

Berthold U. Wigger\*

# Stellungnahme zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 des Bundes

## IN KÜRZE

Der vorliegende Beitrag nimmt Stellung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (BT-Drucksache 20/300). Die geplante Zuweisung von 60 Mrd. Euro aus dem Kernhaushalt des Bundes an das Sondervermögen »Energie- und Klimafonds« erscheint sachgemäß, um zugleich den wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise und den Herausforderungen des Klimaschutzes zu begegnen. Alternative Modelle würden die wirtschaftliche Erholung erschweren oder bergen die Gefahr einer fortdauernden Aushebelung der Schuldenbremse.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 schafft die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Zuweisung von 60 Mrd. Euro an das Sondervermögen »Energie- und Klimafonds« (EKF) aus bereits bestehenden Kreditermächtigungen, die aufgrund von Steuermehereinnahmen und globalen Minderausgaben nicht genutzt wurden.

Verbunden mit dem Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 wird die Berücksichtigung von Sondervermögen für die Bestimmung der jährlichen Nettokreditaufnahme geändert. Überschüsse aus Rücklagenzuweisungen des Kernhaushaltes an Sondervermögen haben bislang die Nettokreditaufnahme des Kernhaushaltes in gleicher Höhe ausgeglichen. Mit der geänderten Berücksichtigung belasten Rücklagenzuweisungen des Kernhaushaltes an Sondervermögen die Nettokreditaufnahme des Kernhaushaltes in voller Höhe im Haushaltsjahr der Zuweisung, d.h. unabhängig davon, wann die Rücklage kassenwirksam verausgabt wird.

## ÖKONOMISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

Der Zweite Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 steht im Zeichen zweier Entwicklungen von unterschied-

\* Prof. Dr. Berthold U. Wigger leitet den Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie (KIT). Die vorliegende Stellungnahme hat der Autor am 10. Januar 2022 in einer öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages abgegeben.

licher zeitlicher Dimension: der Corona-Pandemie und der Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft zur Klimaneutralität.

Die Corona-Pandemie hat zu einem erheblichen wirtschaftlichen Einbruch geführt. Dabei ist die deutsche Volkswirtschaft im Vergleich zu anderen reichen Volkswirtschaften bislang eher schlecht durch die Krise gekommen. Noch Ende 2021 lag die deutsche Volkswirtschaft bei wichtigen Kennziffern wie dem Bruttoinlandsprodukt, dem Pro-Kopf-Einkommen und den Investitionen unter dem Niveau von Ende 2019. Andere reiche Länder wie die USA und die skandinavischen Länder haben sich wirtschaftlich bereits deutlich besser erholt (*Economist* 2022). Der weitere wirtschaftliche Aufschwung ist aufgrund der nach wie vor hohen Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Corona-Pandemie sehr fragil (Wollmershäuser et al. 2021).

Die Transformation zur Klimaneutralität wird in den nächsten Jahrzehnten erhebliche private und öffentliche Investitionen erfordern. Schon kurzfristig werden sich diese Investitionen deutlich erhöhen müssen, nachdem der Gesetzgeber im vergangenen Jahr als Reaktion auf das Klimaschutzurteil des Bundesverfassungsgerichts die Ziele zur Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen zeitlich weit nach vorne gezogen hat. Zwar führen insbesondere die Maßnahmen zur Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen auch zu zusätzlichen öffentlichen Einnahmen. Diese werden die finanziellen Spielräume des Staates aber nicht erweitern. Um die privaten Haushalte nicht finanziell zu überfordern und die Unternehmen im internationalen Wettbewerb nicht zu sehr zu schwächen, sollten die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung vielmehr an die Haushalte und Unternehmen zurückgegeben werden (Felbermayr, Fuest und Südekum 2021).

## CORONA-PANDEMIE, TRANSFORMATION UND SCHULDENBREMSE

Corona-Pandemie und Transformation führen zu erheblichen Belastungen der öffentlichen Haushalte. Insbesondere vor dem Hintergrund der verfassungsmäßigen Schuldenbremse stellt sich die Frage, wie diese Belastungen getragen werden können. Zwar durfte die durch die Schuldenbremse gesetzte Grenze für die Nettokreditaufnahme in den Jahren 2020 und 2021 aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation

überschritten werden. Gleiches dürfte auch für 2022 gelten. Ab 2023 soll diese Grenze aber wieder eingehalten werden.

Im Unterschied beispielsweise zu den Regeln des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts kennen die Regeln der deutschen Schuldenbremse keinen Anpassungspfad, auf dem nach Beendigung einer außergewöhnlichen Notsituation zu einer verfassungsmäßigen Höhe der Nettokreditaufnahme zurückzukehren ist. Indessen ist absehbar, dass die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie auch nach 2022 fiskalisch nachhallen werden. Vor diesem Hintergrund stellen Entnahmen aus zuvor gebildeten Rücklagen eine Möglichkeit dar, nach 2022 zusätzliche finanzielle Spielräume zu eröffnen, ohne die verfassungsmäßige Grenze der Nettokreditaufnahme zu verletzen. Ähnlich wie ein explizit definierter Anpassungspfad können Entnahmen aus Rücklagen den öffentlichen Haushalt in einer Übergangsphase puffern.

Zugleich werden mit der Bildung von Rücklagen im EKF öffentliche Mittel zweckgebunden für Investitionen in die Transformation zur Klimaneutralität verbucht. Vor dem Hintergrund der Vorgaben der Schuldenbremse, der Notwendigkeit der Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen und der wegen der Corona-Pandemie konjunkturell instabilen Lage erscheint dieses Vorgehen sachgemäß. Schließlich soll die Schuldenbremse nicht öffentliche Investitionen beeinträchtigen. Vielmehr soll sie den Gesetzgeber zu rationalen Priorisierungen im Umgang mit knappen öffentlichen Mitteln zwingen und zugleich exzessiven staatlichen Konsum verhindern. Die belastbare Ankündigung umfangreicher öffentlicher Investitionen und die Förderung privater Investitionen in die Transformation wiederum ist nicht nur wegen des vorgegebenen Pfads zur Klimaneutralität notwendig, sondern stabilisiert auch private Konjunkturerwartungen in wirtschaftlich unsicheren Zeiten.

## BIETEN SICH FINANZIERUNGALTERNATIVEN AN?

Statt aus kreditfinanzierten Rücklagen könnten zusätzliche Transformationsinvestitionen auch 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 zum Wachstumspfad vor 2020 weiter erschweren. Außerdem erfordert die Transformation insbesondere private Investitionen. Diese anzuregen erfordert steuerliche Erleichterungen und keine zusätzlichen Belastungen.

Eine weitere Möglichkeit, Transformationsinvestitionen zu finanzieren und zugleich in der durch die Schuldenbremse gesetzten Grenze für die Nettokreditaufnahme zu bleiben, besteht in der Einrichtung einer Investitionsgesellschaft. Würde der Zweck

eines solchen »Extrahaushalts« freilich allein auf eine Finanzierungsfunktion beschränkt, dürfte das eine missbräuchliche Aushebelung der Schuldenbremse bedeuten. Selbst wenn die Investitionsgesellschaft mit einem unternehmerischen Zweck versehen würde, wäre sicherzustellen, dass eine Ausgliederung aus dem Kernhaushalt nicht für zusätzliche konsumtive Ausgaben des Kernhaushalts genutzt würde.

Im Hinblick auf die gegenwärtige wirtschaftliche Situation erscheint die Finanzierung künftiger Transformationsinvestitionen aus heute mit Krediten finanzierten Rücklagen ratsamer als eine Finanzierung mit zusätzlichen Steuern oder mit der Einrichtung eines Extrahaushalts. Die Verwendung von Kreditermächtigungen, die aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation gewährt wurden, beinhaltet im Unterschied zur Einrichtung eines Extrahaushalts mit eigenem Finanzvermögen nicht die Gefahr einer längerfristigen Aushebelung der Schuldenbremse. Fiskalische Regeln wie die Schuldenbremse entfalten ihre wohlfahrtsfördernde Wirkung in fiskalisch guten Zeiten (Dulleck und Wigger 2015). Deshalb sollten in fiskalisch angespannten Zeiten keine Aufweichungen dieser Regeln vorgenommen werden, die in fiskalisch besseren Zeiten fortwirken. Die mit dem Zweiten Nachtrag des Bundeshaushalts 2021 intendierte kreditfinanzierte Bildung von Rücklagen vermeidet diesen Konflikt.

Freilich sollte in Zukunft darauf geachtet werden, dass die heutige Rücklagenzuweisung nicht dazu führt, dass bereits geplante künftige Zuweisungen aus dem Kernhaushalt an den EKF durch andere, beispielsweise konsumtive Ausgaben im Kernhaushalt ersetzt werden. Gegenwärtig liefert der Umgang mit den Mitteln des europäischen Wiederaufbaufonds Beispiele dafür, dass einige Länder mit diesen Mitteln in großem Umfang ohnehin bereits geplante Projekte finanzieren, darunter auch Deutschland (Corti et al. 2021). Eine solche Substitution von investiven Mitteln sollte durch entsprechende Überprüfung vermieden werden.

## GEÄNDERTE BERÜCKSICHTIGUNG VON SONDERVERMÖGEN

Die bisherige Berücksichtigung von Zuweisungen des Kernhaushalts an Sondervermögen erschwert die oben beschriebene Pufferung des Kernhaushalts nach Beendigung der außergewöhnlichen Notsituation. Nach bisheriger Praxis gleichen nämlich nicht genutzte Rücklagenzuführungen die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts wieder aus (im Detail Snelting 2019). Wenn also beispielsweise 60 Mrd. Euro dem EKF aus dem Kernhaushalt zugeführt und dort nicht innerhalb des betreffenden Haushaltsjahres entnommen werden, reduziert sich die Nettokreditaufnahme des Bundes in dem Haushaltsjahr um 60 Mrd. Euro, wenn nach bisheriger Praxis verbucht wird.

Augenscheinlich würde unter der bisherigen Buchungspraxis mit der Zuweisung von 60 Mrd. Euro

an den EKF nichts gewonnen. Deshalb erscheint es folgerichtig, die Buchungspraxis so zu ändern, dass die Nettokreditaufnahme des Kernhaushaltes in voller Höhe im Jahr der Zuweisung an Sondervermögen belastet wird, auch wenn die zugewiesenen Mittel teilweise oder gänzlich erst später vereinnahmt und kassenwirksam werden.

## FAZIT

Vor dem Hintergrund der Vorgaben der Schuldenbremse, der Notwendigkeit der Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen und der wegen der Corona-Pandemie konjunkturell instabilen Lage erscheint eine Zuweisung aus dem Kernhaushalt von 60 Mrd. Euro aus bereits bestehenden Kreditermächtigungen an den EKF sachgemäß. Alternative Modelle zur Finanzierung von Transformationsinvestitionen würden entweder die baldige Rückkehr auf einen stabilen Wachstumspfad gefährden oder die Gefahr einer nachhaltigen Aufweichung der Schuldenbremse bergen. Die geänderte Berücksichtigung von Sondervermögen für die Bestimmung der jährlichen Nettokreditaufnahme ist

notwendig, um die aus Zuweisungen des Kernhaushalts zu bildende Rücklage im EKF vollständig mit Nettokrediten des Haushaltsjahres 2021 zu finanzieren.

## LITERATUR

Corti, F. D. Gros, T. Ruiz, A. Liscai, T. Kiss-Galfalvi, D. Gstrein, E. Herold und M. Dolls (2021), »The Recovery and Resilience Facility: A Springboard for a Renaissance of Public Investments in Europe?«, *EconPol Policy Brief* 5(40).

Dulleck, U. und B.U. Wigger (2015), »Politicians as Experts, Electoral Control, and Fiscal Restraints«, *Journal of Public Economics* 121, 106–116.

*Economist* (2022), »Which Economies Have Done Best and Worst during the Pandemic?«, 1. Januar.

Felbermayr, G. C. Fuest und J. Südekum (2021), »Ein Masterplan für die Klimapolitik«, *ifo Schnelldienst digital* 2(15).

Snelting, M. (2019), »Rainy-Day-Funds: Behandlung von Rücklagen und Finanzvermögen in nationalen und europäischen Fiskalregeln«, in: M. Junkerheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen* 2019, Bd. 245, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 333–349.

Wollermershäuser, T., P. Brandt, S. Ederer, F. Fourné, M. Lay, R. Lehmann, S. Link, S. Möhrle, R. Šauer, S. Schiman, K. Wohlrahe und L. Zarges (2021), »ifo Konjunkturprognose Winter 2021: Lieferengpässe und Coronawelle bremsen deutsche Wirtschaft aus«, *ifo Schnelldienst*, Sonderheft Dezember.