

Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Nachtragshaushalt 2021

Jens Boysen – Hogrefe und Dominik Groll

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts über den Nachtragshaushalt 2021 sind die haushaltspolitischen Planungen der Bundesregierung obsolet geworden. Im Kern wurde die im Nachtragshaushalt 2021 festgelegte Zuführung von 60 Mrd. Euro Kreditermächtigungen an den Klima- und Transformationsfonds (KTF) beklagt. Die Mittel stammten aus im Jahr 2021 nicht aufgebrauchten Notlagenkrediten. Allerdings wurde zugleich auch das Sondervermögen Fluthilfe mit 16 Mrd. Euro befüllt und die Abrechnung der Schuldenbremse mit Blick auf die Sondervermögen geändert. Die Änderung der Abrechnung machte es erst möglich, die Corona-Kredite als Spielräume via Sondervermögen in die folgenden Jahre mitzunehmen ([Boysen-Hogrefe 2022](#)).

Diese geänderte Abrechnung der Schuldenbremse hatte allerdings nicht nur Auswirkungen auf Rücklagen, die mit dem Nachtragshaushalt 2021 gebildet wurden, sondern auch auf die aus vorherigen Jahren. Insgesamt wurden Kreditspielräume von 112 Mrd. Euro für die Folgejahre geschaffen (Deutsche Bundesbank 2022). Nach der alten Abrechnung wurde die Reduktion einer Rücklage in einem Sondervermögen der Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts zugeschlagen, so dass die Rücklage in der Summe kein erhöhtes Finanzierungsdefizit ermöglichte. Durch die neue Abrechnung findet der Abbau der Rücklagen, die in der Regel in Form von Kreditermächtigungen vorliegen, unabhängig vom Kernhaushalt statt und führt in der Summe zu höheren Defiziten.

Die Urteilsbegründung, die auf die Prinzipien der Haushaltsführung eingeht, stellt das gesamte Vorgehen bezüglich der Sondervermögen in Frage. Dies betrifft auch die bis dahin geltende Konstruktion des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) sowie diverse Rücklagen in Sondervermögen und Kernhaushalten der Länder (Deutsche Bundesbank 2021).

Die Bundesregierung reagierte auf das Urteil mit einer Haushaltssperre in Kern- und Nebenhaushalten und hat dann den Nachtragshaushalt 2023 vorgelegt. Der WSF wird zum Jahresende geschlossen und das Sondervermögen Fluthilfe eingezogen, seine Aufgaben vom Kernhaushalt übernommen. Der KTF verliert 60 Mrd. Euro Rücklagen, bleibt aber als Sondervermögen erhalten. Die Abrechnung der Schuldenbremse wurde allerdings nicht wieder in ihre alte Form gebracht. Unsicherheit besteht daher weiterhin über die Rücklagen in den Sondervermögen – insbesondere im KTF –, die vor dem Nachtragshaushalt 2021 mit Corona-Krediten aus dem Jahr 2020 gebildet wurden. Eigentlich dürften diese aber nicht mehr als zusätzliche Kreditmöglichkeit zur Verfügung stehen (Buettner 2023, Mähring und Keller 2023). Die im Nachtragshaushalt 2023 vorgelegten Zahlen und die darin befindliche Abrechnung der Schuldenbremse legen allerdings nahe, dass die Bundesregierung weiter mit den Rücklagen in den Sondervermögen als Kreditmöglichkeit rechnen dürfte.

Vor diesem Hintergrund leiten wir die direkten Auswirkungen des Urteils auf das Budget für die beiden Prognosejahre 2024 und 2025 wie folgt ab (ohne makroökonomische Rückwirkungen):

Insgesamt waren in den vom Urteil betroffenen Sondervermögen für das Jahr 2024 Finanzierungsdefizite von reichlich 50 Mrd. Euro geplant (Deutsche Bundesbank 2023c). Für das Jahr 2025 dürfte der Umfang geringer sein, da der WSF bis dahin ohnehin entfallen wäre. Da die Haushaltsmittel der Sondervermögen erfahrungsgemäß kaum im vollen Umfang abgerufen werden, könnte ein Teil der notwendigen Konsolidierung in den Haushaltsplänen durch geringere Ausgabenansätze erzielt werden. Effektiv wäre dies also für sich genommen keine Einschränkung. Zudem dürfte die Bundesregierung weiterhin mit den verbliebenen Rücklagen im KTF als zusätzliche Kreditmöglichkeit rechnen. Unter der Berücksichtigung verbliebener Rücklagen und reduzierter Planansätze rechnen wir für das Jahr 2024 mit effektiven Auswirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen von insgesamt 28 Mrd. Euro (0,7 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt), die sich in unserer Projektion wie in Tabelle K1-1 gezeigt auf die Teilaggregate der VGR verteilen.^a

Für das Jahr 2025 rechnen wir im Vergleich zu Situation ohne Urteil mit einer ähnlichen Größenordnung. Der sich daraus ergebende restriktive Impuls ist allerdings zu vernachlässigen.

Bezüglich der von uns vorgenommenen Setzungen für die fiskalische Reaktion auf das Urteil des Verfassungsgerichts bestehen erhebliche Unsicherheiten und offene Fragen, die erst mit der Vorlage des Wirtschaftsplans für den KTF und des Bundeshaushalts für das Jahr 2024 gelöst werden können.

Tabelle K1-1:
Effekte der Konsolidierungsmaßnahmen infolge des Urteils des BVerfG

Konsolidierungsmaßnahmen	Variante 1				Variante 2	
	Mrd. Euro	Prozent in Relation zum BIP (2023)	Multiplikatoren	BIP-Effekt	Multiplikatoren	BIP-Effekt
			Prozent		Prozent	
2024						
Vermögenstransfers	11	0,3	0,12	0,0	0,76	0,2
Laufende Transfers	3	0,1	0,23	0,0	0,76	0,1
Subventionen	2	0,0	0,01	0,0	0,76	0,0
Staatskonsum	8	0,2	0,72	0,1	0,72	0,1
Öffentliche Investitionen	2	0,0	0,85	0,0	1,18	0,1
Sozialausgaben	2	0,0	0,23	0,0	0,76	0,0
Summe	28	0,7		0,2		0,5
2025						
Vermögenstransfers	10	0,2	0,12	0,0	0,76	0,2
Laufende Transfers	3	0,1	0,23	0,0	0,76	0,1
Subventionen	1	0,0	0,01	0,0	0,76	0,0
Staatskonsum	10	0,2	0,72	0,2	0,72	0,2
Öffentliche Investitionen	4	0,1	0,85	0,1	1,18	0,1
Sozialausgaben	4	0,1	0,23	0,0	0,76	0,1
Summe	32	0,8		0,3		0,6

Multiplikatoren basierend auf Gadatsch et al. (2016) sowie Hinterlang et al. (2023). Beschreibung der Varianten siehe Text. Der Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt versteht sich gegenüber einer kontrafaktischen Situation ohne Konsolidierungsmaßnahmen.

Quelle: Setzungen des IfW Kiel.

Gesamtwirtschaftliche Folgen

Zur Abschätzung der Folgen der unterstellten Konsolidierungsmaßnahmen auf die Gesamtwirtschaft greifen wir auf zwei von der Deutschen Bundesbank entwickelte makroökonomische Simulationsmodelle zurück. Bei beiden handelt es sich um große, detaillierte DSGE-Modelle (*dynamic stochastic general equilibrium*), die speziell dafür konzipiert wurden, die Folgen staatlicher Maßnahmen für die deutsche Wirtschaft abzuschätzen, wie z.B. im Zuge der Großen Rezession und der Pandemie. In solchen Modellen entfalten unterschiedliche staatliche Instrumente unterschiedlich hohe gesamtwirtschaftliche Effekte (Fiskalmultiplikatoren). Die Zusammensetzung von Konjunktur- oder Konsolidierungspaketen ist daher ein zentraler Bestimmungsfaktor ihrer gesamtwirtschaftlichen Effekte.

Wir betrachten zwei Varianten. Für Variante 1 ziehen wir die Fiskalmultiplikatoren für die einzelnen staatlichen Instrumente aus Gadatsch et al. (2016) heran (dort Tabelle 4, Spalte „Year 1“). Den Multiplikator für Subventionen entnehmen wir allerdings dem Modell von Hinterlang et al. (2023), da dort Subventionen an Unternehmen explizit modelliert werden. Wir treffen dabei die Annahme, dass die Konsolidierungsmaßnahmen über Vermögenstransfers je zu Hälfte private Haushalte und Unternehmen betreffen, so dass der Multiplikator von Vermögenstransfers dem Durchschnitt aus dem für Transfers an private Haushalte und dem für Subventionen an Unternehmen entspricht. In Summe ergibt sich ein dämpfender Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2024 in Höhe von 0,2 Prozent (Tabelle K1-1). In Relation zum Impuls der Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 0,7 Prozent fällt der Effekt eher klein aus. Dies ist nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass Subventionen an Unternehmen einen beträchtlichen Teil des Gesamtpakets ausmachen, diese laut dem Modell von Hinterlang et al. (2023) aber einen Multiplikator von nahe Null aufweisen. Für das Jahr 2025 liegt der Effekt der Konsolidierungsmaßnahmen auf das Bruttoinlandsprodukt bei 0,3 Prozent (dies ist der Effekt gegenüber einer kontrafaktischen Situation ohne Konsolidierungsmaßnahmen). Die Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts von 2024 auf 2025 wird indes nur um 0,1 Prozentpunkte gedämpft.

In Variante 2 legen wir die Fiskalmultiplikatoren von Hinterlang et al. (2023) zugrunde (dort Appendix, Tabelle C.1, Durchschnittswert zwischen „1. Quarter“ und „4. Quarter“). Diese fallen für die meisten staatlichen Instrumente größer aus als in Gadatsch et al. (2016). Zudem nehmen wir an, dass Subventionen an Unternehmen denselben – deutlich höheren – Fiskalmultiplikator aufweisen wie Transfers an private Haushalte. Unter diesen Bedingungen ergibt sich für das Jahr 2024 ein dämpfender Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt von 0,5 Prozent und für das Jahr 2025 von 0,6 Prozent.

Die Multiplikatoren fallen in Hinterlang et al. (2023) systematisch größer aus als in Gadatsch et al. (2016). Maßgeblich dürfte hierfür erstens sein, dass der Anteil von privaten Haushalten, die ihr gesamtes Einkommen für den Konsum verwenden (im Gegensatz zu Haushalten, die ihren Konsum vorausschauend über die Zeit glätten), in Hinterlang et al. (2023) mit 45 Prozent deutlich größer ist als in Gadatsch et al. (2016) mit 29 Prozent. Je höher dieser Anteil, desto höher in der Regel der Fiskalmultiplikator, insbesondere von staatlichen Transfers. Zweitens wird in Hinterlang et al. (2023) angenommen, dass die Geldpolitik den Zins konstant hält, während in Gadatsch et al. (2016) die Geldpolitik den Zins an die gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten anpasst. Da die staatlichen Konsolidierungsmaßnahmen die

wirtschaftliche Aktivität und die Preisentwicklung dämpfen, reagiert die Geldpolitik mit Zinssenkungen, die die Effekte der Konsolidierungsmaßnahmen auf die Gesamtwirtschaft abmildern. Drittens unterstellen Hinterlang et al. (2023), dass in der Nutzenfunktion der privaten Haushalte Konsum und Arbeit komplementär sind. Unter solchen Präferenzen sind Fiskalmultiplikatoren in der Regel höher.

Für die Prognose gehen wir davon aus, dass sich die wirtschaftlichen Auswirkungen der Konsolidierung etwa in der Mitte der hier aufgezeigten Effekte bewegen. Demzufolge nehmen wir an, dass der Multiplikator bei rund 0,5 liegt und die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2024 durch die Konsolidierung somit um gut 0,3 Prozentpunkte gedrückt werden wird. Die Unsicherheit über die Effekte der Konsolidierungsmaßnahmen ist freilich hoch. Fiskalmultiplikatoren unterscheiden sich zwischen unterschiedlichen Modellen erheblich. Die hier gezeigte Bandbreite spiegelt nicht die gesamte Bandbreite ermittelter Multiplikatoren auf Basis struktureller Modelle wider. Besonders problematisch ist im konkreten Fall, dass die unterstellten Konsolidierungsmaßnahmen zu einem beträchtlichen Teil Investitionszuschüsse an private Haushalte und Unternehmen betreffen, diese aber in der Regel in Modellen nicht explizit enthalten sind.

Insbesondere die Analyse der ökonomischen Effekte von Investitionszuschüssen ist mit hoher Unsicherheit verbunden, da für diese einzelnen Budgetposten kaum gesonderte Untersuchungen vorliegen. Alternativ zu den Setzungen hier wäre zum Beispiel auch denkbar, die Investitionszuschüsse an Unternehmen als steuerliche Vorteile zu interpretieren, die in Form verbesserter Abschreibungsregeln gewährt werden. Zu diesem Instrument diskutiert die Literatur recht hohe Effekte (Dorn et al. 2021). Allerdings geht es z.B. in Dorn et al. (2021) um langfristige Effekte, die größtenteils daraus resultieren, dass die zusätzlichen Investitionen die Produktivität fördern. Zum einen dürften viele dieser Effekte außerhalb des Prognosezeitraums anfallen, und zum anderen ist bei transformativen Investitionen, die den bestehenden Kapitalstock ersetzen, der Effekt auf die Produktivität unklar, so dass die deutlich höheren Multiplikatoren, die im Zusammenhang mit steuerlichen Abschreibungen diskutiert werden, hier nicht ohne weiteres zum Zuge kommen sollten.

^aDie Konsolidierung setzt sich aus 17 Mrd. Euro im Kernhaushalt und Ausgaben, die direkt bei den Sondervermögen entfallen, zusammen.

Literatur

- Boysen-Hogrefe, J. (2022). Berlin sieht es locker – Brüssel (noch) nicht. *Wirtschaftsdienst* 102(1), 19-22.
- Büttner, T. (2023). Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 (BT-Drs. 20/9500).
- Deutsche Bundesbank (2021). Länderfinanzen 2021: Überschuss und zusätzliche Reserven aus Notlagenkrediten. Monatsbericht Oktober 2021. Frankfurt (Main).
- Deutsche Bundesbank (2022). Öffentliche Finanzen. Monatsbericht Februar 2022. Frankfurt (Main).
- Deutsche Bundesbank (2023). Öffentliche Finanzen. Monatsbericht November 2023. Frankfurt (Main).
- Dorn, F., C. Fuest, F. Neumeier und M. Stimmelmayer (2021), Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen? Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell, ifo Schnelldienst 74(10), 3–11.
- Gadatsch, N., K. Hauzenberger und N. Stähler (2016). Fiscal policy during the crisis: A look on Germany and the Euro area with GEAR. *Economic Modelling* 52: 997-1016.
- Hinterlang, N., S. Moyon, O. Röhe und N. Stähler (2023). Gauging the effects of the German COVID-19 fiscal stimulus package. *European Economic Review* 154: 1-19.
- Mähring und Keller (2023). Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 (BT-Drs. 20/9500).