

Karlsruhe, den 3. Dezember 2023

Stellungnahme im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 5. Dezember 2023 (BT-Drucksache 20/9500, 20/9501, 20/8298)

I. Anlass

1. Am 15. November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht geurteilt, dass die Bildung einer Rücklage im Sondervermögen „Klima- und Transformationsfonds“ (KTF) aus Kreditermächtigungen, die für das Jahr 2021 aufgrund einer außergewöhnlichen Notlage erteilt wurden, verfassungswidrig ist. Neben einem fehlenden Veranlassungszusammenhang hat das Gericht eine Verletzung der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Vorherigkeit beanstandet. Zwar betrifft das Urteil unmittelbar nur die Finanzierung des KTF. Aber auch die bisherige Finanzierung weiterer Sondervermögen des Bundes dürfte insbesondere die Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit verletzen. Kreditermächtigungen dürfen nur bis zum Ende desjenigen Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden, für welches sie erteilt wurden. Rücklagen in Sondervermögen, die mit Hilfe von Kreditermächtigungen aus vorangegangenen Haushaltsjahren befüllt wurden, sind deshalb nicht mehr nutzbar.

2. Der Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 sieht deshalb vor, dem Sondervermögen „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ 43,2 Mrd. Euro und dem Sondervermögen „Aufbaufonds 2021“ 1,6 Mrd. Euro aus dem Kernhaushalt zuzuweisen. Diese Zuweisungen sollen durch Kreditermächtigungen finanziert werden. Da die nach der Verfassung zulässige Nettokreditaufnahme in Höhe von 25,8 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2023 bereits vollständig ausgeschöpft ist, soll die Schuldengrenze um 44,8 Mrd. Euro überschritten werden. Um die Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushalts zu gewährleisten, soll der Bundestag deshalb auch für das Haushaltsjahr 2023 eine außergewöhnliche Notsituation feststellen.

II. Außergewöhnliche Notsituation in 2023

3. Im Unterschied beispielsweise zu den Regeln des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts kennen die Regeln der deutschen Schuldenbremse keinen expliziten überjährigen Anpassungspfad, auf dem nach Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation zu einer verfassungsmäßigen Höhe der Nettokreditaufnahme zurückzukehren ist.¹ Indessen war im Jahr 2022 absehbar, dass die durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine ausgelöste Energiekrise über das Jahr 2022 hinaus wirtschaftlich und fiskalisch fortwirken

¹ Siehe Wigger (2022).

würde. Entnahmen aus Rücklagen, die mit Notlagenkrediten gebildet wurden, sollten deshalb nach 2022 zusätzliche finanzielle Spielräume eröffnen, um die Energiekrise abzuwehren. Dieser Weg ist nun durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts verschlossen.

4. Dass der Staat in einer wirtschaftlichen Krise finanzielle Handlungsfähigkeit signalisiert, ist freilich für die Überwindung einer Krise von zentraler Bedeutung. Dabei dient die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates in einer Notsituation nicht nur der unmittelbaren Deckung staatlicher Ausgaben, sondern auch der Stabilisierung von Erwartungen privater Haushalte und Unternehmen. In einem durch hohe Unsicherheit geprägten wirtschaftlichen Umfeld wird insbesondere die private Investitionstätigkeit beeinträchtigt. Umso wichtiger ist es, dass die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates nicht infrage gestellt wird.

5. Nun halten sich wirtschaftliche Krisen in ihrer zeitlichen Ausdehnung nicht notwendigerweise an die Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit. Weil sich die bisherige Strategie der Bundesregierung, durch Bildung von Rücklagen aus Notlagenkrediten der Energiekrise überjährig zu begegnen, als verfassungswidrig erwiesen hat, erscheint die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation auch für das Haushaltsjahr 2023 angemessen. Angesichts der Tatsache, dass sich das Haushaltsjahr 2023 dem Ende zuneigt, dürfte es auch kaum eine andere Möglichkeit geben, einen verfassungsgemäßen Haushalt zu gewährleisten.

III. Außergewöhnliche Notsituation in den kommenden Jahren?

6. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat verdeutlicht, dass das Fehlen eines expliziten Anpassungspfades im Regelwerk der Schuldenbremse nach Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation nicht durch einen Rückgriff auf in Vorjahren aus Notlagenkrediten gebildeten Rücklagen ersetzt werden kann. Die Möglichkeit solcher Rücklagenbildungen war offenbar keine bereits bei Einführung der Schuldenbremse mitgedachte Variante eines Anpassungspfades. Dadurch kann bei außergewöhnlichen Notlagen, die sich über mehr als ein Haushaltsjahr erstrecken, ein Konflikt entstehen. Zwar hat der Gesetzgeber die Möglichkeit, wie nun geplant, eine außergewöhnliche Notsituation erneut festzustellen. Es entsteht aber zusätzliche wirtschaftliche Unsicherheit im privaten Sektor hinsichtlich der finanziellen Spielräume des Staates. Außerdem dürfte bei fortgesetzter Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation der Begriff davon, was eine außergewöhnliche Notsituation ökonomisch und fiskalisch bedeuten soll, zunehmend entleert werden.

IV. Reform der Schuldenbremse

7. Nicht erst nach dem Verfassungsurteil vom 15. November 2023, seither aber besonders vehement wird von verschiedenen Seiten eine grundlegende Reform oder gar Abschaffung der konstitutionellen Schuldenbremse gefordert. Dabei werden nach meiner Einschätzung zwei Dinge miteinander vermischt. Die gegenwärtige Haushaltssituation zeigt, dass die Schuldenbremse die finanzielle Handlungsfähigkeit der Regierung in einer wirtschaftlich schwierigen Situation in der Tat *formal* stark einschränkt. Die fehlende Möglichkeit überjähriger Kreditermächtigungen in einer außergewöhnlichen Notsituation kann man durchaus als einen Konstruktionsfehler der Schuldenbremse ansehen. Beachtet werden

sollte aber auch, dass die Schuldenbremse den Staat *materiell* in die Lage versetzt, in außergewöhnlichen Notsituationen finanziell handlungsfähig zu sein, weil sie außerhalb von außergewöhnlichen Notsituationen fiskalische Disziplin einfordert und übermäßige Verschuldung verhindert.

8. Die durch den Angriff auf die Ukraine im Jahr 2022 ausgelöste humanitäre und wirtschaftliche Krise hat ganz offensichtlich langjährige Auswirkungen. Nicht nur sind im Jahr 2023 und weit darüber hinaus umfangreiche Hilfen für die Ukraine und für Menschen aus der Ukraine notwendig. Es herrscht auch weiterhin hohe Unsicherheit hinsichtlich der Entwicklung der Energiepreise, wobei schon jetzt absehbar ist, dass sich die deutsche Wirtschaft langfristig an höhere Energiepreise anpassen muss. Zudem sind angesichts des Klimaschutzziels hohe öffentliche und private Investitionen in energiesparende und CO₂-neutrale Technologien notwendig.

9. Diese Herausforderungen können fiskalisch nicht sinnvoll durch fortgesetzte Feststellung außergewöhnlicher Notsituationen bewältigt werden. Weder der Klimawandel noch langfristig höhere Energiepreise lassen sich als solche Notsituationen begreifen. Beide Entwicklungen sind langfristiger Natur. Von staatlicher Seite erfordern diese Entwicklungen vor allem angebotsseitige Verbesserungen, so dass der private Sektor den notwendigen Strukturwandel erfolgreich bewältigen kann.

10. Zu den notwendigen angebotsseitigen Verbesserungen zählen:²

- Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen,
- Stärkung des Arbeitsangebotes durch Reformen des Steuer- und Sozialsystems sowie des Bildungssystems, den Ausbau der Kinderbetreuung und die Förderung der Zuwanderung von Arbeitskräften,
- Aufrechterhaltung internationaler Wirtschaftsbeziehungen und Einsatz für Freihandelsabkommen,
- Steigerung des Energieangebotes durch Investitionen in nationale und transnationale Übertragungsnetze, Wiedereinstieg in die Kernkraft, Genehmigung von Schiefergasförderung,
- Klimaschutz durch Weiterentwicklung der CO₂-Bepreisung,
- Unterstützung der Digitalisierung,
- Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur.

11. Angebotsseitige Verbesserungen werden neben regulatorischen Reformen vor allem durch öffentliche Investitionen erreicht. Die Schuldenbremse sollte nicht dazu führen, dass öffentlich nicht ausreichend investiert wird. Deshalb muss man die Regeln der Schuldenbremse aber nicht aufweichen. In dem Maße, in dem insbesondere der Klimaschutz einen zusätzlichen öffentlichen Investitionsbedarf begründet, könnte der Bund wie im Fall der Bundeswehr grundgesetzlich ermächtigt werden, ein Sondervermögen für die Klimatransformation einzurichten. Dafür wäre eine verfassungsgebende Mehrheit notwendig. Das wäre aber kein Nachteil. Im Gegenteil: Der dafür erforderliche breitere politische Konsens würde die

² Im Detail siehe Feld et al. (2023)

Klimatransformation langfristig besser absichern und stärker von einseitigen ideologischen Festlegungen befreien.

12. Innerhalb der Bevölkerung würde das Erfordernis einer verfassungsgebenden Mehrheit ein Informationsdefizit hinsichtlich der Klimapolitik adressieren. Der größte Teil der Bevölkerung dürfte die Erfordernisse einer angemessenen Klimapolitik kaum beurteilen können. Insbesondere dürfte die Beantwortung der Frage, in welchem Umfang öffentliche Klimainvestitionen in den nächsten Jahrzehnten notwendig sind, erhebliches Expertenwissen voraussetzen. 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.³

13. Für außergewöhnliche Notsituationen indessen bieten sich Sondervermögen außerhalb der Schuldenbremse nicht an. Hier wäre darüber nachzudenken, das Regelwerk der Schuldenbremse so zu verändern, dass überjährige Kreditermächtigungen möglich sind. Um gleichwohl die Schuldenbremse nicht aufzuweichen, könnte auch die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation an eine Zweidrittelmehrheit im Parlament geknüpft werden. Das setzt in Notsituationen Führungsverantwortung sowohl der Regierung als eines wesentlichen Teils der Opposition voraus. Für die Bevölkerung hätte das wie im Fall von Sondervermögen außerhalb der Schuldenregel den Vorteil, dass sie stärker darauf vertrauen kann, dass sich die politischen Maßnahmen in einer außergewöhnlichen Notsituation auf einen breiten Konsens stützen und glaubwürdig aufrechterhalten werden können. Mangelnde Führungsverantwortung seitens der Regierung oder der Opposition kann die Bevölkerung in Wahlen sanktionieren.

V. Fazit

14. Die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation für das Haushaltsjahr erscheint angemessen, da Notlagenkredite laut Verfassungsgericht überjährig nicht genutzt werden können und die Schuldenbremse auch sonst keine Regeln für einen fiskalischen Anpassungspfad kennt. Die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation ist indessen keine angemessene Lösung für langfristige Herausforderungen wie die Klimatransformation. Zu überlegen wäre deshalb, ein Sondervermögen für die Klimatransformation grundgesetzlich zu verankern. Für künftige außergewöhnliche Notsituationen wäre zu überlegen, das Regelwerk der Schuldenbremse so zu verändern, dass Notlagenkredite überjährig verwendet werden können. Um die Bindewirkung der Schuldenbremse gleichwohl nicht zu schwächen, könnte die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation an das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit im Parlament geknüpft werden.

Literaturangaben

³ Siehe Dulleck und Wigger (2015).

- 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.
- Wigger, B.U. (2022), Der Zweite Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 ist ökonomisch und fiskalisch vertretbar, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 23, 20-24.