ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Murau, Steffen; Thie, Jan-Erik

Article

Für eine Ausstattung des Energie- und Klimafonds mit Kreditermächtigungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Murau, Steffen; Thie, Jan-Erik (2022) : Für eine Ausstattung des Energie- und Klimafonds mit Kreditermächtigungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 102, Iss. 6, pp. 449-455, https://doi.org/10.1007/s10273-022-3215-3

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/262900

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-022-3215-3

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 449-455

JEL: H54, H56, H63

Steffen Murau, Jan-Erik Thie*

Für eine Ausstattung des Energie- und Klimafonds mit Kreditermächtigungen

Energiesicherheit und -unabhängigkeit sind der neue Imperativ nach dem von Wladimir Putin befohlenen Angriffskrieg auf die Ukraine. Eine beschleunigte Transformation hin zur Klimaneutralität dient damit gleichzeitig ökologischen und sicherheitspolitischen Zielen. Sie erfordert massive öffentliche Investitionen in einem sehr kurzen Zeitraum. Um diese zu finanzieren, sollte das von der Ampelkoalition beschlossene Sondervermögen „Bundeswehr" von einem Sondervermögen für Energiesicherheit und -unabhängigkeit flankiert werden. Zu diesem Zweck bietet es sich an, den bestehenden Energie- und Klimafonds (EKF) mit Kreditermächtigungen auszustatten und dessen Ausnahme von der Schuldenbremse im Grundgesetz zu verankern. Dies ist bereits für das Sondervermögen „Bundeswehr" geplant und schafft Rechtssicherheit.

Deutschland will aufrüsten. Ein Schritt, der noch vor wenigen Wochen undenkbar schien. Doch mit dem von Wladimir Putin befohlenen Überfall der russischen Armee auf die Ukraine haben sich einige Eckpfeiler der deutschen Nachkriegspolitik grundlegend gewandelt. Nach dem Angriff stimmte die Bundesregierung unter großem internationalen Druck zu, russische Banken vom Bankenkommunikationsnetz SWIFT auszuschließen, die von der russischen Zentralbank in Deutschland gehaltenen Reserven einzufrieren und zusätzlich Waffen an die Ukraine zu liefern. Anschließend kündigte Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022 in einer außerplanmäßigen Regierungserklärung an, dass Deutschland zur Reduzierung der Energieabhängigkeit von Russland zwei Flüssiggas-Terminals für den Import von Fracking-Gas bauen und 100 Mrd. Euro in die Aufrüstung der Bundeswehr investieren will (Scholz, 2022).

Das für die Aufrüstung geplante Instrument ist ein Sondervermögen – ein Finanzierungsvehikel, das vom regulären Bundeshaushalt abgetrennt ist und über die Ausgabe von Anleihen auf dem Kapitalmarkt finanziert wird. Das neue Sondervermögen „Bundeswehr" soll es ermöglichen, dass Deutschland das vereinbarte NATO-Ziel von Verteidigungsausgaben in Höhe von 2 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in den kommenden Jahren erreicht (BMF, 2022b). Im Unterschied zum jährlich neu verhandelten Kernhaushalt des Bundes können durch ein Sondervermögen Mittel zweckgebunden für einen längeren Zeitraum gesichert werden. Insofern stellt es eine Art Parallelhaushalt dar, der nicht den regelmäßigen politischen Konjunkturzyklen unterliegt und so eine größere Planungssicherheit mit sich bringt. Das Sondervermögen „Bundeswehr" ist der bislang wichtigste Baustein der von Bundeskanzler Scholz ausgerufenen „Zeitenwende".

Deutschland und seine Sondervermögen

Sondervermögen haben eine lange Tradition in Deutschland (Jaeger et al., 2021). Bis zu ihrer Privatisierung 1993 und 1994 waren die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost Sondervermögen. Dies ist auf ein Gesetz aus dem Jahr 1924 zurückzuführen, mit dem die Reichs-

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* Für Kommentare zum Artikelmanuskript bedanken wir uns herzlich bei Marcel Endres, Carlo C. Jaeger, Beatrix Opolka, Katja Rietzler, Maria Schweinberger, Jonas Teitge, Heiko Thomas und Antje Trauboth.

Dr. Steffen Murau ist Senior Researcher am Global Climate Forum in Berlin, Postdoctoral Fellow am Global Development Policy Center der Boston University und Research Fellow im Monetary and Economic Department der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich.

Jan-Erik Thie ist Doktorand am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung und am Global Climate Forum in Berlin.

bahn und die Reichspost diesen Status erhielten und eigene Anleihen ausgeben durften (Reiter, 1967). In der Nachkriegszeit war der Lastenausgleichsfonds ein Sondervermögen, das denjenigen Deutschen eine finanzielle Entschädigung leisten sollte, die durch den Zweiten Weltkrieg besondere Vermögensschäden oder andere Nachteile erlitten hatten. Außerdem wurden Mittel des Marshall-Plans (European Recovery Plan, ERP) für den deutschen Wiederaufbau im ERP-Sondervermögen gesammelt, das diese wiederum als Eigenkapital nutzen konnte, um Kredite am Markt aufzunehmen (Deutsche Bundesbank, 1998).

In den 1990er Jahren wurden die Kosten der deutschen Einheit teilweise durch Sondervermögen geschultert. So sammelte der 1990 geschaffene Fonds „Deutsche Einheit" am Markt Finanzmittel ein, um diese bis Ende 1994 den Haushalten der neuen Länder etwa für Infrastrukturmaßnahmen bereitzustellen. Auf das Preisniveau von 2021 umgerechnet hatte der Fonds ein Finanzvolumen von 97,2 Mrd. Euro (Zinsmeister, 2009, 148). Daneben übernahm der 1993 geschaffene „Erblastentilgungsfonds" die Verbindlichkeiten der ehemaligen DDR. Der „Ausgleichsfonds Währungsumstellung" bediente Ausgleichsforderungen von Kreditinstituten und Außenhandelsbetrieben Ostdeutschlands. Auch die Treuhandanstalt konnte laut Treuhandkreditaufnahmegesetz aus dem Jahr 1992 Schulden aufnehmen. Ab 1995 wurden die Verbindlichkeiten der Treuhand und des Ausgleichsfonds Währungsumstellung vom Erblastentilgungsfonds übernommen. In Preisen von 2021 hatte der Erblastentilgungsfonds damit ein Volumen von 202,2 Mrd. Euro (Zinsmeister, 2009, 147). Somit belief sich das gesamte Finanzierungsvolumen der beiden Sondervermögen für die Wiedervereinigung (Fonds „Deutsche Einheit" und Erblastentilgungsfonds) auf knapp 300 Mrd. Euro in heutigen Preisen.

Zweifelsohne ist der Aufbau Ost keine reine Erfolgsgeschichte. Dennoch trugen insbesondere die Sondervermögen dazu bei, dass wichtige Schritte der Finanzierung der Wiedervereinigung unternommen werden konnten. Sie erlaubten es, die ostdeutsche Infrastruktur zu modernisieren, das Straßennetz auszubauen, Gewerbe- und Industrieanlagen zu errichten und Wohnungen zu sanieren. Eine ganze Volkswirtschaft wurde strukturell umgebaut. Dies erforderte langfristiges Engagement mit einer Finanzplanung, die über Haushaltsperioden hinausging. Die Investitionssumme zeigt, welche erheblichen finanziellen Mittel vom Staat aufgebracht werden müssen, um eine wirtschaftliche Transformation voranzutreiben.

Sondervermögen im Schuldenbremsenregime

Im Jahr 2009 wurde auf Vorschlag der parteiübergreifenden Föderalismuskommission II die Schuldenbremse als Artikel 109 und 115 im Grundgesetz verankert. Sie besagt, dass der Bund jährlich lediglich Kredite in Höhe von konjunkturell bereinigten 0,35 % des BIP aufnehmen darf. Die Schuldenbremse gilt seit 2011, ist für den Bund aber erst seit 2016 bindend. Auch sämtliche Sondervermögen des Bundes unterliegen der Schuldenbremse.

Grundsätzlich wäre unter dem Schuldenbremsenregime eine Finanzierungsherausforderung wie die der deutschen Einheit nicht zu stemmen – es sei denn, man macht einen Ausnahmetatbestand geltend. Zwei Möglichkeiten sieht das Grundgesetz dafür vor: Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen (Grundgesetz Art. 109, Abs. 3 und Art. 115, Abs. 2). In diesem Fall darf der Bund auch über die 0,35 %-Grenze hinaus Kredite aufnehmen. Die Coronakrise wurde als eine solche Notsituation klassifiziert. Dadurch konnte der Bund Kredite in der Höhe aufnehmen, wie er es zur Bekämpfung der Pandemie und zur Stützung der Konjunktur für richtig erachtete.

Wird ein Ausnahmetatbestand geltend gemacht, sind der Kreditaufnahme laut Schuldenbremse keine klaren Grenzen gesetzt. Zugleich können nicht verwendete Kreditermächtigungen – also die vom Parlament erteilte Erlaubnis, zusätzliche Anleihen auszugeben – auch in Sondervermögen geparkt und zu einem späteren Zeitpunkt verwendet werden. Dies ist die Strategie, auf die sich die Ampelregierung im Koalitionsvertrag geeinigt hatte (SPD et al, 2021). So wurden dann auch Ende vergangenen Jahres über den zweiten Nachtragshaushalt 2021 dem Energie- und Klimafonds (EKF) 60 Mrd. Euro zugewiesen, die von den ursprünglichen Coronahilfen ungenutzt geblieben waren.

Der EKF ist ebenfalls ein Sondervermögen und soll bald unter dem Namen Klima- und Transformationsfonds (KTF) laufen (BMWi, 2021). Auch der EKF agiert außerhalb des Kernhaushalts, um wichtige Ausgaben für Zukunftstechnologien und Klimaschutz zu tätigen. Allerdings besitzt er bislang keine eigenständige, von der Schuldenbremse ausgenommene Kreditermächtigung, um Anleihen auszugeben. Der EKF erhält Zuführungen aus dem Bundeshaushalt und Einnahmen aus dem europäischen und dem nationalen Emissionshandel. Auch die von der Ampelregierung beschlossenen 60 Mrd. Euro Kreditermächtigungen sind lediglich Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt.

Zwar würde nach bisheriger Auslegung der Schuldenbremse die tatsächliche Verwendung dieser Einnahmen den strengen Regeln der Schuldenbremse unterliegen. Die Ampelkoalition hat jedoch die Regelung für die Abrechnung der Sondervermögen bei der Schuldenbremse geändert. Während finanzielle Zuführungen an Sondervermögen von der Schuldenbremse erfasst werden, ist die spätere Ver-

wendung aufgebauter Rücklagen von den Defizitregeln ausgenommen (Boysen-Hogrefe, 2022). Erst durch diese Regeländerung können die 60 Mrd. Euro aus dem Nachtragshaushalt genutzt werden. Auch frühere Zuweisungen können so außerhalb der Schuldenbremse verausgabt werden, wenn diese ab 2023 wieder voll wirksam sein sollte.

Jedoch ist juristisch umstritten, ob die Zuteilung der Kreditermächtigungen an den EKF auch tatsächlich verfassungskonform ist. Denn der Ausnahmetatbestand bezieht sich explizit auf die Corona-Notsituation. Ob die Notlagenkredite auch für zukünftige Klima- und Energieausgaben verwendet werden können, wird sich zeigen. Die Unionsfraktion des Bundestags hat bereits Klage beim Bundesverfassungsgericht gegen den Nachtragshaushalt eingereicht, der die 60 Mrd. Euro Kreditermächtigungen für den EKF umfasst (Wallet, 2022).

Auch das nun angekündigte Sondervermögen „Bundeswehr“ versucht die Schuldenbremse zu umgehen. Da weiterhin der Corona-Ausnahmetatbestand besteht, könnten analog zum EKF Kreditermächtigungen im Bundeswehr-Sondervermögen geparkt werden. Doch wäre wie beim EKF eine Auffüllung des Sondervermögens über diese Notfallklausel juristisch angreifbar. Deshalb will das Bundesfinanzministerium das Sondervermögen „Bundeswehr“ im Grundgesetz explizit von der Schuldenbremse ausnehmen. So können neue Anleihen für das Sondervermögen ausgegeben werden. Gleichzeitig bliebe die Schuldenbremse pro forma unangetastet. Nach aktuellen Plänen soll hierfür der Artikel 87a durch einen zusätzlichen Absatz ergänzt werden, der den Bund zur Einführung des Sondervermögens „Bundeswehr“ mit Kreditermächtigungen berechtigt und explizit erwähnt, dass die Schuldenbremse nach Artikel 109 und 115 nicht anzuwenden ist (Bundesrat, 2022).

Dieses Vorgehen zeigt erneut, dass sich das Schuldenbremsenregime mit Verfassungsrang in der Praxis kaum bewährt. Denn es erschwert dem Bund, angemessen auf Situationen wie Krieg oder Klimawandel zu reagieren. Beide sind nicht Bestandteil der sehr eng gefassten Definition von Ausnahmetatbeständen. Das Sondervermögen „Bundeswehr“ verdeutlicht: Es müssen neue Behelfskonstruktionen gefunden werden, um öffentliche Investitionen ausreichend tätigen zu können. Eine grundsätzliche Reform der Schuldenbremse – etwa durch eine neue überparteiliche Kommission, die unter dem Eindruck der aktuellen „Zeitenwende“ das fiskalpolitische Instrumentarium Deutschlands neu bewertet – drängt sich angesichts der zunehmenden haushaltsrechtlichen Akrobatik auf. Dennoch ist eine solche grundlegende Reform der Schuldenbremse in der aktuellen Legislaturperiode nicht in Sicht. Daher ist die Verankerung des Sondervermögens im Grundgesetz eine pragmatische Lösung für ein akutes Problem.

Energiesicherheit und -unabhängigkeit als Kernfrage der neuen Sicherheitspolitik

Die geplante Einführung des Sondervermögens „Bundeswehr“ als zentrale Maßnahme der „Zeitenwende“ deckt bestenfalls einen Teil der neuen sicherheitspolitischen Herausforderung ab. Denn der Krieg in der Ukraine hat uns nicht nur an die seit langem bekannten Defizite der Bundeswehr erinnert, die jetzt mit dem neuen Sondervermögen behoben werden sollen. Vor allem hat er eines deutlich gemacht: die erhebliche deutsche Energieabhängigkeit von Russland. Aus sicherheitspolitischer Perspektive wiegt diese Abhängigkeit momentan schwerer als die mangelnde Ausrüstung der Bundeswehr, da Deutschland zwar nicht unmittelbar militärisch, aber indirekt über die Sanktionspolitik in den Konflikt verwickelt ist. Energiesicherheit und -unabhängigkeit sind mit einem Schlag Kernfragen einer neuen Sicherheitspolitik geworden.

Die Abhängigkeit von Russland ist besonders stark im Hinblick auf Gas, das vor allem in den Bereichen Energiewirtschaft, Gebäude und Industrie zum Einsatz kommt (BMWi, 2022). Diese Abhängigkeit ist einerseits das Resultat einer deutschen Energiepolitik, die in den vergangenen Jahrzehnten auf das Prinzip „Wandel durch Annäherung“ setzte. Diese Strategie ist offensichtlich nicht aufgegangen. Andererseits ist die Abhängigkeit eine Konsequenz von ausgebliebenen strategischen Investitionen der öffentlichen Hand und zu niedrigen Ausbauzielen für erneuerbare Energien (Agora Energiewende und Wattsight, 2020).

So verzögerte sich der Umbau der Energiewirtschaft – nicht zuletzt durch das Hin und Her bei der Atomkraft (Ausstieg durch die rot-grüne Bundesregierung 2000, Rolle rückwärts im Kabinett Merkel I 2010, Rückzieher vom Rückzieher nach dem Reaktorunglück von Fukushima 2011). Zwar konnte die berechtigte Abkehr von der Atomenergie in erster Linie durch den Ausbau der erneuerbaren Energien aufgefangen werden. Lag der Anteil der Erneuerbaren an der Bruttostromerzeugung 2011 noch bei 20 %, so stieg er in den folgenden Jahren und erreichte 2020 einen Rekordanteil von 44 %. Doch insbesondere in den vergangenen Jahren verzögerte sich der Ausbau der Erneuerbaren zunehmend – gedrosselt auch durch das fehlende Anheben der Ausbauziele. Dadurch ist der Erdgasanteil an der Bruttostromerzeugung in den vergangenen Jahren nicht gesunken. Er stagniert bei etwa 15 % (AG Energiebilanzen, 2022).

In der Wärmebereitstellung für Gebäude hat sich zuletzt ebenfalls kaum etwas getan. Hier dominieren weiterhin die fossilen Energien. Gas ist mit 46 % der entscheidende Faktor für die Raumwärme und in der Warmwasserbereitung. Die Erneuerbaren liegen bei 17 %. Die effektivsten Maßnahmen gegen fossile Energieabhängigkei-

Tabelle 1
Ungedeckte Finanzierungsbedarfe bis 2030
in Mrd. Euro

	Finanzierungsbedarfe			bereits abgedeckte Finanzierungsbedarfe				
	Bundes-investitionen	Förderung privater Investitionen	Gesamt	Klimaschutz-programm 2030	Konjunktur-programm	Sofortprogramm Klimaschutz	2. Nachtrags-haushalt 2021	Differenz
Energiewirtschaft	20	150	170	2,6	9,0	0,7	45,0	112,8
Industrie	0	25	25	3,1	0,0	0,9	0,0	21,1
Gebäude	0	100	100	14,3	2,0	5,5	15,4	62,8
Verkehr	50	50	100	16,6	15,2	1,0	0,0	67,2
Innovationen	20	10	30	0,0	0,0	0,0	0,0	30,0
Rest				17,4				-17,4
Gesamt	90	335	425	54,0	26,2	8,0	60,4	276,4
Davon im EKF				38,9	26,2	5,7	60,4	

Quellen: Krebs und Steitz (2021), BMF (2019; 2022c; 2022a), BMWi (2020), BReg (2021; 2022).

ten im Gebäudesektor sind die Gebäudesanierung und der Einsatz von Wärmepumpen. Aber auch die Sanierungsrate hinkt der notwendigen Zielquote hinterher. Statt der bisherigen rund 1 %, müsste sie auf 1,5 % oder gar 2 % steigen, damit die Klimaziele und die einhergehende Energiesouveränität im Gebäudesektor erreicht werden können (Luderer et al., 2021).

Die Industrie ist in besonderem Maße abhängig vom Gas. Insgesamt 27 % des Gasverbrauchs in Deutschland entfallen auf den Industriesektor. Vor allem bei der Erzeugung von Prozesswärme kommt Gas zum Einsatz. Größte Abnehmerinnen sind die chemische Industrie sowie die Nahrungsmittel- und Tabakproduktion (BMWi, 2022). Energetische Einsparpotenziale können in erster Linie durch Energieeffizienzsteigerungen erreicht werden. Zentral sind auch hier der Einsatz von Wärmepumpen und die Integration von grünem Wasserstoff in die Produktionsprozesse.

Um die Abhängigkeit von Russland zu reduzieren, wird derzeit nach alternativen Gasquellen gesucht. Ein simples Verschieben des Imports fossiler Energieträger von einem (despotischen) Land zu einem anderen kann jedoch keine langfristig tragbare Lösung sein, weil neue Abhängigkeiten entstehen. Stattdessen sind Energiesicherheit und -souveränität zentrale Eckpfeiler einer Strategie, die vollständig auf Klimaneutralität der hiesigen Wirtschaft setzt. Die ökologische Transformation wird so zur Kernfrage der neuen Sicherheitspolitik.

Der Finanzierungsbedarf für Energiesicherheit und -unabhängigkeit

Für das Gelingen der zweifelsohne herausfordernden Umwälzung der deutschen Volkswirtschaft sind umfangreiche öffentliche Investitionen zwingend. Tabelle 1 zeigt eine auf Krebs und Steitz (2021) basierende Berechnung des tatsächlichen Bedarfs für öffentliche Investitions- und Fördermaßnahmen des Bundes bis 2030, die notwendig sind, um das Ziel Klimaneutralität zu erreichen. Diese umfassen die Bereiche Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr und Innovationen. Sie belaufen sich auf insgesamt 425 Mrd. Euro.[1]

Ein Teil dieses Finanzierungsbedarfs ist bereits gedeckt durch Klimaschutzprogramme der vergangenen Regierung (das Klimaschutzprogramm 2030, das coronabedingte Konjunkturprogramm 2020 und das Sofortprogramm Klimaschutz) sowie durch den zweiten Nachtragshaushalt der Ampelregierung. Der Planungszeitraum dieser Programme läuft bis 2025. Insgesamt umfassen die Maßnahmen eine Investitions- und Fördersumme von bislang 148,6 Mrd. Euro und sind ausschließlich auf Bundesebene angesiedelt. Öffentliche Investitionen auf Landes- oder Kommunalebene sind hier nicht berücksichtigt. Der größte Teil der öffentlichen Mittel läuft über den EKF. Zusätzlich zu den nationalen Maßnahmen werden auch europäische Finanzmittel für den Klimaschutz verwendet, die allerdings teilweise die Ausgaben des Konjunkturprogramms 2020 decken und deshalb hier nicht weiter angeführt werden. Insgesamt ergibt sich basierend auf diesen Zahlen eine Finanzierungsdifferenz von 276,4 Mrd. Euro, die nicht von bisher geplanten Klimaschutz- oder Investitionsprogrammen gedeckt wird.

In den für Energiesicherheit und insbesondere für die Unabhängigkeit von Gasimporten entscheidenden Bereichen beläuft sich die Finanzierungsdifferenz auf insge-

1 Derartige Zahlen sind Schätzungen und immer mit großer Unsicherheit behaftet. Dennoch sind sie gute erste Anhaltspunkte für eine detaillierte Diskussion zu den Investitionsbedarfen in Deutschland.

samt 196,7 Mrd. Euro: Energiewirtschaft 112,8 Mrd. Euro, Gebäude 62,8 Mrd. Euro und Industrie 21,1 Mrd. Euro. Mit Abstand größter Einzelposten des Finanzierungsbedarfs ist die Förderung privater Investitionen in der Energiewirtschaft (150 Mrd. Euro; davon 145 Mrd. Euro für die veranschlagte Übernahme der EEG-Umlage für Alt- und Neuanlagen im Zeitraum bis 2030). Gemäß Schätzung der Bundesregierung werden die Übernahmekosten der EEG-Umlage jedoch deutlich geringer ausfallen als von Krebs und Steitz (2021) geschätzt, weshalb die Finanzierungdifferenz vergleichsweise hoch ausfällt. Die Strombörsenpreise zogen seit Mitte 2021 kräftig an. Im Gleichschritt sank die benötigte Summe für die EEG-Umlage. Sollten die Börsenpreise in Zukunft hingegen wieder fallen, so wird umgekehrt die EEG-Umlage erneut steigen und den EKF entsprechend stärker belasten.

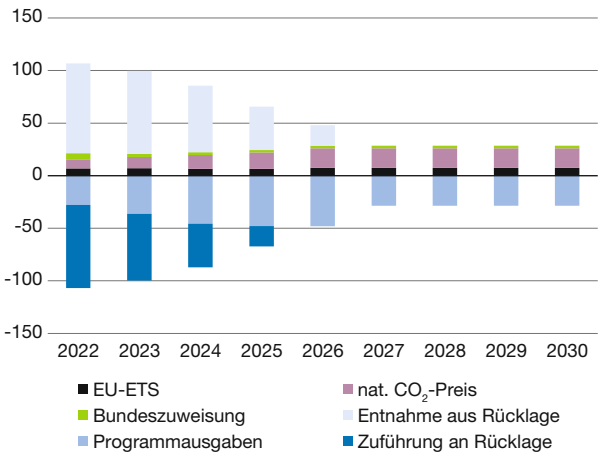
Um Energiesicherheit und -unabhängigkeit zu gewährleisten und die errechnete Finanzierungsdifferenz zu schließen, braucht es zusätzliche finanzielle Mittel. Ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung, die analog zum Sondervermögen „Bundeswehr“ von der Schuldenbremse ausgenommen ist, kann dies langfristig leisten. Die derzeit einfachste und praktikabelste Lösung wäre es, den bereits existierenden EKF mit einer Kreditermächtigung auszustatten und dies ebenfalls grundgesetzlich abzusichern.

Ein flankierendes Sondervermögen für Energiesicherheit und -unabhängigkeit

Der EKF ist das zentrale Finanzierungsinstrument für die Energiewende und den Klimaschutz in Deutschland. Er finanziert Projekte wie die Gebäudesanierung, die Dekarbonisierung der Industrie oder den Ausbau der Ladesäuleninfrastruktur (BMF, 2021). Die „Zeitenwende“ muss nun den EKF auch in das Zentrum strategischer Überlegungen zur Energiesicherheit und -unabhängigkeit rücken. Er muss zentraler Bestandteil der neuen Sicherheitspolitik werden. Wie Abbildung 1 zeigt, bestreitet der EKF seine Ausgaben bislang durch Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel, der nationalen CO_2-Bepreisung, Zuführungen aus dem Bundeshaushalt und der Entnahme finanzieller Mittel aus Rücklagen.

Laut aktuellem Haushaltsentwurf der Ampelregierung umfasst der EKF zwischen 2022 und 2025 Programmausgaben von insgesamt 158 Mrd. Euro. Dabei steigen die jährlichen Ausgaben im Verlauf des Finanzplans von 27,8 Mrd. Euro auf 47,8 Mrd. Euro. Im Vergleich zu den ursprünglichen Plänen der Großen Koalition will die Ampelregierung zusätzliche 60 Mrd. Euro ausgeben (BMF, 2022c). Die 60 Mrd. Euro aus dem zweiten Nachtragshaushalt 2021 sind jedoch mit großer Unsicherheit behaftet, da die Entscheidung über die Klage der Unionsfraktion zu den finanziellen Mitteln noch aussteht. Sollte der Klage stattgegeben werden, bricht die gesamte Finanzplanung des EKF in sich zusammen. Der größte Posten zusätzlicher Investitions- und Fördermittel würde wegfallen. Rechtssicherheit ist jedoch die notwendige Bedingung für tatsächlich umsetzbare Investitionen. Ohne sie sind die Ziele des EKF nicht zu erreichen. Aber selbst wenn die Verfassungsklage scheitert, bleiben erhebliche langfristige Finanzierungslücken. So werden nicht nur die 60 Mrd. Euro bis 2026 komplett verbraucht sein. Auch die in GroKo-Zeiten aufgebauten Rücklagen werden kontinuierlich abgebaut, sodass die Rücklagen in Höhe von 31,5 Mrd. Euro Ende 2020 auf 19,5 Mrd. Euro Ende 2025 sinken – trotz der Finanzspritze durch den zweiten Nachtragshaushalt 2021.

Abbildung 1
Finanzplanung des EKF
in Mrd. Euro



Quelle: BMF (2022c).

Die in Abbildung 1 enthaltenen Zahlen ab 2026 sind Annahmen. Wir gehen einerseits davon aus, dass sich die Entnahme aus den EKF-Rücklagen ähnlich verhält wie in den Jahren zuvor. Somit ist 2026 das letzte Jahr, in dem ein Teil der Ausgaben aus den angesammelten Rücklagen finanziert werden kann. Andererseits werden die Einnahmen des nationalen CO_2-Preises bei knapp 18,5 Mrd. Euro gedeckelt, was dem oberen Ende der zu erwartenden Einnahmen entsprechen dürfte.[2]

2 Ab 2026 soll der nationale CO_2-Preis zwischen 55 Euro und 65 Euro/t CO_2 „floaten“. Die Bundesregierung schätzt für 2025 einen Preis von 55 Euro/tCO_2 und die Einnahmen auf ca. 15,7 Mrd. Euro. Sollte sich der CO_2-Preis ab 2026 auf 65 Euro/tCO_2 festsetzen, so wird angenommen, dass die Differenz zwischen 55 Euro/tCO_2 und 65 Euro/tCO_2 (18 %) auch zu einem um denselben Prozentsatz höheren Einnahmebetrag führt.

Die angenommenen Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel belaufen sich auf 7,5 Mrd. Euro. Diese Summe dürfte über den tatsächlichen Einnahmen aus dem EU-ETS liegen. Zum Vergleich: Im Jahr 2021, in dem Rekordpreise von 80 Euro/t CO_2 erzielt wurden, summierten sich die Erlöse auf 5,3 Mrd. Euro (DEHSt, 2022). Laut Finanzplan der Bundesregierung werden die ETS-Auktionseinkünfte im Jahr 2023 etwa 7 Mrd. Euro betragen und danach wieder leicht fallen. Auch die Zuführungen aus dem Bundeshaushalt sinken im Planungszeitraum von knapp 6 Mrd. Euro (2022) auf 2,2 Mrd. Euro (2025) (BMF, 2022c). Für die Jahre 2026 bis 2030 nehmen wir daher Zuführungen von 2,5 Mrd. Euro an. Insgesamt belaufen sich die von uns großzügig geschätzten jährlichen Einnahmen des EKF auf 28,5 Mrd. Euro ab 2027 – dem ersten Jahr, das ohne Entnahme aus der Rücklage auskommen muss.

Entsprechend dramatisch wird voraussichtlich auch der Rückgang der Programmausgaben ausfallen. Können 2026 noch Ausgaben von 48 Mrd. Euro getätigt werden, sind es im darauffolgenden Jahr lediglich 28,5 Mrd. Euro – ein Minus von 40,5 %. Das Langfristprojekt Klimaneutralität und mit ihm die Ziele Energieunabhängigkeit und -sicherheit sind somit ernsthaft gefährdet. Ab 2027 fehlen entscheidende Investitionsmittel.

Die gesamte, auf Basis von Krebs und Steitz (2021) berechnete Finanzierungsdifferenz von 276 Mrd. Euro wird mit den von uns geschätzten Einnahmen aus Bundeszuweisung, nationalem CO_2-Preis und EU-ETS nur zum Teil gedeckt. So kann der EKF zwischen 2027 und 2030 – großzügig geschätzt – mit Einnahmen von insgesamt gut 114 Mrd. Euro rechnen. Folglich bleibt eine nicht gedeckte Finanzierungsdifferenz von 162 Mrd. Euro bis 2030. Sollen Energiesicherheit und -unabhängigkeit als tragende Säulen einer klimaneutralen Wirtschaft erreicht werden, muss diese Summe mit eigenen, von der Schuldenbremse ausgenommenen Kreditermächtigungen des EKF finanziert werden.

Nach unserem Vorschlag sollte der EKF bis 2030 entsprechend Kredite in Höhe von mindestens 160 Mrd. Euro aufnehmen können (vgl. Kasten 1). Im Durchschnitt ergibt dies über acht Jahre eine Neuverschuldung von 20 Mrd. Euro pro Jahr. Das entspricht der jährlich veranschlagten Summe für das Sondervermögen „Bundeswehr“ (100 Mrd. Euro für fünf Jahre). Da sich die Zinsen im Moment noch auf einem niedrigen Niveau befinden, sind die Finanzierungsbedingungen für dieses Vorhaben günstig. Zum Vergleich: Als die Sondervermögen für das wiedervereinigte Deutschland aufgelegt wurden, lag die Rendite auf 10-jährige Bundesanleihen im Zeitraum von 1990 bis 1995 zwischen 6 % und 9 %.

Kasten 1
Politikempfehlungen

- Ausweitung öffentlicher Investitionen in den Bereichen Energiewirtschaft, Industrie und Gebäude für mehr Energiesicherheit und -unabhängigkeit.
- Ausstattung des Energie- und Klimafonds (EKF) mit eigener Kreditermächtigung, um die notwendigen Investitionen zu finanzieren. Der EKF soll das neue Sondervermögen „Bundeswehr“ flankieren.
- Bereitstellung von Krediten für den EKF in Höhe von mindestens 160 Mrd. Euro bis 2030 – im Durchschnitt 20 Mrd. Euro pro Jahr.
- Absicherung der Kreditermächtigung im Grundgesetz, um Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Die Kosten sind vergleichbar mit denen für die Wiedervereinigung

Sollte das Sondervermögen „Bundeswehr“ mit einem erweiterten EKF als Sondervermögen für Energiesicherheit und -unabhängigkeit flankiert werden, so würde diese Kombination eine Investitions- und Fördersumme von mindestens 260 Mrd. Euro für die ausgerufene „Zeitenwende“ bedeuten. Diese Summe ist in etwa vergleichbar mit dem Finanzvolumen, das für die Wiedervereinigung durch Sondervermögen bereitgestellt wurde. Gleichzeitig sind die Finanzierungskosten eines solchen Zukunftspakets aufgrund der Zinssituation deutlich geringer als die „Einheitskosten“.

Die Wiedervereinigung war ein historisches Ereignis, das langfristiges finanzielles Engagement erforderte. Mit Hilfe der Sondervermögen konnte die ostdeutsche Infrastruktur ausgebaut und modernisiert werden. Die durch den Ukrainekrieg verursachte sicherheitspolitische „Zeitenwende“ verlangt abermals nach einem weitreichenden Engagement des Staates. Eine beschleunigte Transformation hin zur Klimaneutralität dient gleichzeitig ökologischen und sicherheitspolitischen Zielen. Die ökologische Transformation wird so zur Kernfrage der neuen Sicherheitspolitik. Diese gelingt nur mit massiven öffentlichen Investitionen. Hierfür ist ein Sondervermögen für Energiesicherheit und -unabhängigkeit mit eigener Kreditermächtigung notwendig, die von der Schuldenbremse ausgenommen ist – abgesichert durch das Grundgesetz. Die praktikabelste Lösung wäre, den bereits existierenden EKF mit entsprechenden Rechten auszustatten.

Literatur

AG Energiebilanzen (2022), Stromerzeugung nach Energieträgern (Strommix) von 1990 bis 2021 (in TWh) Deutschland insgesamt, https://ag-energiebilanzen.de/wp-content/uploads/2021/12/STRERZ_2021Febr2022_web.pdf (12. April 2022).

Agora Energiewende und Wattsight (2020), Die Ökostromlücke, ihre Effekte und wie sie gestopft werden kann, Studie, März.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019), Solide Finanzierung für wirksamen und sozial ausgewogenen Klimaschutz, Pressemitteilung, 2. Oktober, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2019/10/2019-10-02-PM-Klimaschutz.html (12. April 2022).

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2021), Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Tätigkeit des Energie- und Klimafonds im Jahr 2020 und über die im Jahr 2021 zu erwartende Einnahmen- und Ausgabenentwicklung, 20. Mai.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022a), Klimaschutz Sofortprogramm 2022, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/klimaschutz-sofortprogramm-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (12. April 2022).

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022b), Sondervermögen Bundeswehr. Investitionen in unsere Freiheit, Pressemitteilung, 16. März, https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2022/03/2022-03-16-sondervermoegen-bundeswehr.html (28. März 2022).

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022c), Zusätzliche Informationen zum zweiten Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2022, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Bundeshaushalt/kabinettvorlage-zweiter-regierungsentwurf-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (5. April 2022).

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020), Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken, Ergebnis Koalitionsausschuss, 3. Juni, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktepapier-corona-folgen-bekaempfen.html (12. April 2022).

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2021), Habeck: Zusätzliche Mittel für die Transformation zu einer klimaneutralen Volkswirtschaft – Kabinett beschließt Entwurf des Zweiten Nachtragshaushalts 2021, Pressemitteilung, 13. Dezember, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2021/12/20211213-habeck-zusaetzliche-mittel-fuer-die-transformation-zu-einer-klimaneutralen-volkswirtschaft-kabinett-beschliesst-entwurf-des-zweiten-nachtragshaushalts-2021.html (5. April 2022).

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022), Zahlen und Fakten: Energiedaten. Nationale und internationale Entwicklung, Informationsblatt, 20. Januar, http://www.bmwi.de/Navigation/DE/Themen/energiedaten.html (5. April 2022).

Boysen-Hogrefe, J. (2022), Berlin sieht es locker – Brüssel (noch) nicht, *Wirtschaftsdienst*, 102(1),19-22, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/1/beitrag/berlin-sieht-es-locker-bruessel-noch-nicht.html (23. Mai 2022).

BReg (2021), Zusätzliches Geld für den Klimaschutz, Website, 23. Juni, Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/sofortprogramm-klimaschutz-1934852 (12. April 2022).

BReg (2022), Stabilität sichern, Gestaltungsspielraum bewahren, Website, 25. März, Bundesregierung, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/2022/zweiter-regierungsentwurf-2022-eckwerte-2023.html (12. April 2022).

Bundesrat (2022), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a), Drucksache, 123/22, 17. März, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2022/0101-0200/123-22.pdf;jsessionid=FA3B0B78980C62387057BF871608785E.1_cid339?__blob=publicationFile&v=1 (12. April 2022).

DEHSt – Deutsche Emissionshandelsstelle (2022), Emissionshandel 2021 mit Rekordeinnahmen von über 12 Milliarden Euro, Mitteilung, 4. Januar, https://www.dehst.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2022-001-Jahresanschluss_Emissionshandel_2021.html#:~:text=DEHSt%20%2D%20Presse%20%2D%20Emissionshandel%202021%20mit%20Rekordeinnahmen%20von%20%C3%BCber%2012%20Milliarden%20Euro (5. April 2022).

Deutsche Bundesbank (1998), *Der Markt für deutsche Bundeswertpapiere*, 2. Aufl.

Jaeger, C. C., A. Haas und J. Teitge (2021), Klima, Digitalisierung und Nachhaltigkeit. Zur Finanzierung öffentlicher Zukunftsinvestitionen, *GCF Report*, 1, Global Climate Forum.

Krebs, T. und J. Steitz (2021), Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, *Working Paper*, 3, Forum New Economy.

Luderer, G., C. Kost und D. Sörgel (2021), Deutschland auf dem Weg zur Klimaneutralität 2045. Szenarien und Pfade im Modellvergleich, *Ariadne-Report*, Oktober, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK).

Reiter, W. (1967), Das Bundesanleihekonsortium im Zusammenhang mit Gesamtwirtschaft, Staat, Banken und Kapitalmarkt, Gabler.

Scholz, O. (2022), Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022, Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356 (2. April 2022).

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag.

Wallet, N. (2022), Klage wegen Umwidmung von Corona-Geld. Unionsfraktion zieht wegen des Nachtragshaushaltes der Regierung vors Bundesverfassungsgericht, Badische Zeitung, 5. März, https://www.badische-zeitung.de/klage-wegen-umwidmung-von-corona-geld--210122550.html (5. April 2022).

Zinsmeister, F. (2009), Die Finanzierung der deutschen Einheit. Zum Umgang mit den Schuldlasten der Wiedervereinigung, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 78(2), 145-160.

Title: ***In Favor of Endowing the Energy and Climate Fund with Borrowing Powers***

Abstract: *Energy security and independence are the new imperatives following the war of aggression on Ukraine ordered by Vladimir Putin. An accelerated transformation toward net zero carbon emissions accomplishes environmental and security goals simultaneously. It requires massive public investment over a very short period of time. In order to finance this, the Special Fund "Bundeswehr" created by the current government coalition should be accompanied by a special fund for energy security and independence. To this end, the existing Energy and Climate Fund (EKF) should be provided with borrowing powers, and its exemption from the debt brake should be enshrined in the Basic Law. This is already foreseen for the Special Fund "Bundeswehr" and creates legal certainty. The investment and funding required from the federal government for both initiatives is comparable to the financial volume raised for the German reunification via special funds.*