

Kasten 1

Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 15. November 2023

Der Bundeshaushalt besteht aus dem Kernhaushalt und Extrahaushalten. Seit dem Jahr 2020 wurden mit dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF-Corona) und dem Sondervermögen Bundeswehr zwei umfangreiche Sondervermögen geschaffen, sodass zu den Extrahaushalten nun insgesamt 29 Sondervermögen zählen. Außerdem wurden dem bereits im Jahr 2011 gegründeten Klima- und Transformationsfonds (KTF, zuvor Energie- und Klimafonds) im Jahr 2021 60 Mrd. Euro an Kreditermächtigungen zugeführt, die eigentlich für Corona-Maßnahmen vorgesehen und mit einer Notlage durch die Corona-Pandemie begründet wurden. Dadurch hat der Bund in erheblichem Umfang Einnahmen und Ausgaben aus dem Kernhaushalt des Bundes in Extrahaushalte verlagert.

Zudem hat der Bund mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 das Verfahren zur Anrechnung von Krediten, die für die Finanzierung von Sondervermögen aufgenommen werden, dahingehend geändert, dass der sich aus der Zuführung von Bundesmitteln an ein Sondervermögen ergebende Kreditbetrag, nicht aber die tatsächliche Kreditaufnahme für die Schuldenbremse relevant ist.^{K1.1} Damit können die Sondervermögen Ausgaben auch in den Jahren nach Zuführung der Mittel durch den Bund tätigen, ohne dass dadurch die Nettokreditaufnahme steigt. So verzeichneten die Sondervermögen des Bundes insbesondere im Jahr 2021, als die ursprünglich für Corona-bedingte Mehrausgaben vorgesehenen, aber nicht abgerufenen 60 Mrd. Euro auf den Klima- und Transformationsfonds übertragen wurden, hohe Einnahmeüberschüsse. Der Kernhaushalt des Bundes hingegen wies einen stark negativen Finanzierungssaldo auf (vgl. Tabelle K1.1). Die Ausgaben der Extrahaushalte haben sich insgesamt von 85 Mrd. € im Jahr 2019 bis zum Jahr 2022 fast verdoppelt.

Tabelle K1.1

Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo des Kernhaushalts und der Extrahaushalte des Bundes

in Mrd. Euro bzw. in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in %

		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Einnahmen	Kernhaushalt (Mrd. Euro)	330,4	347,6	356,5	311,1	341,0	364,7
	Extrahaushalte (Mrd. Euro)	93,4	83,5	86,9	105,4	208,7	116,8
	Insgesamt (Mrd. Euro)	400,2	402,4	417,0	380,2	436,8	464,6
Ausgaben	Kernhaushalt (Mrd. Euro)	325,4	336,7	343,2	441,8	556,6	480,7
	Extrahaushalte (Mrd. Euro)	67,8	78,8	84,9	104,0	124,8	150,8
	Insgesamt (Mrd. Euro)	369,6	386,8	401,7	509,6	568,5	614,6
Finanzierungssaldo	Kernhaushalt (Mrd. Euro)	5,0	10,9	13,3	-130,7	-215,6	-116,0
	Extrahaushalte (Mrd. Euro)	25,6	4,7	2,1	1,4	83,9	-33,9
	Insgesamt (Mrd. Euro)	30,6	15,6	15,4	-129,3	-131,7	-150,0
	In Relation zum BIP in %	0,9	0,5	0,4	-3,8	-3,6	-3,9

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2023): *Entwicklung des Öffentlichen Gesamthaushalts*.

Mit seinem Urteil vom 15. November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht den zweiten Nachtragshaushalt 2021, in dessen Rahmen dem KTF die 60 Milliarden Euro nicht genutzter Mittel zur Abfederung der gesamtwirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie zugeführt wurden und nun für Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden sollten, für nichtig erklärt.

Begründet wurde das Urteil damit, dass kein ausreichender Zusammenhang zwischen den mit den umgewidmeten Mitteln geplanten Ausgaben und der Corona-Notlage besteht, die zeitliche Entkoppelung der Feststellung einer Notlage und dem tatsächlichen Einsatz der Mittel den Haushaltsgrundsätzen der Jährlichkeit und Jährigkeit^{K1.2} widerspricht und dass das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 erst nach Ablauf des Haushaltsjahres verabschiedet wurde. In der Konsequenz reduzierten sich die Rücklagen des KTF um 60 Milliarden Euro. Infolge des Urteils hat die Bundesregierung für den KTF eine Ausgabensperre verhängt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sämtliche Ausgaben des KTF gestoppt werden, weil dieser über weitere Rücklagen und Einnahmen aus dem CO₂-Zertifikatehandel verfügt.

^{K1.1} Vgl. Bundesrechnungshof: 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, Bonn 2023.

Gemäß § 2 Abs. 1 KTFG (Gesetz zur Errichtung eines ‚Klima- und Transformationsfonds‘) soll der KTF dazu dienen, Maßnahmen zu fördern, die geeignet sind, die Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft voranzutreiben oder zum internationalen Klimaschutz und des damit in Verbindung stehenden Umweltschutzes beizutragen. Im Einzelnen umfasst dies Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung, zur Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien, zur Unterstützung stromintensiv produzierender Unternehmen, zur Dekarbonisierung der Industrie und zum Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft, Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur des Bundes, Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität, die Förderung der Mikroelektronik und weitere Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Fertigung von Energiespeichern. Weil der Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie (WSF-Energie) ähnlich konstruiert ist wie der KTF, wird davon ausgegangen, dass auch der WSF-Energie verfassungswidrig ist.^{K1.3} Deshalb soll dieser zum Ende des Jahres 2023 auslaufen. Aus ihm wurden die Strom- und Gaspreisbremse, die Stabilisierung der Übertragungsnetzentgelte und Hilfen für Unternehmen, die besonders unter den Folgen des Energiepreisanstiegs leiden, finanziert. Laut ursprünglichem Regierungsentwurf waren für den WSF im Jahr 2024 Ausgaben in Höhe von 10,3 Mrd. Euro vorgesehen.

Mit Hilfe des finanzpolitischen Simulationsmodells des IWH können die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 15. November 2023 simuliert werden.^{K1.4} Dabei ist in Szenario 1 (S1 „Ausgabenreduktion“) wie in dieser Prognose unterstellt, dass sich die Programmausgaben des KTF in den Jahren 2024 bis 2027 jährlich um 15 Mrd. Euro reduzieren^{K1.5} und die Ausgaben des WSF-Energie ab dem Jahr 2024 komplett entfallen. Für das Jahr 2024 ergäben sich daraus insgesamt Minderausgaben in Höhe von ungefähr 25 Mrd. Euro. Bei den Ausgaben des KTF und des WSF-Energie handelt es sich größtenteils um Subventionen oder Transfers an private Haushalte und Unternehmen.^{K1.6} Am 13. Dezember 2023 hat sich die Bundesregierung darauf verständigt, die zur Einhaltung der Schuldenbremse erforderliche Haushaltskonsolidierung hauptsächlich über den Abbau von Subventionen auszugleichen. Zudem soll der CO₂-Preis in den Bereichen Wärme und Verkehr stärker angehoben werden als bisher geplant, wodurch zusätzliche Einnahmen von gut 1 Mrd. Euro erzielt werden dürften. Nur in letzterem Punkt weicht die Einigung der Bundesregierung von den Annahmen dieser Prognose ab. Die Bundesregierung strebt für das Jahr 2024 eine Konsolidierung in Höhe von 29 Mrd. Euro an, was den in S1 unterstellten Minderausgaben von 25 Mrd. Euro recht nahe kommt.

In Szenario 2 (S2 „Steuererhöhung“) wird angenommen, dass die Ausgaben der Sondervermögen wie ursprünglich geplant verlaufen und zur Finanzierung die Einkommensteuer angehoben wird, um die Finanzierungslücke zu decken.^{K1.7} In Szenario 3 (S3 „Notlage“) wird davon ausgegangen, dass die Schuldenbremse im Jahr 2024 erneut durch Erklärung einer Notlage ausgesetzt wird, und die Ausgaben der Sondervermögen erst in den Jahren 2025 bis 2027 wie in Szenario 1 reduziert werden.

Die Ergebnisse der drei Szenarien sind in Tabelle K1.2 dargestellt. In der Tabelle sind für alle drei Szenarien die Abweichungen der Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts bzw. die Abweichungen der Schuldenstandsquote in Relation zum Bruttoinlandsprodukt gegenüber einem Referenzszenario dargestellt, in dem die gesamtwirtschaftliche Entwicklung simuliert wird, die sich ohne das Gerichtsurteil ergeben hätte.

^{K1.2} Der Grundsatz der Jährlichkeit besagt, dass für jedes Jahr ein Haushaltsplan aufzustellen ist, in dem die Einnahmen und Ausgaben genau aufgeführt sind. Der Grundsatz der Jährigkeit besagt, dass Kreditermächtigungen nur für die Dauer desjenigen Haushaltsjahres gelten, für das der Haushaltsplan erstellt worden ist.

^{K1.3} Für den WSF-Energie wurden im Jahr 2022 zusätzliche Kreditermächtigungen im Umfang von 200 Mrd. Euro geschaffen, die erst in den Folgejahren für die Abfederung der gesamtwirtschaftlichen Folgen des Energiepreisanstiegs verausgabt werden sollten.

^{K1.4} Vgl. *Drygalla, A.; Holtemöller, O.; Kiesel, K.*: The Effects of Fiscal Policy in an Estimated DSGE Model – the Case of the German Stimulus Packages during the Great Recession, Cambridge University Press, in: *Macroeconomic Dynamics*, Vol. 24 (6), September 2020, 1315–1345.

^{K1.5} Erfahrungsgemäß bestehen zwischen den geplanten Ausgaben der Sondervermögen und dem tatsächlichen Mittelabfluss in der Regel erhebliche Diskrepanzen (vgl. *Bundesbank* (2023): Monatsbericht Juni 2023, 68). Hier ist jedoch unterstellt, dass der tatsächliche Mittelabfluss aus WSF und KTF den Planungen entsprochen hätte.

^{K1.6} Im finanzpolitischen Simulationsmodell des IWH wurden die Ausgaben des KTF und des WSF-Energie zu 50% als Transfers, zu knapp 45% als Subventionen und zu gut 5% als öffentliche Investitionen verbucht.

^{K1.7} In den Modellsimulationen wurden die Steuererhöhungen nur in der Lohnsteuer verbucht.

Tabelle K1.2**Gesamtwirtschaftliche Effekte alternativer Politikoptionen**

Variable	Szenario	2024	2025
Zuwachs Bruttoinlandsprodukt, nominal (Abweichung in Prozentpunkten)	S1 „Ausgabenreduktion“	-0,4	0,2
	S2 „Steuererhöhung“	-1,0	0,3
	S3 „Notlage“	0,0	-0,2
Zuwachs Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt (Abweichung in Prozentpunkten)	S1 „Ausgabenreduktion“	-0,3	0,1
	S2 „Steuererhöhung“	-0,7	0,1
	S3 „Notlage“	0,0	-0,1
Schuldenstandsquote (Abweichung in Prozentpunkten)	S1 „Ausgabenreduktion“	0,4	0,3
	S2 „Steuererhöhung“	1,4	1,6
	S3 „Notlage“	0,0	0,2

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Im Jahr 2024 ist bei einem Wegfall der Ausgaben des WSF-Energie und einer Verringerung der Ausgaben des KTF um 15 Mrd. Euro (S1) der Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts um 0,3 Prozentpunkte, der des nominalen Bruttoinlandsprodukts um 0,4 Prozentpunkte niedriger als im Basisszenario. Der durchschnittliche Fiskalmultiplikator beläuft sich demnach auf ungefähr 0,6. Würden der WSF-Energie und der KTF wie geplant weitergeführt und die Verringerung der Rücklage des KTF um 60 Mrd. Euro durch eine Erhöhung der Einkommensteuer gegenfinanziert, fielen die Einbußen beim Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2024 etwas höher aus (S2). Würde hingegen im Jahr 2024 die Schuldenbremse erneut ausgesetzt und der WSF-Energie erst zum Jahr 2025 auslaufen bzw. die Ausgaben des KTF erst ab dem Jahr 2025 reduziert, wäre der Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt am geringsten (S3).