dürfte außerdem der neue Zweck ‚Klimawandel‘, denn der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum wird umso geringer, „je entfernter die Folgen sind“ (Rn. 138) – was insbesondere für den Klimawandel relevant sein dürfte, da dieser eher langfristiger Natur ist. Hinzu kommt ein besonderes Problem: Während beim KTF die Kreditermächtigungen noch nicht gezogen wurden, sind die Gelder des WSF für die Gas- und Strompreisbremse sowie für Stützungsmaßnahmen an Unternehmen teils schon verausgabt. Eine gerichtliche Klärung, wie sie von der CDU/CSU bereits diskutiert wird, könnte die aktuelle Haushaltssituation weiter erheblich verschärfen. Unter staatspolitischem Blickwinkel wäre deshalb hiervon abzuraten, zumindest solange keine alternativ tragfähigen Lösungen vorliegen.

Die Folgen des Urteils sind indes nicht auf Sondervermögen des Bundes beschränkt. In mindestens fünf Bundesländern wurden *Sondervermögen auf Landesebene* mit ähnlichen Konstruktionen installiert:⁵

- Berlin: 10 Mrd. EUR für Klimawandel; Begründung: Klimawandel und Ukrainekrieg.
- Bremen: 3 Mrd. EUR zur Bekämpfung der Klima- und Energiekrise sowie für die Zukunftsfähigkeit der bremischen Wirtschaft; Begründung: Energiekrise und Ukrainekrieg.
- NRW: 5 Mrd. EUR für Ukrainekrieg; SPD- und FDP-Fraktion haben eine gemeinsame Klage beim NRW-Verfassungsgerichtshof in Münster eingereicht.
- Saarland: 3 Mrd. EUR für Transformation.

³ Die überschüssige Liquidität wurde auch in Forderungen an den Bund angelegt. Vgl. Bundesrechnungshof (2022), S. 5.

⁴ Ähnlich äußerte der Bundesrechnungshof (2022), S. 2 zum WSF kritisch: „Die vorgesehene Kreditaufnahme „auf Vorrat“ verstößt gegen den verfassungsmäßigen Grundsatz der Jährlichkeit.“

⁵ Vgl. Greive u. Hildebrand (2023).

- Schleswig-Holstein: 5,5 Mrd. EUR für Corona-Notkredit und 1,4 Mrd. EUR Ukraine-Notkredit.

d) **Schuldenbremse eingehalten und dennoch gegen die Maastricht-Kriterien verstoßen**

Der Umfang der 29 Sondervermögen des Bundes beträgt ca. 869 Mrd. EUR, davon mit eigener Kreditermächtigung 590 Mrd. EUR.⁶ 35,9 % der im Haushaltsplan 2023 vorgesehenen Ausgaben werden daneben in Sondervermögen veranschlagt.⁷ Die tatsächliche Nettokreditaufnahme (NKA) des Bundes wird durch die kreditfinanzierten Sondervermögen erheblich verzerrt. So beträgt die im Bundeshaushaltsplan 2023 ausgewiesene NKA offiziell 45,6 Mrd. EUR – die Einhaltung der Schuldenbremse wird formal gewährleistet. Die NKA unter Berücksichtigung der Sondervermögen 2023 beträgt hingegen 192,8 Mrd. EUR – eine Abweichung von 322,8 % bzw. eine Defizitquote von 5,0 %.⁸

e) **Empfehlung an den Gesetzgeber**

Aus Anlass des festgestellten Verfassungsverstoßes wäre der Gesetzgeber gut beraten, die geänderte Buchungssystematik zurückzunehmen: „Der Buchungsansatz für aufgenommene Kredite wird auf den Tag der Inanspruchnahme festgesetzt.“ Damit wäre eine Verschiebung von Kreditermächtigungen/Kreditmitteln unter den einschränkenden Bedingungen des Veranlassungszusammenhang zwar prinzipiell noch möglich, haushaltspolitisch jedoch wirkungslos, da der Kredit zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme auf die Schuldenbremse angerechnet würde.

II **Maßnahmen den Haushalt 2024 betreffend**

Das Prinzip Hoffnung ist nicht immer fehlerfreundlich, insbesondere wenn es irreversible Fehlerkatastrophen zulässt.⁹ Wenngleich das Urteil als „mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig“ in dieser Eindeutigkeit überraschte, so wäre für eine als derart existenziell erkannte Bedrohung eine verantwortungsvolle haushälterische Risikovorsorge in Form eines Plan B zu erwarten gewesen.¹⁰ Wie könnte ein solcher Plan B aussehen?

⁶ Vgl. Bundesrechnungshof (2023), S. 15 f.

⁷ Vgl. ebenda, S. 22.

⁸ Vgl. ebenda, S. 24. Siehe auch Beznoska u. Hentze (2023).

⁹ Vgl. Guggenberger (1987), S. 13, der von der Gefahr der *Irrtumskatastrophe* und dem Verlust einer überlebenswichtigen *Irrtumsfähigkeit* spricht. Vgl. auch Beck (1986) zur Risikogesellschaft u. Meyer (2007) zum *Prinzip Fehlerfreundlichkeit*.

¹⁰ Wirtschaftsminister Robert Habeck in der Regierungsbefragung am 21. Juni 2023: „Das in der Tat würde bedeuten, dass uns der Fußboden weggezogen wird, auf dem wir versuchen, die wirtschaftliche Situation in Deutschland zu

a) Sondervermögen KTF als Art 87 Abs. 4 GG

Eine offensichtlich naheliegende und das Problem formal und materiell ‚heilende‘ Lösung wäre die *Übernahme des ‚Sondervermögens KTF‘ in das Grundgesetz* – ähnlich dem Sondervermögen Bundeswehr – als Art 87 Abs. 4 GG: „Zur Erreichung energie- und klimapolitischer Ziele in Deutschland (Dekarbonisierung) kann der Bund ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von einmalig bis zu 200 Milliarden Euro errichten. Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“ Hierzu wäre eine 2/3-Mehrheit des Deutschen Bundestages und des Bundesrates erforderlich.

Jedoch wäre diese Einfügung ein (weiterer) politischer Verstoß gegen das Prinzip ‚Einmaligkeit‘, mit dem bereits das Sondervermögen Bundeswehr durchgesetzt wurde. Politökonomisch setzt dieser – zum zweiten Mal vollzogene – Bruch der Regel *falsche Anreize*.¹¹ Schwerer wiegt, dass das ‚Sondervermögen KTF‘ eine weitere Ausnahme innerhalb des Grundgesetzes darstellen würde, die einer *Verfassungsdurchbrechung* gleichkommt.¹² Zukünftig könnten weitere ‚Sonderbedarfe‘ neue Sondervermögen in Anlehnung an diese Ausnahmen rechtfertigen – die Ausnahme wird zur Regel.

b) Kurzfristig mögliche Maßnahmen

Neben den generellen Konsequenzen für die Sondervermögen gilt es, Maßnahmen zur Lösung der krisenhaften Haushaltssituation 2023/2024 kurzfristig und mittelfristig zu ergreifen. In der *„Bereinigungssitzung“* des Haushaltsausschusses v. 16./17. Nov. wurden einige wenige Einsparungen beschlossen: abgesenkter Elterngeld-Anspruch, MwSt-Normalsatz für Gaststätten. Allerdings wurden auch erhebliche Mehrausgaben für das Bürgergeld (1,4 Mrd. EUR), den Kapitalstock für die gesetzliche Rente (12 Mrd. EUR) und die Unterstützung von Studenten (150 Mio.) beschlossen. Damit dürften die wegen der schlechten konjunkturellen Lage für nächstes Jahr maximal möglichen neuen Kredite von knapp 22 Mrd. EUR bereits verplant sein.

stabilisieren. Wenn diese Klage erfolgreich ist, das würde Deutschland wirklich wirtschaftspolitisch hart, hart treffen. Wahrscheinlich so hart, dass wir das nicht bestehen werden.“ <https://www.tiktok.com/@kanzlerdaddy/video/7301720858156993825>. Siehe gleichlautend auf https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=-9WqWCw_bo. Abrufdatum 20.11.2023.

¹¹ Allerdings dürften diese Kredite weiterhin unter die europäische Defizitobergrenze fallen, da die europäischen Haushaltsregeln die Sondervermögen mit einbeziehen. Siehe Deutsche Bundesbank (2022), S. 73; auch Schäfers (2022).

¹² Zur Verfassungsdurchbrechung vgl. ausführlich die Dissertation von Hufeld (1996). Historisch kennzeichnet die Verfassungsdurchbrechung ein (Ausnahme-)Gesetz außerhalb der Verfassung, welches mit einer qualifizierten Mehrheit beschlossen wurde. Als Bezugsnorm wird häufig die Weimarer Reichsverfassung angeführt. Gemäß Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG ist dieser Weg in Deutschland nicht mehr möglich. Deshalb ist die Verwendung dieses Begriffes hier nicht ganz stimmig. Ähnlich argumentiert Hugo (2022), S. 62.

Steuererhöhungen wären aufgrund negativer Anreizwirkungen, der bereits hohen Steuerlasten im internationalen Vergleich und der konjunkturellen Belastung keine gute Option. Notwendig wären eine *Prioritätensetzung* mit Kürzungspotentialen, wobei die Schuldenbremse bei rationaler Finanzpolitik nicht die wichtigen, sondern zunächst die unwichtigeren verhindert.¹³

Nachfolgend einige *Beispiele zur Diskussion*.

- Ukraine-Militärhilfe: Es ist eine Erhöhung der Ukraine-Kriegshilfen im EP 60 von derzeit 4 Mrd. EUR auf 8 Mrd. EUR kurzfristig umgeplant worden.¹⁴ Eine Kürzung setzt ein politisches Umdenken hinsichtlich alternativer, zielführender Ukraine-Strategien voraus.
- Europäische Friedensfazilität:¹⁵ Auf EU-Ebene besteht eine ‚Europäische Friedensfazilität‘, die bis 2027 von 5,7 Mrd. EUR (2021) auf derzeit 12 Mrd. EUR stark aufgestockt wurde. Bereits jetzt sind für die Ukraine 2,5 Mrd. EUR freigegeben. EU-Staaten können ihre Waffenlieferungen auf Antrag aus dem Fonds refinanzieren. Da die beantragten Auszahlungen etwa doppelt so groß sind wie die verfügbaren Fondsmittel, betrug die Erstattungsquote 2022 ca. 46 Prozent. Polen ist als bislang größter Nutznießer des Fonds hochgradig unzufrieden und blockierte deshalb zeitweise weitere Zuführungen. Deutschland mit einem Finanzierungsanteil am Fonds von etwa 25 Prozent hat bislang überaus zurückhaltend diese Möglichkeit genutzt. Dieses Erstattungspotenzial sollte weniger zurückhaltend genutzt werden.
- Handwerkerbonus (0,9 Mrd. EUR):¹⁶ Aufgrund der Mangellage bei vielen Handwerkerleistungen wäre der Steuerbonus komplett zu streichen.
- Kindergrundsicherung (3,5 Mrd. EUR nach Gesetzentwurf): Verschiebung der Einführung.
- Zeitliche Streckung der Dekarbonisierung: Eine zeitliche Streckung würde aufgrund der längeren Anpassungszeit geringere Kosten mit weniger Verteilungskonflikten bewirken.
- NGEU-Kreditpotenzial nutzen: Neben den Zuschüssen von 28 Mrd. EUR hat Deutschland bislang auf EU-Kredite aus dem NGEU-Programm verzichtet. Die von den Mitgliedstaaten aufgenommenen NGEU-Kredite werden in den Statistiken zum Haushaltsdefizit nicht berücksichtigt, erhöhen aber de facto die öffentlichen Schulden.¹⁷ Sie dürften damit nicht in die Schuldenbremse eingerechnet werden und ermöglichten so ein nicht angerechnetes Kreditpotenzial in auf EU-Ebene auszuhandelnder Höhe.

¹³ Vgl. Stefan Kooths auf X <https://twitter.com/StefanKooths/status/1725087304723607607> .

¹⁴ Vgl. Carstens (2023).

¹⁵ Vgl. Europäischer Rat/Rat der Europäischen Kommission (2023).

¹⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2021), S. 96.

¹⁷ Vgl. Kauder, Matthes u. Sultan (2023), S. 16.

- Eine weitere Möglichkeit wäre die Aussetzung der Schuldenbremse durch Feststellung einer Notlage für 2023 und 2024, die erweiterte Kreditspielräume eröffnen würde. Der Beschluss mit einfacher Mehrheit scheint unproblematisch. Ob allerdings Art. 109 Abs. 3 GG hier als Begründung „außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ zulässt, dürfte fraglich sein. Schließlich wurde die Notsituation durch einen Verfassungsbruch selbst verschuldet.
- Politisch einfacher wäre es, das Produktionspotential großzügiger zu (über-)schätzen oder gar politisch festzulegen. Dies ließe einen höheren Verschuldungsspielraum unter Einhaltung der Schuldenbremse zu, da die von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung negativ(er) würde (Art. 115 Abs. 2 GG).

c) **Mittelfristig mögliche Maßnahmen**

- Flüchtlingsausgaben: Die Ausgaben für Flucht und Migration betragen derzeit jährlich knapp 50 Mrd. EUR.¹⁸ Eine engere (ggf. gesetzliche) Fassung des Rechts auf Asyl, eine Kürzung der Anspruchsgrundlagen und eine konsequentere Verfolgung von Asyl-Missbrauch setzen auch hier ein politisches Umdenken voraus. Die Politik scheint dem Demos zeitlich verzögert hinterherzulaufen, so dass eine breite gesellschaftliche Zustimmung vorliegen dürfte.
- Speziell der sofortige Anspruch auf Bürgergeld ukrainischer Flüchtlinge erscheint hinterfragenswert. Warum werden diese gegenüber anderen Kriegsflüchtlings positiv diskriminiert? Warum bekommen ukrainische Männer im wehrfähigen Alter überhaupt Unterstützung in Deutschland?
- Bürgergeld (derzeit 26 Mrd. EUR):¹⁹ Hier wäre aufgrund des hohen Volumens nach Einsparpotenzialen zu suchen, auch um mögliche Fehlanreize zu heilen.
- Reform der Schuldenbremse: Neben einer einfachen Anhebung der Schuldenbremse von 0,35 % auf 1,5 % (strukturelle Verschuldung in Relation zum BIP)²⁰ könnten investive Ausgaben oder Verteidigungsausgaben herausgerechnet werden. Neben generellen Einwendungen gegen eine Aufweichung der Schuldenbremse sind Abgrenzungsprobleme und mittelfristig weitere Ausnahmen vorhersehbar. Die dazu erforderliche 2/3-Mehrheit des Deutschen Bundestages und des Bundesrates dürfte derzeit nicht vorliegen.

¹⁸ Vgl. Löhr (2023).

¹⁹ Vgl. Peters, Preuß u. Roßbach (2023).

²⁰ Vgl. den Vorschlag von Hüther (2023).

III Haushaltskrise zum Umdenken nutzen

Wichtig wäre es, die Haushaltskrise als langfristige Chance eines Umdenkens zu begreifen. Das Regulierungsniveau inklusive der damit verbundenen Bürokratie scheint durch ein ‚Klein-Klein‘ nicht reformierbar. Der ‚Ölfleck‘ der Re-Regulierung breitet sich immer mehr aus. Die *Anmaßung von Wissen* über den scheinbar besten Weg wird am Beispiel der sog. Energiewende nur zu deutlich. Technologische Vorgaben oder auch nur ‚Technologie-Nudging‘ durch staatliche Förderung stellen zugleich eine zentralwirtschaftliche Innovations- und Investitionslenkung dar – deren Gelingen das bessere Wissen der Planer voraussetzt.

- Viele Milliarden Euro an staatlichen Geldern ließen sich durch einen globalen Einsatz eines CO₂-Preises einsparen. Umweltnutzungspreise statt Regulierung, staatlicher Förderung und Bevormundung. Technologieoffenheit macht sich die ‚Weisheit der Vielen‘ zunutze. Die bisherigen kleinteiligen Regulierungen verstoßen in grober Weise gegen das ökonomisch gebotene Äquimarginalprinzip.²¹
- Eine drastische Senkung der staatlichen Finanzhilfen von derzeit 208 Mrd. EUR scheint angebracht. Die Steuervergünstigungen (2020) der Gebietskörperschaften ohne die Corona-Hilfen betragen 67,5 Mrd. EUR; die Finanzhilfen des Bundes 63,8 Mrd. EUR.²² Davon klassifizieren die Autoren des Kieler Subventionsberichtes 14,6 Mrd. EUR (22,3 %) der Steuervergünstigungen und 7.1 Mrd. EUR (11,9 %) der Finanzhilfen des Bundes als allokativ hochgradig problematisch und als deshalb verzichtbar, da sie die Informations-, Lenkungs- und Anreizfunktion der relativen Preise stark beeinträchtigen. Jedoch sind diese Subventionen sektoral stark konzentriert (bspw. Landwirtschaft), so dass eine sofortige ersatzlose Streichung als wenig realistisch erscheint. Alternativ schlagen die Autoren die ‚Rasenmähermethode‘ vor, nach der die ‚Schnitthöhe‘ an die allokativ Schädlichkeit der Begünstigung zu koppeln wäre.
- Bundeswehr:²³ Die Bundeswehr erscheint mitunter als eine zentralistische Bürokratie par excellence. Eine Hebung von Effizienzpotenzialen von 25 Prozent des Verteidigungshaushaltes (52 Mrd. EUR) erscheint als Zielgröße realistisch.

²¹ Vgl. stellvertretend für zahlreiche einschlägige weitere Quellen Eisenkopf (2018) u. Sinn (2020).

²² Vgl. Laaser u. Rosenschon (2020), S. 3 u. S. 28 ff.

²³ Vgl. Meyer (2023).

Fazit

Das Urteil BVerfG 2 BvF 1/22 hat zu einer Haushaltskrise geführt, die durch den Wegfall von teils bereits verplanten Kreditmitteln des KTF entstanden ist. Jedoch stellt dies nur einen aktuellen Teilaspekt dar, denn die Folgen dürften weitreichender sein. Diese betreffen insbesondere den WSF, der bei einer weiteren Klageerhebung infrage stehen könnte. Auch für zukünftig zu bildende Sondervermögen wird die alte Buchungssystematik gelten: Der Buchungsansatz für aufgenommene Kredite ist auf den Tag der Inanspruchnahme festzusetzen. Mit einer Verschiebung von Kreditmitteln bzw. Kreditermächtigungen in zukünftige Jahre auf andere Programme – soweit überhaupt aufgrund des geforderten Veranlassungszusammenhangs zwischen der Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen möglich – könnte in einer Normalsituation in zukünftigen Jahren die Schuldenbremse nicht umgangen werden. Die aktuelle Haushaltsklemme ließe sich insbesondere durch Einsparungen bei einer Prioritätenverschiebung lindern. Daneben bietet die Krise die Möglichkeit eines generellen Umdenkens: weniger Regulierung und staatliche Förderung – mehr Spielraum für individuelle Entscheidung/Verantwortung auf der Basis von (Markt-)Preisen.

Literatur

Aufsätze und Monographien

- Anger, Heike, Delhaes, Daniel, Greive, Martin, Hildebrand, Jan u. Olk, Julian (2023), Karlsruhe-Urteil: „Größtes wirtschaftspolitisches Problem dieser Legislaturperiode“, in: Handelsblatt-online, 15.11.2023, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/finanzierung-karlsruhe-urteil-groesstes-wirtschaftspolitisches-problem-dieser-legislaturperiode/29503902.html> (Abrufdatum 16.11.2023).
- Beck, Ulrich (1986), Die Risikogesellschaft, Frankfurt/M. 1986.
- Beznoska, Martin u. Hentze, Tobias (2023), Bundeshaushalt: Große Diskrepanz zwischen Schuldenbremse und Maastricht-Kriterium, in: IW-Kurzbericht 4/2023, Köln 2023.
- Bubrowski, Helene u. Lohse, Eckart (2023), Der Ampel geht das Geld aus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 16.11.2023, S. 2.
- Bundesministerium der Finanzen (2021), 28. Subventionsbericht des Bundes, https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/28-subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (Abrufdatum 16.11.2023).
- Bundesrechnungshof (2022), Finanzierung des Schutzschirms zur Abfederung der Folgen der Energiekrise durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF), Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, 18.10.2022, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/wirtschaftsstabilisierungsfonds.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Abrufdatum 19.11.2023).
- Bundesrechnungshof (2023), Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel, 23.08.2023, <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2023/sondervermoegen.html> (Abrufdatum 17.11.2023).
- Bundesverfassungsgericht (2023b), Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ist nichtig, Pressemitteilung Nr. 101/2023 vom 15. November 2023, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/bvg23-101.html> (Abrufdatum 16.11.2023).
- Carstens, Peter (2023), Erhöhung im Einzelplan 60, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 14.11.2023, S. 2.
- Deutsche Bundesbank (2022), Deutscher Staatshaushalt auch 2021 maßgeblich von Corona- Pandemie geprägt/Sondervermögen des Bundes nunmehr außerhalb der Schuldenbremse/Vorläufiges Abrechnungsergebnis der Schuldenbremse des Bundes für das Jahr 2021, in: Monatsberichte, 74. Jg. (2022), H. 2, S. 65-76.

- Eisenkopf, Alexander (2018), Ein umweltökonomisches Desaster, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 29.10.2018, S. 16.
- Europäischer Rat/Rat der Europäischen Kommission (2023), Europäische Friedensfazilität, 23.08.2023, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-peace-facility/> (Abrufdatum 16.11.2023).
- Finanzagentur (2023), Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF), <https://www.deutsche-finanzagentur.de/wsf/wirtschaftsstabilisierungsfonds/wsf-auf-einen-blick> (Abrufdatum 18.11.2023).
- Fokuhl, Josefine, Kersting, Silke, Olk, Julian u. Stratmann, Klaus (2023), Welche Maßnahmen dem Karlsruher Urteil zum Opfer fallen könnten, in: Handelsblatt-online, 15.11.2023, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/klima-und-transformationsfonds-welche-massnahmen-dem-karlsruher-urteil-zum-opfer-fallen-koennen/29503164.html> (Abrufdatum 16.11.2023).
- Gelinsky, Katja u. Löhr, Julia (2023a), Machtwort aus Karlsruhe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 16.11.2023, S. 15.
- Gelinsky, Katja u. Löhr, Julia (2023b), Der Ampelkoalition fehlen 60 Milliarden Euro im Klimafonds, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 16.11.2023, S. 1.
- Gelinsky, Katja u. Löhr, Julia (2023c), Wackelt jetzt der "Doppelwumms"?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 18.11.2023, S. 23.
- Göbel, Heike (2023), Ampelpolitik ohne Fundament, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 16.11.2023, S. 15.
- Greive, Martin u. Hildebrand, Jan (2023), Jetzt wackeln womöglich auch Länderhaushalte, in: Handelsblatt Düsseldorf, 17.-19.11.2023, S. 11.
- Guggenberger, Bernd (1987), Das Menschenrecht auf Irrtum, München-Wien 1987.
- Haupt, Friederike (2023), "Neue Klarheit", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 17.11.2023, S. 2.
- Hüther, (2023), Nachtragshaushalt verfassungswidrig: Haushaltstricksereien müssen enden, in: IW-Nachricht, 15.11.2023, <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/michael-huether-haushaltstricksereien-muessen-enden.html> (Abrufdatum 16.11.2023).
- Hufeld, Ulrich (1996), Die Verfassungsdurchbrechung – Rechtsproblem der Deutschen Einheit und der europäischen Einigung. Ein Beitrag zur Dogmatik der Verfassungsänderung, in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 725, Dissertation, Berlin 1996.
- Hugo, Dieter (2022), Nachhaltige Schwächung der Schuldenbremse im Zweiten Nachtragshaushalt 2021, in: Verwaltung & Management, 28. Jg. (2022), H. 2, S. 60-63.
- Kauder, Björn, Matthes, Jürgen u. Sultan, Samina (2023), Reforming Economic and Monetary Union: Balancing Spending and Public Debt Sustainability, Martens Centre for European Studies, Policy Brief, June 2023, Brüssel/Köln, <https://www.martenscentre.eu/wp-content/uploads/2023/06/Reforming-Economic-and-Monetary-Union-Policy-Brief.pdf> (Abrufdatum 15.09.2023).
- Laaser, Claus-Friedrich u. Rosenschon, Astrid (2020), Kieler Subventionsbericht 2020: Subventionen auf dem Vormarsch, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik des Instituts für Weltwirtschaft (IfW), Nr. 29, Sept. 2020, Kiel.
- Laaser, Claus-Friedrich, Rosenschon, Astrid u. Schrader, Klaus (2023), Kieler Subventionsbericht 2023: Subventionen des Bundes in Zeiten von Ukrainekrieg und Energiekrise, Kiel Institut für Weltwirtschaft, Kiel 2023, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/f538af77-3462-4431-8e47-110fcb09dec5-KBW_44.pdf (Abrufdatum 18.11.2023).
- Löhr, Julia (2023), In der Schuldenwirtschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 13.11.2023, S. 15.
- Löhr, Julia u. Schäfers, Manfred (2023), Lindner will "mit weniger Geld wirksamere Politik" machen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 17.11.2023, S. 1.
- Meyer, Dirk (2007), Warum wir von den Ameisen lernen können - Ein Plädoyer für mehr Fehlerfreundlichkeit, in: UNI-FORSCHUNG, 17. Jg. (2007), S. 62-65.
- Meyer, Dirk (2023), Zeitenwende auch für Haushalt und Beschaffungswesen?, in: ifo Schnelldienst, 76. Jg. (2023), H. 7, S. 9-12.
- o.V. (2023), Karlsruhe kassiert Haushalt, in: Handelsblatt Düsseldorf, 16.11.2023, S. 1.
- Peters, Benedikt, Preuß, Roland u. Roßbach, Henrike (2023), Alles wird teurer - auch das Bürgergeld, in: Süddeutsche online, 13.11.2023, <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundshaushalt-mehrkosten-buergergeld-fluechtlinge-gruende-1.6302856?print=true> (Abrufdatum 19.11.2023).
- Reuters (2023a), Karlsruhe stuft Klima-Sondervermögen als verfassungswidrig ein, in: F:A:Z:NET, Frankfurt, 15.11.2023, https://www.faz-biblionet.de/faz-portal/document?uid=FAZN_20231115_9315111&token=b6b48630-aca8-47e4-9ba3-b6be0f89bf15&p_scr=faz-archiv&p.q=Klima-+und+Transformations-fonds&p.source=&p.max=10&p.sort=&p.offset=0&p_ts=1700141580552&p.timeFilter=LAST_3_DAYS&p.timeFilterType=1 (Abrufdatum 16.11.2023).
- Reuters (2023b), "Größtes wirtschaftspolitisches Problem der Ampel", in: F:A:Z:NET, Frankfurt, 15.11.2023, https://www.faz-biblionet.de/faz-portal/document?uid=FAZN_20231115_9315351&token=d8d9dd5a-9f4a-4a43-beaf-de0684b08c53&p_scr=faz-archiv&p.q=Klima-+und+Transformations-fonds&p.source=&p.max=10&p.sort=&p.offset=0&p_ts=1700142443154&p.timeFilter=LAST_3_DAYS&p.timeFilterType=1 (Abrufdatum 16.11.2023).

- Schäfers, Manfred (2022), Sondervermögen Bundeswehr läuft jenseits der Schuldenregel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 16.03.2022, S. 17.
- Schäfers, Manfred (2023), Nachschlag für das Bürgergeld, aber nicht für Wirte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 18.11.2023, S. 23.
- Schäfers, Manfred u. Löhr, Julia (2023), Die Ampelkoalition muss sparen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 17.11.2023, S. 17.
- Sinn, Hans-Werner (2021), Das Grüne Gewitter – ein Essay über richtige und falsche Klimapolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 10.01.2020, S. 16.

Rechtsvorschriften und Daten

- Bundesverfassungsgericht (2023a), Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 1-231, Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 - KTF.
- Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), Drs. 20/300, 13.12.2021.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist – GG.
- Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) vom 17. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1982), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5247) geändert worden ist – StFG.

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.



Fachbereich V
Rechtswissenschaft



Universität Trier · 54286 Trier · Germany

Per E-Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

An den
Vorsitzenden des Haushaltsausschusses
Herrn Prof. Dr. Helge Braun, MdB
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Fachbereich V – Rechtswissenschaft
Prof. Dr. Henning Tappe

Öffentliches Recht, deutsches und internationales Finanz- und Steuerrecht

Universitätsring 15
54296 Trier
Tel. +49 651 201-2577 oder -2576
Fax +49 651 201-3816
steuerrecht@uni-trier.de
www.steuerrecht.uni-trier.de

19. November 2023

PA 8/22 – Öffentliche Anhörung zu den Entwürfen eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (BT-Drs. 20/7800) und eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298)

Sehr geehrte Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Mitglieder des Haushaltsausschusses,
für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 21. November 2023 bedanke ich mich. Zur Vorbereitung übersende ich Ihnen vorab meine schriftliche Stellungnahme:

I. Vorbemerkung

Mit Blick auf die Terminierung der Anhörung – knapp eine Woche nach dem Urteil des BVerfG zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (2 BvF 1/22) – gehe ich davon aus, dass es im Rahmen der Erörterung vor allem um die Auswirkungen dieser Entscheidung auf den Bundeshaushalt des Jahres 2024 gehen soll.

II. Auswirkungen des BVerfG-Urteils v. 15.11.2023 auf den Haushalt 2024

1. Unmittelbare Auswirkungen hat das Urteil des BVerfG auf das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vom 18. Februar 2022. Dieses ist nichtig. Weil mit dem 2. NHG 2021 dem Energie- und Klimafonds (EKF) bzw. nach Umbenennung dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) 60 Mrd. Euro zugeführt wurden, diese Mittel aber buchmäßig in einer Rücklage des KTF „gespeichert“ sind, wirkt sich die aus dem Urteil folgende Minderung dieser Rücklage um 60 Mrd. Euro nicht unmittelbar auf den/die Kernhaushalt(e) des Bundes aus. Unmittelbare Folge der BVerfG-Entscheidung ist vielmehr, dass in den Wirtschaftsplänen des Sondervermögens in dieser Höhe Ausgaben gekürzt (oder reguläre Einnahmen zugeführt) werden müssen. § 1 Abs. 5 HG-E 2024, der den Wirtschaftsplan des KTF für das Haushaltsjahr 2024 feststellt, ist vor diesem Hintergrund – ebenso wie der Wirtschaftsplan selbst – entsprechend anzupassen. Konkrete Folgen für den Ausgleich des Kernhaushalts ergeben sich nur, soweit Zuführungen aus dem Sondervermögen (KTF) in den Kernhaushalt eingeplant wären oder Ausgaben, die nicht mehr aus dem KTF zu finanzieren sind, nunmehr in den Kernhaushalt eingestellt (d.h. aus diesem finanziert) werden sollen.



2. Mittelbar können die Ausführungen des BVerfG-Urteils (genauer: die präzisierten verfassungsrechtlichen Maßstäbe) auch Konsequenzen für andere Sondervermögen/Fonds des Bundes haben. Denkbar ist dies etwa für den Wirtschafts- und Stabilisierungsfonds (WSF). Soweit solche Sondervermögen durch Zuführungen und Ablieferungen (Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG) mit dem Kernhaushalt verbunden sind, können sich wiederum Auswirkungen auf den Bundeshaushalt (Kernhaushalt) ergeben.

III. Weitere Konsequenzen aus dem BVerfG-Urteil v. 15.11.2023

1. Nicht ganz eindeutig sind die Auswirkungen des BVerfG-Urteils mit Blick auf die Einhaltung der Kreditgrenze(n) in den Haushaltsjahren 2021–2024. So könnte man wegen der im Urteil enthaltenen Kritik an der umgestellten Buchungssystematik annehmen, dass Kreditaufnahmen allgemein in denjenigen Jahren auf die Kreditgrenze des Art. 115 Abs. 2 GG anzurechnen wären, in denen sie kassenmäßig erfolgen. Dann müsste dies im Haushaltsplan 2024 berücksichtigt werden. Das BVerfG formuliert in Rn. 207 und 208 des Urteils:

„Die nach der Gesamtkonzeption des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 vorgesehene faktische Vorhaltung von Kreditermächtigungen in periodenübergreifenden Rücklagen verstößt gegen die Maßgaben aus Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG als jahresbezogene Anforderungen. [...] Dabei werden die jetzt geschaffenen Kreditermächtigungen ohne Anrechnung auf die Verschuldungsgrenze des dann aktuellen Haushaltsjahres nutzbar gemacht, weil die Anrechnung bereits mit der Ermächtigung im Ausnahmejahr 2021, nicht aber mit der späteren Kreditaufnahme selbst erfolgen soll. Dies ist mit dem Grundsatz der Jährigkeit in Verbindung mit dem Grundsatz der Fälligkeit bei Anwendung der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG nicht zu vereinbaren.“

Im Ergebnis ist dies – speziell für den Fall des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG – überzeugend. Anknüpfend an die allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit ergibt sich im Zusammenhang mit den staatsschuldenrechtlichen Regeln über die Notlagenkreditaufnahme nicht nur ein Erfordernis, „dass die konkreten Verschuldungsermächtigungen in einem sachlichen Veranlassungszusammenhang mit der Notsituation stehen“ müssen (BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 127), sondern darüber hinaus auch ein Gebot der „zeitlichen Notlagenkonnextät“. Notlagenkredite dürfen nicht für eine Zeit *nach* der Notlage vorgehalten werden. Dies immerhin ließe Spielräume, wenn wie vom BVerfG ausdrücklich gefordert (BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 172, 207) die Notlage wiederholt festgestellt wird – nach Jahren getrennt und unter Beachtung der Darlegungslasten – und die Kreditaufnahme im Jahr der Feststellung erfolgt (Rn. 173).

2. Wegen der Folgen für künftige Haushalte muss aber zwischen Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug differenziert werden: Das Haushaltsrecht unterscheidet zwischen der „Aufnahme von“ (Art. 115 Abs. 1 GG) und den „Einnahmen aus“ Krediten (Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG). Die Einnahmen aus Krediten knüpfen an das kameralistische System an, es werden also nicht wie in einer Bilanz Forderungen und Verpflichtungen berücksichtigt, es kommt nur auf Zahlungsströme an. Die Vorgaben zur „Schuldenbremse“, also die materiellen Regelungen in Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG beziehen sich – dem Wortlaut nach – auf die „Einnahmen aus Krediten“. Sie begrenzen also nicht etwa die Aufnahme neuer Kredite, die z.B. auch zur Umschuldung zulässig ist, sondern die in den Haushaltsplan mit dem Ziel des Haushaltsausgleichs (Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG) einzustellenden Einnahmen, die aus dieser Kreditaufnahme resultieren (sog. Deckungskredite i.S.d. § 18 Abs. 2 Nr. 1 BHO). Die Steuerung und Begrenzung der *Aufnahme* von Krediten (und ähnlich zukunftsbelastender Maßnahmen) ist hingegen Aufgabe des Gesetzesvorbehalts in Art. 115 Abs. 1 GG.

Mit Blick auf die Aufnahme von Krediten ist zudem zwischen der Ermächtigung im Haushaltsgesetz (§ 2 HG) bzw. der entsprechenden Einnahme im Haushaltsplan (§ 1 HG i.V.m. dem gesetzlich festgestellten Haushaltsplan) und der tatsächlichen kassenmäßigen Aufnahme der Kredite (im Rahmen des sog. Schuldenmanagements) zu unterscheiden. Die tatsächliche Kreditaufnahme erfolgt unter Beachtung des Marktumfelds



regelmäßig erst dann, wenn Mittel während des jährlichen Haushaltsvollzugs tatsächlich benötigt (d.h. ausgezahlt) werden; die Ermächtigung zu dieser Kreditaufnahme erfolgt im jährlichen Haushaltsgesetz. Die voraussichtlichen Einnahmen aus dieser Kreditaufnahme (Nettokreditaufnahme) werden im Haushalt als „Einnahmen aus Krediten“ verbucht – diese unterfallen dann den Vorgaben der Schuldenbremse.

3. Ein Haushaltsgesetz, das Einnahmen aus Krediten zulässt, um Ausgaben zu finanzieren, die erst in Zukunft zu leisten sind, verfehlt die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Fälligkeit und Jährigkeit. Ausgaben, die mit Hilfe einer Zuführung an eine Rücklage oder an ein Sondervermögen als „aktuelle“ Ausgaben in den Haushaltsplan eingestellt werden, damit sie in späteren Haushaltsjahren zur Verfügung stehen und erst dann verausgabt werden, sind mit diesen Grundsätzen nur schwer zu vereinbaren. Man kann dieses Vorgehen als Verstoß gegen die Haushaltswahrheit ansehen, weil die Deckung für zunächst „fiktive“ Ausgaben hergestellt wird, oder als „Umgehungstatbestand“, wenn es keine ausreichenden Sachgründe für die Rücklagenbildung gibt. Entscheidend ist aber die Klärung, welches staatliche Handeln konkret gegen welche Vorgaben des Haushaltsverfassungsrechts verstößt. Zu differenzieren ist hier zwischen dem Haushaltsjahr, in dem das Sondervermögen durch Kredite „befüllt“ wird, und dem Haushaltsjahr, in dem die Kreditmittel dann tatsächlich ausgegeben werden:

a) In dem Haushaltsjahr, in dem noch keine Kredite tatsächlich aufgenommen werden, aber im Haushaltsplan als „Einnahmen aus Krediten“ veranschlagt werden, sind die Einnahmen aus Krediten fehlerhaft eingeplant, also insoweit als Verstoß gegen die „zeitlichen Notlagenkonnextität“ verfassungswidrig. Wird – wie im Fall des 2. NHG 2021 – dieser Verstoß verfassungsgerichtlich festgestellt, und sind die entsprechenden Ansätze nichtig, fallen (staatsschuldenrechtlich) die entsprechenden Kreditermächtigungen und eingeplanten Einnahmen aus Krediten sowie (haushaltsverfassungsrechtlich) die daraus finanzierten Ausgaben, d.h. die Zuführungen an Sondervermögen oder Rücklagen weg. Ein späterer Haushalt, der diesen Wegfall (im Haushalts- oder Wirtschaftsplan des Sondervermögens) nicht berücksichtigt, verstößt wegen dieser „Fehlplanung“ gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit.

b) In dem Haushaltsjahr, in dem die Kredite tatsächlich aufgenommen werden (Haushaltsvollzug), kann sich ein Verstoß gegen § 18 Abs. 2 u. 3 BHO ergeben, wenn und soweit der gesetzliche Ermächtigungsrahmen überschritten wird. Das BVerfG geht dabei davon aus, dass die Kreditermächtigungen im Fall der Notlagenkredite i.S.d. Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG abweichend von § 18 Abs. 3 BHO mit dem Ende des Haushaltsjahres verfallen (BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 173). Es kann aber auch ein (materieller) Verstoß gegen Art. 115 Abs. 2 GG vorliegen, weil die *tatsächliche* Kreditaufnahme von der nach Art. 115 Abs. 2 S. 1–3 GG *zulässigen* Kreditaufnahme abweicht. Letzteres ist nicht zwingend die geplante Kreditaufnahme, weil die Konjunkturkomponente nach § 7 Abs. 1 G-115 „nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres auf der Grundlage der tatsächlichen Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt“ neu ermittelt wird.

Ein entsprechender Verstoß führt dann aber nicht zur Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes, sondern, weil der Verstoß dem Haushaltsvollzug zuzuordnen ist, zur notwendigen Verbuchung auf dem Kontrollkonto. Ergibt sich wegen § 7 G-115 eine Abbaupflichtung aus dem Kontrollkonto, wäre dies im Haushaltsplan zu berücksichtigen. Eine doppelte Anrechnung der Kredite auf die Schuldenbremse im Jahr der Planung *und* im Jahr des Vollzugs entspricht hingegen nicht der Systematik des Art. 115 Abs. 2 GG.

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.

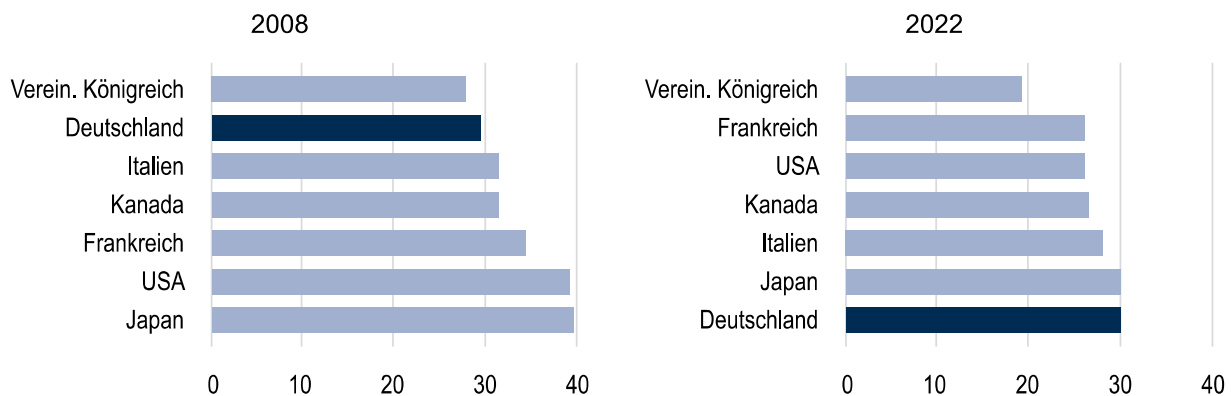
2. Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht sowohl die Zuweisung von 60 Mrd. Euro an den KTF als auch die geänderte Buchungstechnik für verfassungswidrig erklärt. Unmittelbare Folge des Verfassungsgerichtsurteils ist, dass für das kommende Haushaltsjahr Programmausgaben im KTF in Höhe von rund 18,5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