

---

Schriftliche Stellungnahme  
zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages  
am 5. Dezember 2023  
zu den Drucksachen

- Entwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2023 nebst Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2023, BT-Drucksache 20/9500)
- Antrag auf einen Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes (BT-Drucksache 20/9501)
- Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drucksache 20/8298), inkl. der Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag (Ausschuss-Drucksache 20(8)5704)

**Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer**

Lehrstuhl für Komparative Wirtschaftsforschung  
Ludwig-Maximilians-Universität München  
und  
Vorsitzende des Sachverständigenrates  
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

---

Kontaktinformationen:

Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer

Lehrstuhl für Komparative Wirtschaftsforschung  
Ludwig-Maximilians-Universität München  
Akademiestr. 1  
80799 München

# SCHRIFTLICHE STELLUNGNAHME FÜR DIE ANHÖRUNG DES HAUSHALTAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES ZUM NACHTRAGSHAUSHALTSGESETZ 2023

Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer

Lehrstuhl für Komparative Wirtschaftsforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München

Vorsitzende des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

## Ausgangslage

1. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 vom 15. November 2023 wurde die zeitliche Entkoppelung der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation vom tatsächlichen Einsatz der dadurch bedingten Kreditermächtigungen für verfassungswidrig erklärt. Damit stehen für das Jahr 2023 Kreditermächtigungen aus den Vorjahren nicht mehr als Rücklage für die Sondervermögen Klima- und Transformationsfonds (KTF), Wirtschaftsstabilisierungsfonds – Teilbereich Energie (WSF – Energie) und weiteren Sondervermögen zur Verfügung. Dementsprechend ergeben sich für das Jahr 2023 aus diesem Urteil Anpassungsbedarfe in den Wirtschaftsplänen der jeweiligen Sondervermögen.
2. Der Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 sieht für den WSF – Energie neue Kreditermächtigungen in Höhe von 43,2 Mrd Euro und für das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ Zuweisungen in Höhe von 1,6 Mrd Euro aus dem Bundeshaushalt vor. Beides ist der nach Artikel 115 GG zu berücksichtigenden Nettokreditaufnahme hinzuzurechnen. Die resultierende Nettokreditaufnahme überschreitet somit die Regelgrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme, die bereits mit dem Bundeshaushalt erreicht wird. Der Nachtragshaushalt ist daher nur verfassungskonform, wenn eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt wird. Diese soll „aufgrund der mit dem völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verbundenen tiefgreifenden humanitären, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen, die sich aufgrund dieses exogenen Ereignisses der Kontrolle des Staates entzieht“, sowie aufgrund der „Flutkatastrophe im Sommer 2021 insbesondere in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz“ festgestellt werden.

## Außergewöhnliche Notlage

3. Schon im Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 vom 30. Mai 2022 wurde neben der pandemiebedingten Notlage, die bereits seit dem 25. März 2020 beschlossen wurde, auch auf die Verschärfung der Notlage im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg und der Energiepreiskrise hingewiesen:

*„Die Situation wird verschärft durch die mit dem völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verbundenen humanitären, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen, wie beispielsweise die humanitäre Situation in der Ukraine, die Versorgung und Unterbringung von Geflüchteten aus der Ukraine, die erheblichen Belastungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen durch infolge des Konflikts stark gestiegene Kosten für Strom, Heizung und Mobilität sowie wirtschaftliche Unsicherheit in den Handelsbeziehungen, internationale Sanktionen und darüber hinaus unterbrochene Lieferketten sowie die Verschärfung internationaler und humanitärer Krisen durch massiv steigende Preise für Lebensmittel und Energie.“*

Wie unten ausgeführt wird bestehen insbesondere die in der Begründung des Beschlusses des Bundestages vom 30. Mai 2022 hinzugetretenen verschärfenden Gründe im Zusammenhang und infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine mit seinen humanitären, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen auch 2023 weiterhin fort. Sie beeinträchtigen auch im Jahr 2023 erheblich die staatliche Finanzlage. Dies hat der Sachverständigenrat in seinem Gutachten 2022 bereits ausgeführt (Sachverständigenrat, 2022 Tz. 190). Ein abruptes Ende dieser Auswirkungen zum Jahresende 2023 zeichnet sich nicht ab. Wie lange die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges die Wirtschaft und die öffentlichen Haushalte beeinträchtigen werden, hängt vom Fortgang der kriegerischen Auseinandersetzungen in der Ukraine ab und davon, wie schnell es angesichts der verschärften geopolitischen Spannungen gelingen wird, die Energieversorgung und den Energieeinsatz an die veränderten makroökonomischen und geopolitischen Gegebenheiten anzupassen.

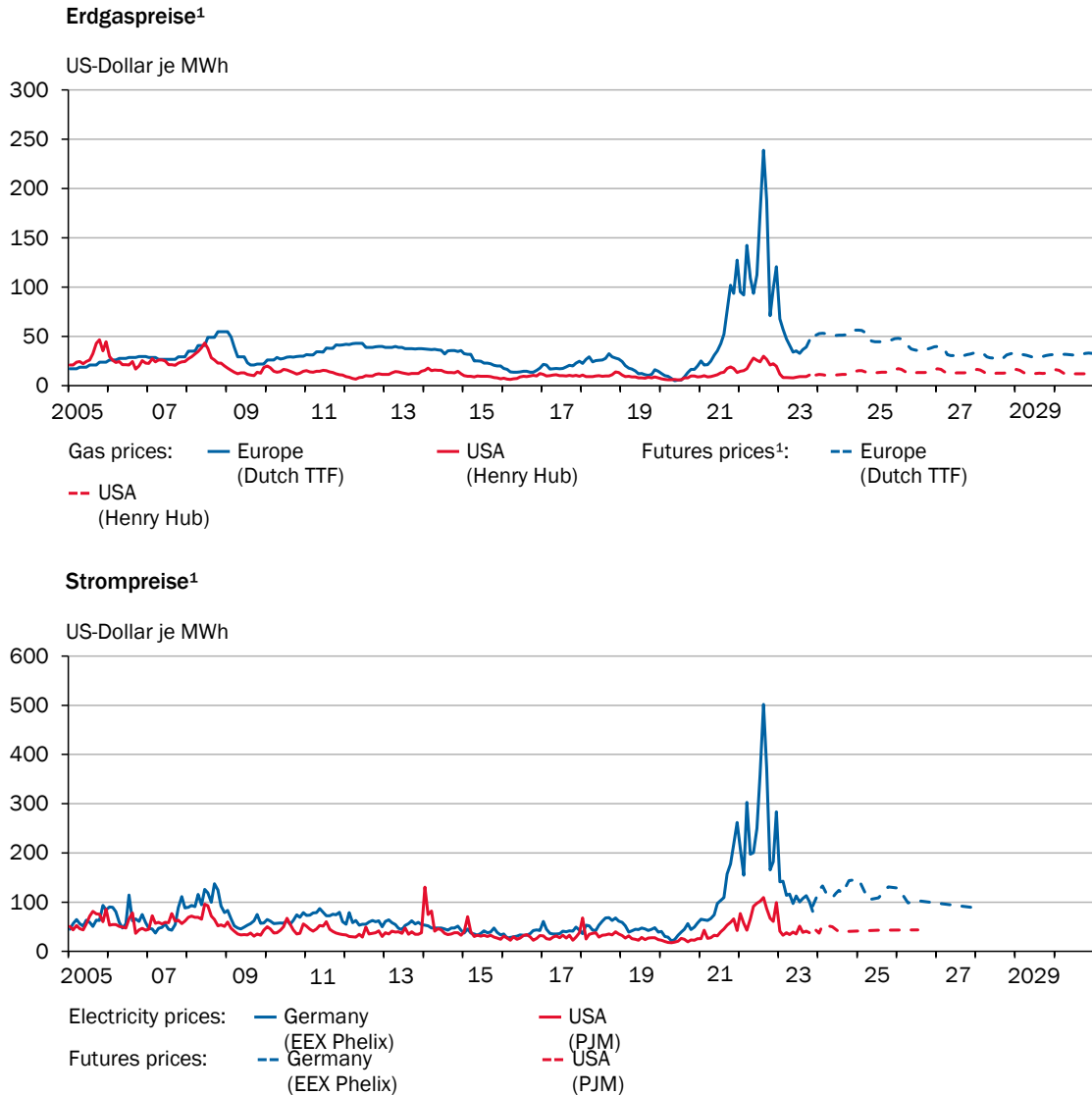
### Makroökonomische Wirkungen der Energiepreiskrise

4. Die aktuelle Wirtschaftskrise hat sich in Folge des russischen Angriffskrieges in Deutschland vor allem über einen Rückgang des Energieangebotes und damit hohe Energiepreise sowie zunehmende Unsicherheit materialisiert. So waren die Großhandelspreise für Energie vor allem in der ersten Jahreshälfte 2023 noch deutlich erhöht und auch heute noch befinden sie sich über dem Vorkrisenniveau (Abbildung 1). Die Reaktion der Verbraucherpreise erfolgte mit deutlicher Verzögerung. Auch aktuell liegt die Verbraucherpreisinflation noch deutlich über dem Inflationsziel. Ohne Gaspreisbremse wäre der Anstieg der Verbraucherpreise sogar deutlich höher ausgefallen (Garnadt et al., 2023) Die ökonomische Unsicherheit war auch Anfang des Jahres 2023 noch sehr hoch. (Sachverständigenrat 2023a, Ziffer 1).
5. Die makroökonomischen Wirkungen der Energiepreiskrise in Folge des russischen Angriffskrieges lassen sich nur schätzungsweise quantifizieren. Die Revisionen der Konjunkturprognosen des Sachverständigenrates deuten darauf hin, dass das Bruttoinlandsprodukt für das Jahr 2022 im Gutachten ein Jahr zuvor (vor dem russischen Angriffskrieg und den damit zusammenhängenden Krisenphänomenen) insgesamt um 2,8 Prozentpunkte überschätzt worden ist. Insbesondere die Produktion der energieintensiven Industriezweige hat sich im Verlauf des Jahres 2022 deutlich reduziert. Dabei zeigt sich eine positive Korrelation zwischen

dem Stromverbrauch und der Industrieproduktion der energieintensiven Industriezweige (Abb. 2). Gleichzeitig hat sich die Inflation im Jahr 2022 überraschend um insgesamt 4,3 Prozentpunkte erhöht.

ABBILDUNG 1

Strom- und Gaspreisentwicklung 2005 bis 2030



1 – Stand: 14. November 2023.

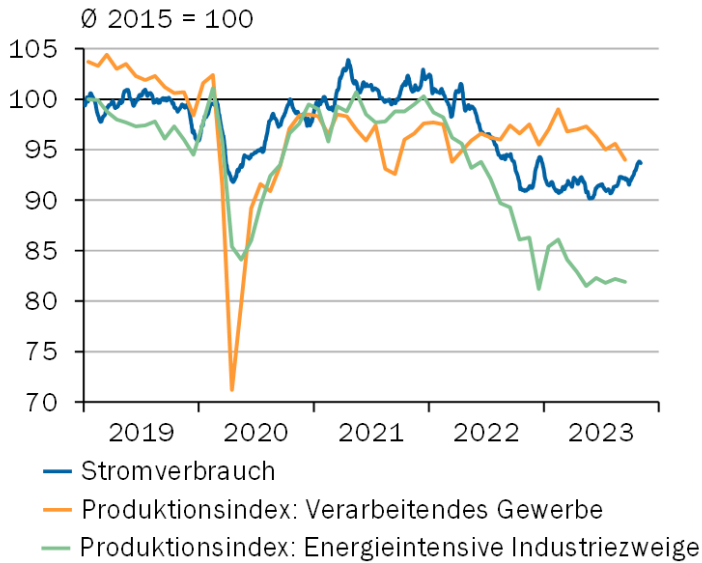
Quellen: IWF, Refinitiv Datastream, Refinitiv Eikon, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 23-094-02

6. Diese Krise des Jahres 2022 hat sich bisher nicht entspannt. Die Wirtschaft in Deutschland konnte nicht wieder auf den im Jahr 2021 prognostizierten Pfad einschwenken. Für das Jahr 2023 liegen zwar keine Kurzfristprognosen des Sachverständigenrates aus dem Jahr 2021 zum direkten Vergleich vor. Allerdings deuten die Projektionen der Gemeinschaftsdiagnose aus dem Herbst 2021 darauf hin, dass auch für das Jahr 2023 die Wirtschaftsentwicklung weiterhin deutlich unterhalb des vor der Krise prognostizierten Pfads liegt. Der Abstand zum 2021 prog-

nostizierten Pfad des BIP hat sich sogar auf insgesamt -4,6 Prozentpunkte vergrößert (Abb. 3). Auch für das Jahr 2024 deuten die Konjunkturprognosen des Sachverständigenrates nicht auf Entwarnung hin.

ABBILDUNG 2

Stromverbrauch und Industrieproduktion 2019 bis 2023

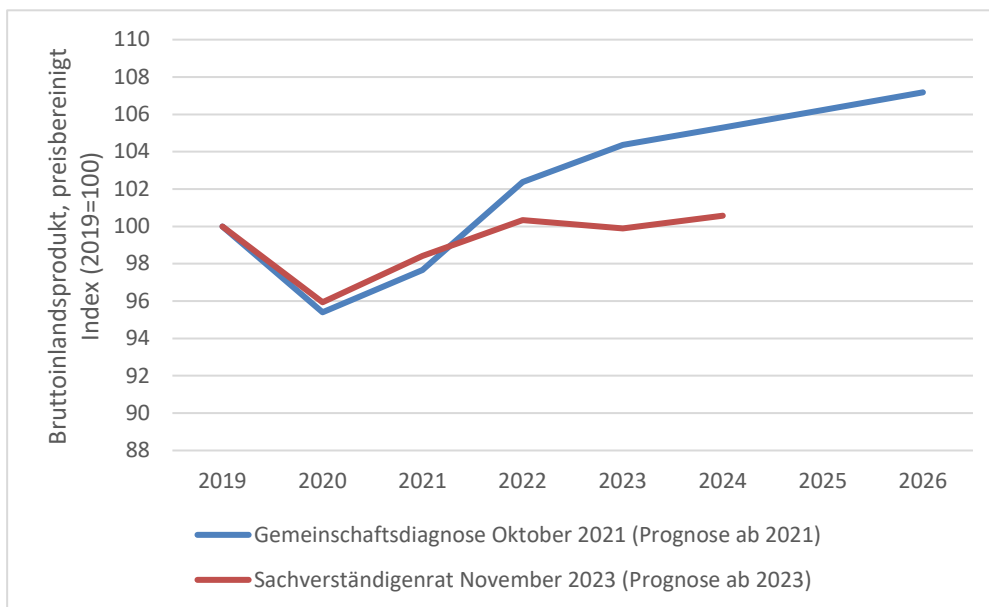


Quellen: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt  
 © Sachverständigenrat | 23-365-02

Quelle: Sachverständigenrat (2023)

ABBILDUNG 3

Prognosen des Bruttoinlandsprodukts (preisbereinigt) in Deutschland (2019 – 2026)



Quelle: Gemeinschaftsdiagnose (2021) und Sachverständigenrat (2023b)

## Gas- und Strompreisbremsen

7. Die Kosten der Gas- und Strompreisbremsen, die im vergangenen Jahr beschlossen wurden, werden für das Jahr 2023 bis Oktober 2023 auf rund 14,3 Mrd. Euro für die Finanzierung der Preisbremse für Erdgas und Wärme sowie 15,2 Mrd. Euro für die Strompreisbremse geschätzt. Die im Zuge der Energiepreiskrise getroffenen Maßnahmen waren geeignet, um die Unsicherheit zu reduzieren, einen weiteren Rückgang der Wirtschaftsleistung zu vermeiden und eine Stabilisierung der Erwartungen von Konsumenten und Investoren zu erreichen (Sachverständigenrat 2023a, Ziffer 30 und Garnadt et al., 2023). So haben Transferzahlungen an die privaten Haushalte zu einer Stabilisierung der Realeinkommen beigetragen und einen weiteren Rückgang der Konsumnachfrage verhindert. Die Inflation dürfte in Folge im Jahr 2023 durch die Gaspreisbremse um 0,2 bis 0,4 Prozentpunkte niedriger ausgefallen sein (Garnadt, et al., 2023).
8. Ende des Jahres 2022 haben die Preisniveaus auf den Strom- und Energiemärkten ihren Höhepunkt erreicht (Abb. 1), ein Fortdauern hoher Preise über den Jahreswechsel hinaus war deshalb erwartbar. Vor diesem Hintergrund hielt der Sachverständigenrat bereits vor einem Jahr eine Notlage für das Jahr 2023 für begründbar (Sachverständigenrat, 2022 Tz. 190). Am aktuellen Rand steigen die Gaspreise in Europa wieder moderat an. Im langfristigen Prognoseverlauf wird damit gerechnet, dass die Strom- und Gaspreise in Europa deutlich oberhalb der Niveaus in den USA liegen werden.

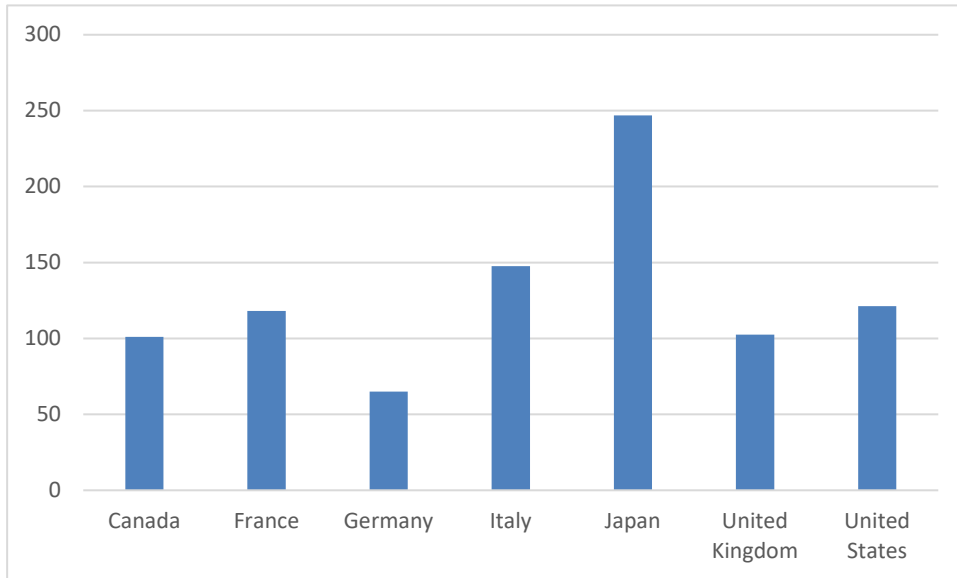
## Schuldenragfähigkeit

9. Die Staatsverschuldung Deutschlands ist im Vergleich mit anderen größeren Industrieländern niedrig. Unter den G7-Staaten hat Deutschland mit Abstand die niedrigste Bruttostaatsverschuldung im Verhältnis zum BIP (Abb. 4). Zur internationalen Vergleichbarkeit wird hier die Gesamtverschuldung aller staatlichen Ebenen aggregiert betrachtet. Seit der Finanzkrise hat Deutschland die Staatsverschuldung im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung deutlich reduziert, während sie in anderen Ländern angestiegen ist. Aufgrund der geringeren Kosten der Energiepreisbremsen dürfte zudem die Schuldenquote Deutschlands zum Ende des Jahres 2023 geringer ausfallen als zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushalts 2023 prognostiziert. Der Sachverständigenrat erwartete im November 2022 für das Jahr 2023 eine Schuldenstandsquote von 68,1%. In der Prognose vom November 2023 wird eine Schuldenstandsquote von lediglich 64,4% erwartet. Die deutschen Staatsfinanzen sind demnach weit von Tragfähigkeitsproblemen entfernt.
10. Die Einschätzung der Schuldenragfähigkeit durch die Marktteilnehmer ist unabhängig davon, ob die Verschuldung dem Sondervermögen oder dem Kernhaushalt zuzurechnen ist. Zudem ist die Schuldenragfähigkeit vom Zeitpunkt der Erteilung der Kreditermächtigung unberührt. Für die Schuldenragfähigkeit ist der tatsächliche Zeitpunkt der Kreditaufnahme und das zu diesem Zeitpunkt vorherrschende Zinsniveau relevant. Ebenso ist die Schuldenquote gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die für die europäischen Fiskalregeln relevant ist, unabhängig davon, wo die Kreditaufnahme verbucht wird beziehungsweise wann die Kreditermächtigung erteilt wird. Die Schuldenquote gemäß VGR bleibt

also vom Urteil des BVerfG unberührt. Das Urteil dürfte sich ausschließlich auf den Zeitpunkt der zu verbuchenden Nettokreditaufnahme im Rahmen der Schuldenbremse auswirken.

▾ ABBILDUNG 4

OECD-Prognose der Bruttoschuldenquote in G7-Ländern zum Ende des Jahres 2023



Quelle: OECD (2023)

## Literatur

- Garnadt, N., L. Nöh, L. Salzmann, C. Schaffranka (2023) „Die Wirkung der Gaspreisbremse auf Inflation und fiskalische Kosten: eine Abschätzung“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 24 (2), 171–183, Juli 2023.
- Gemeinschaftsdiagnose (2021) „Krise wird allmählich überwunden – Handeln an geringerem Wachstum Ausrichten“
- MacroScope Pharma Economic Policy Brief #10/23 (2023) „Herbstprognose: Aufschwung unter erheblichen Risiken“
- Sachverständigenrat (2022) „Energiekrise solidarisch bewältigen – neue Realität gestalten“
- Sachverständigenrat (2023a) „Aktualisierte Konjunkturprognose 2023 und 2024“.
- Sachverständigenrat (2023b) „Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren“