



INSTITUT FÜR FINANZ-  
UND STEUERRECHT



UNIVERSITÄT  
HEIDELBERG  
ZUKUNFT  
SEIT 1386

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell) · Institut für Finanz- und Steuerrecht · Friedrich-Ebert-Anlage 6-10 · 69117 Heidelberg

---

Herrn Vorsitzenden  
des Haushaltsausschusses  
Prof. Dr. Helge Braun  
Deutscher Bundestag  
Haushaltsausschuss

Per E-Mail:  
haushaltsausschuss@bundestag.de

**Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)**

Institut für Finanz- und Steuerrecht  
Friedrich-Ebert-Anlage 6-10  
69117 Heidelberg

Tel.: 06221 54 77 92  
Fax: 06221 54 77 89  
E-Mail: kube@uni-heidelberg.de  
Web: www.jura.uni-heidelberg.de/fst

Heidelberg, den 19. September 2024

## **Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 23. September 2024**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Mitglieder des Haushaltsausschusses,

gerne nehme ich im Rahmen der oben genannten öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wie folgt schriftlich Stellung.

### **Stellungnahme**

zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans  
für das Haushaltsjahr 2025 (BT-Drs. 20/12400)

zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025 (BT-Drs. 20/12772)

zum Entwurf eines Gesetzes zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im  
Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung  
der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (BT Drs. 20/12771)

zum Entwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2024 (BT-Drs. 20/12770)

Die Gesetzentwürfe werfen eine ganze Reihe verfassungsrechtlicher Fragen auf. Im Folgenden konzentriere ich mich – mit Blick auf den Bundeshaushaltsplan 2025 – auf die Höhe der ausgebrachten Globalpositionen (I.), die Annahme und Verbuchung finanzieller Transaktionen (II.) und die Verwendung von Einnahmen aus zurückfließenden Notlagenkreditmitteln (III.).

## I. Höhe der ausgebrachten Globalpositionen

Im Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2025 sind insgesamt 32 Globalpositionen in Form von Globalen Minderausgaben oder Globalen Mehr- bzw. Mindereinnahmen ausgewiesen. Sie belaufen sich auf insgesamt fast 50 Mrd. Euro, also rund 10,2 Prozent des Gesamthaushalts.<sup>1</sup> Hinzu kommen vier weitere Globalpositionen in den Sondervermögen Bundeswehr, Klima- und Transformationsfonds und Fluthilfe mit einem Volumen von insgesamt 17,24 Mrd. Euro.

Globale Haushaltstitel können in Grenzen mit dem Gebot der vollständigen Veranschlagung (§ 11 Abs. 2 BHO)<sup>2</sup> vereinbar sein, wenn sie den verfassungsrechtlich im parlamentarischen Budgetrecht verankerten<sup>3</sup> Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit wahren. Dieser Grundsatz verlangt Vorausschätzungen der zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben, die so genau sind, wie dies sachbereichsspezifisch möglich ist (Grundsatz der Schätzgenauigkeit).<sup>4</sup> Dies schließt Globalpositionen, auch Globale Minderausgaben (GMA) und Globale Mehreinnahmen (GME), nicht von vornherein aus. Doch ist es unzulässig, nicht realistische GMA und GME anzusetzen, um einen tatsächlich nicht bestehenden Haushaltsausgleich, einen Scheinausgleich des Haushalts, vorzuspiegeln.<sup>5</sup>

### 1. Globale Minderausgaben (GMA)

Nach diesen Maßgaben begründet die Höhe der im aktuellen Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2025 vorgesehenen allgemeinen Bodensatz-GMA von 12 Mrd. Euro erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Bei einem Gesamtvolumen des Kernhaushalts in Höhe von rund 488 Mrd. Euro beläuft sich die Bodensatz-GMA danach auf einen Anteil von rund 2,46 Prozent. Sie liegt damit in der Höhe sehr deutlich über den Werten, die in der Vergangenheit angesetzt wurden und die sich als Erfahrungswerte bewährt haben. Auf Bundesebene lag die Bodensatz-GMA seit vielen Jahren bei höchstens wenigen Zehntel eines Prozents des Haushalts, in absoluten Zahlen zwischen (oftmals) 0 Euro (2004, 2007-2013, 2015-2017 und 2019) und rund 3,7 Mrd. Euro (2019). Erst in jüngster Vergangenheit, seit 2021, waren in den Regierungsentwürfen zum Bundeshaushaltsplan höhere Bodensatz-GMA vorgesehen (deren Sachgerechtigkeit bereits diskussionsbedürftig ist), zum einen in Höhe von 6 Mrd. Euro (2021, 2022 1. RegE, 2023), zum anderen in Höhe von 8 Mrd. Euro (2022 2. RegE, 2024). Mit einem Volumen von 12 Mrd. Euro liegt die für das Haushaltsjahr 2025 geplante Bodensatz-GMA nochmals um 50 Prozent über dieser zuletzt erreichten Spitze.

---

<sup>1</sup> Siehe die Übersicht in Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025, 6. September 2024, S. 24.

<sup>2</sup> Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Rdnr. 39. Alle Einnahmen und Ausgaben sind dabei, wie Nr. 1.2 der VV-BHO zu § 11 BHO bestätigt, mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.

<sup>3</sup> BVerfGE 82, 159 (178 f.); Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 104. EL (April 2024), Art. 110 Rdnr. 111 m. w. N.

<sup>4</sup> BVerfGE 119, 96 (129 f.); 135, 317 (416 f.); VerfGH NRW, NWVBl. 1992, 129 (130); VerfGH Rh.-Pf., NVwZ-RR 1998, 145 (146); Schwarting, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunal Finanzen, 2006, § 28 Rdnr. 91 ff.

<sup>5</sup> Mit dieser klaren Abgrenzung auch Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Anh. Rdnr. 9 („Haushaltsausgleich zum Schein“).

Dieser Ansatz weckt starke Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem Haushaltsgrundsatz der Klarheit und Wahrheit,<sup>6</sup> zumal im Rahmen eines Haushalts, der ganz überwiegend gebundene, nicht disponible Ausgaben vorsieht (nur kleine „freie Spitze“). Die Zweifel werden noch weiter verstärkt, wenn man sich zusätzliche, spezifische Umstände in der Gesamtstruktur des Bundeshaushalts 2025 auf der Ausgabenseite vor Augen führt:

Zu nennen ist erstens die Existenz ergänzender, spezifischer Ressort-GMA in Höhe von rund 4,31 Mrd. Euro (ohne Einzelplan 32, Einzelplan 60 und Sondervermögen), die das Potential an möglichen Einsparungen unter Anrechnung auf die Bodensatz-GMA mindern.

Zweitens erscheint die Ausbringung der zusätzlichen GMA für die periodengerechte Veranschlagung von Zinsausgaben in Höhe von 7,3 Mrd. Euro (Kap. 3205) problematisch.<sup>7</sup> Hier wird eine Anpassung der Rechtslage vorweggenommen, deren Realisierung aber – im System der Kameralistik – fragwürdig ist. Wenn Agien und Disagien in der Kameralistik nach Kassenfluss zu verbuchen sind, ist eine periodengerechte Zuordnung nach der wirtschaftlichen Veranlassung im Sinne einer Bilanzierung schwierig. Sollte die diesbezügliche GMA nicht zu verwirklichen sein, wird das Potential an möglichen Einsparungen unter Anrechnung auf die Bodensatz-GMA weiter gemindert.

Drittens fällt eine sehr fragwürdige Einschätzung der künftigen Ausgabenentwicklung im Bereich der Sozialausgaben auf. So sind im Haushaltsentwurf für 2025 rund 25 Mrd. Euro für das Bürgergeld vorgesehen. Im Jahr 2024 waren es noch 29,7 Mrd. Euro. Dies unterstellt, dass die Zahl der Bürgergeldbezieher 2025 um rund 600.000 Personen sinken wird. Aktuell sind es aber 40.000 Personen mehr als vor einem Jahr. Weil die Ausgaben hier also äußerst knapp, wenn nicht zu knapp kalkuliert sind, werden die effektiven Chancen, die Bodensatz-GMA in der ausgewiesenen Höhe zu erwirtschaften, weiter geschmälert.

Viertens ergibt sich schließlich ein verfassungsrechtliches Risiko aus den geplanten Verbuchungen der Eigenkapitalzuführung und Darlehensgewährung an die DB InfraGO AG als finanzielle Transaktionen (näher dazu sogleich unten II.). Sollte es dazu kommen, dass die Kapitalzuführungen an die DB InfraGO AG ganz oder teilweise nicht als finanzielle Transaktionen eingeordnet werden können, zugleich aber kein Spielraum für eine zusätzliche Nettoneuverschuldung verbleibt, müssen die Zuführungen anderweitig finanziert werden, namentlich durch Einsparungen an anderer Stelle. Auch dies mindert die effektiven Möglichkeiten, darüber hinaus eine allgemeine Bodensatz-GMA in der aktuell ausgewiesenen Höhe zu erwirtschaften.

## **2. Globale Mehreinnahmen (GME)**

Entsprechende verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich mit Blick auf die angesetzten Globalen Mehreinnahmen, die über die letzte Steuerschätzung hinausgehen. Konkret werden Globale Mehreinnahmen in Höhe von rund 14,2 Mrd. Euro (2024: rund 2,0 Mrd. Euro) und Globale Mindereinnahmen in Höhe von rund 7,3 Mrd. Euro (2024: rund 0,36 Mrd. Euro) ausgewiesen, saldiert also Globale Mehreinnahmen in Höhe von rund 6,9 Mrd. Euro (2024: rund

---

<sup>6</sup> Ähnlich Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025, 6. September 2024, S. 26 f.

<sup>7</sup> Kritisch auch Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025, 6. September 2024, S. 21 f., 24.

1,6 Mrd. Euro). Wie in Kap. 6002 Tit. 371 01 ersichtlich ist, werden diese ganz erheblichen Globalen Mehreinnahmen mit Effekten aus Wachstumswirkungen durch die geplante Wachstumsinitiative der Bundesregierung begründet. Doch erscheint sehr zweifelhaft, ob ein derart begründeter GME-Ansatz in der ausgewiesenen Höhe mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit vereinbar ist. Denn zum einen ist die Wachstumsinitiative noch gar nicht beschlossen und in Kraft. Zum anderen ist sehr fraglich, ob diese Initiative tatsächlich die vorausgesetzten Wachstumswirkungen mit den entsprechenden – insbesondere steuerlichen – Auswirkungen mit sich bringen wird. Unter Zugrundelegung gängiger und bewährter wirtschaftswissenschaftlicher Methodik erforderte ein saldierter Einnahmewachstum von 6,9 Mrd. Euro einen Wachstumsimpuls, der kaum realistisch erscheint.

Noch weiter verstärkt werden die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des GME-Ansatzes im Angesicht der Gesamtstruktur des Bundeshaushalts 2025 auf der Einnahmenseite. So ist die vorgesehene Verwendung von Einnahmen aus zurückfließenden Notlagenkreditmitteln zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung aus verfassungsrechtlicher Perspektive unzulässig (näher dazu sogleich unten III.). Das Potential, die ausgebrachte GME zu erwirtschaften, wird dadurch weiter gemindert.

Weil sich der tatsächliche Haushaltsausgleich nach der Regierungsplanung auf das Zusammenwirken aller kumulierten GMA und GME in voller Höhe stützt, erscheint das Risiko eines tatsächlich nicht ausgeglichenen Haushalts nach derzeitiger Lage sehr hoch.

## **II. Annahme und Verbuchung finanzieller Transaktionen**

Darüber hinaus ist es verfassungsrechtlich zweifelhaft, ob die geplante Eigenkapitalzuführung an die DB InfraGO AG im Jahr 2025 in Höhe von insgesamt 10,4 Mrd. Euro (5,9 Mrd. Euro + 4,5 Mrd. Euro) und die geplante Darlehensgewährung an die DB InfraGO AG durch den Bund in Höhe von 3,0 Mrd. Euro in der konkreten Ausgestaltung (Zinssatz von 1,5 % und Endfälligkeit bei einer Laufzeit von 34 Jahren) als finanzielle Transaktionen im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG, § 2 Abs. 1 Satz 1 und § 3 Artikel 115-Gesetz eingeordnet werden können, die die maximal zulässige Nettokreditaufnahme des Bundes um 7,5 Mrd. Euro erhöhen.

Unter finanziellen Transaktionen werden vermögensneutrale Vorgänge verstanden, die die Vermögensposition des Bundes unverändert lassen. Deshalb werden Einnahmen und Ausgaben, die im Zusammenhang mit finanziellen Transaktionen stehen, aus den Einnahmen und Ausgaben herausgerechnet, die im Rahmen der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse zugrunde zu legen sind.

Doch ist der Begriff der finanziellen Transaktion gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG in der genauen Abgrenzung nicht abschließend geklärt, was zu Vorsicht gegenüber einer zu großzügigen Ausweisung von Finanzierungsmaßnahmen als finanziellen Transaktionen veranlassen sollte. In der den Bund und die Länder bindenden, allgemeinen Vorschrift des Art. 109 Abs. 3 GG ist der Begriff gar nicht genannt,<sup>8</sup> was schon als solches zu einer zurückhaltenden Auslegung im Sinne des Grundsatzes des Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG (Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs) anhalten muss.

---

<sup>8</sup> In Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG ist lediglich von der „nähere[n] Ausgestaltung“ die Rede.

Doch auch dann, wenn man – im Sinne des Ziels einer mit dem EU-Recht übereinstimmenden Auslegung<sup>9</sup> – den nach dem EU-Recht (Europäisches System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, ESVG 2010) bei Eigenkapitalerhöhungen gebotenen Kapitalzuführungstest<sup>10</sup> und den Test der Werthaltigkeit bei Darlehensgewährungen<sup>11</sup> (zur Abgrenzung von verlorenen Zuschüssen) auch im verfassungsrechtlichen Rahmen zur Anwendung bringt, wofür im Ergebnis viel spricht,<sup>12</sup> bestehen Zweifel an der Einordnung der Kapitalzuführungen des Bundes an die DB InfraGO AG als finanzielle Transaktionen.<sup>13</sup> Denn der Kapitalzuführungstest ist im Angesicht des dauerhaften und strukturellen Defizits der Deutschen Bahn durchzuführen. Und ob die Darlehensgewährung werthaltig ist, muss mit Blick auf die konkrete Ausgestaltung beurteilt werden.

Sollte sich ergeben, dass die Kapitalzuführungen an die DB InfraGO AG ganz oder teilweise nicht als finanzielle Transaktionen eingeordnet werden können (sondern ganz oder teilweise effektiv verlorene Zuschüsse sind), müsste die Haushaltsplanung zur Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben angepasst werden. Zudem stellte sich dann, sofern kein Spielraum für eine zusätzliche Nettoneuverschuldung verbleibt, die Frage nach Einsparungen an anderer Stelle, die die Finanzierung der Kapitalzuführungen gewährleisten können. Auch ein Nachtragshaushalt bedürfte gegebenenfalls einer tragfähigen Finanzierung.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Einordnung der geplanten Ausgaben in Höhe von 12,4 Mrd. Euro für das verzinsliche Darlehen an die Stiftung Generationenkapital als finanzielle Transaktion ebenfalls verfassungsrechtliche Zweifel weckt. Hier erscheint – mit Blick auf den nach den ESVG-Regeln gebotenen Test der Werthaltigkeit – kritisch, dass eine Rückzahlung des Darlehens wohl von vornherein nicht vorgesehen ist, sondern allein die Verzinsung in Höhe des Refinanzierungszinses des Bundes. Wenn die Werthaltigkeit primär vom nominellen Rückzahlungsanspruch abhängig gemacht wird (Gedanke des Vermögenstauschs), ergibt sich hier ein Problem. Wird die Werthaltigkeit dagegen primär von den weiteren Konditionen der Darlehensvergabe abhängig gemacht, unter anderem der (marktüblichen?) Verzinsung, zumal im Zusammenhang mit der Länge der Laufzeit, ist das Darlehen an die DB InfraGO AG genauer zu prüfen.

Auch wenn – oder gerade weil – die Rechtslage an dieser Stelle bislang nicht vollständig geklärt ist, ergibt sich insoweit ein weiteres verfassungsrechtliches Risiko der Haushaltsplanung für 2025.

---

<sup>9</sup> Bei der Konzeption der Schuldenbremse des Grundgesetzes stand das EU-Recht als Vorbild vor Augen.

<sup>10</sup> Siehe Kap. 20.198 der VO (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union, ABl. EU L 174 v. 26.6.2013, S. 1.

<sup>11</sup> Dazu Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten, Juli 2024, S. 15.

<sup>12</sup> Dazu Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 105. EL (August 2024, im Ersch.), Art. 115 Rdnr. 135.

<sup>13</sup> Kritisch auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen an den Bundesminister der Finanzen Christian Lindner. Globale Minderausgabe im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025, 31. Juli 2024, S. 2 ff.; Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025, 6. September 2024, S. 20; jedenfalls auf verfassungsrechtliche Risiken hinweisend auch Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten, Juli 2024, S. 10 ff.

### III. Verwendung von Einnahmen aus zurückfließenden Notlagenkreditmitteln

Schließlich wirft auch die geplante Verwendung von Einnahmen aus zurückfließenden Notlagenkreditmitteln verfassungsrechtliche Fragen auf. Der Haushaltsentwurf 2025 enthält Einnahmeansätze, die auf Rückflüssen aus Maßnahmen beruhen, die mit Notlagenkreditmitteln finanziert worden waren. Die Einnahmen sollen zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung verwendet werden. Es handelt sich dabei um Einnahmen aus Rückzahlungen von Corona-Soforthilfen (0,3 Mrd. Euro), Einnahmen aus der Abwicklung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds Energiekrise (WSF-E) (2,9 Mrd. Euro) und Einnahmen aus der Stabilisierung des Gasunternehmens Securing Energy for Europe GmbH (SEFE) durch den WSF-E (0,3 Mrd. Euro).

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 15. November 2023 sehr klar verdeutlicht, dass ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Aufnahme von Notlagenkreditmitteln und ihrer Verwendung zur Bekämpfung und Überwindung einer Notlage bestehen muss.<sup>14</sup> Für Notlagenkreditmittel gilt deshalb der Grundsatz der Non-Affektation von Haushaltsmitteln gerade nicht. Nur wenn und soweit Notlagenkreditmittel zur Notlagenbewältigung gebraucht werden, dürfen sie aufgenommen und verwendet werden. Dieses verfassungsrechtliche Erfordernis gilt unabhängig von der technischen Ausgestaltung der Maßnahmen. Ergeben sich Rückflüsse, weil Notlagenkreditmittel im Ergebnis nicht benötigt wurden, verbietet sich mithin eine Weiterverwendung zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung. Eine solche Weiterverwendung erschiene als Umwidmung, der das Bundesverfassungsgericht im November 2023 einen strikten Riegel vorgeschoben hat. Das Erfordernis des Notlagenbezugs schwindet eben nicht dadurch, dass die Mittel einmal den Rechtskreis des Bundes verlassen haben, und auch nicht durch Zeitablauf. Entscheidend ist und bleibt die Wahrung des sachlichen Veranlassungszusammenhangs. Deshalb ist die Verwendung von nicht benötigten, im vorliegenden Fall zurückfließenden Notlagenkreditmitteln zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung verfassungswidrig.<sup>15</sup>

Verfassungsrechtlich geboten ist stattdessen eine Verwendung der zurückfließenden Notlagenkreditmittel zur Tilgung der bestehenden Notlagenkreditschulden. Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG sehen vor, dass insoweit – bezüglich der Notlagenkreditaufnahme und der Tilgung – ein ganz eigenständiger, abgeschlossener Kreislauf besteht.

Das Verfassungsrecht verlangt an dieser Stelle also eindeutig eine Anpassung der Haushaltsplanung, zum einen hinsichtlich der Einnahmeansätze, zum anderen und korrespondierend hinsichtlich der Ausgabenfinanzierung.

Im Fall der angesetzten Rückflüsse aus der Abwicklung des WSF-E stellt sich darüber hinaus im Übrigen die Frage, ob diese Rückflüsse überhaupt existieren. Denn soweit Notlagenkreditmittel nicht im Jahr der Erteilung der gesetzlichen Ermächtigung aufgenommen und zur Notlagenbewältigung eingesetzt werden, erlischt die betreffende gesetzliche Ermächtigung (Haushaltsgrundsatz der Jährigkeit im Vollzug). Auch dies hat das Bundesverfassungsgericht außer Zweifel gestellt.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> BVerfG, NJW 2023, S. 3775 (3780 Rdnr. 127).

<sup>15</sup> Sehr kritisch auch Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025, 6. September 2024, S. 19 f.

<sup>16</sup> BVerfG, NJW 2023, S. 3775 (3784 Rdnr. 162).

#### **IV. Ergebnis**

1. Es bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel daran, ob die für das Jahr 2025 geplanten Ansätze von Globalen Minderausgaben (GMA) und Globalen Mehreinnahmen (GME) mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit vereinbar sind. Das Verfassungsrecht lässt einen Scheinausgleich des Haushalts nicht zu.
2. Weitere verfassungsrechtliche Zweifel werden dadurch begründet, dass die Kapitalzuführungen des Bundes an die DB InfraGO AG als finanzielle Transaktionen gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG eingeordnet werden. Denn die Eigenkapitalerhöhung muss vor dem Kapitalzuführungstest bestehen, die Darlehensvergabe vor dem Test der Werthaltigkeit. In der Sache müssen sich die Vorgänge aus Sicht des Bundes als Fälle des werterhaltenden Vermögensstauschs darstellen.
3. Verfassungsrechtlich unzulässig erscheint die für 2025 geplante Verwendung von Einnahmen aus zurückfließenden Notlagenkreditmitteln zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung. Der verfassungsrechtlich vorausgesetzte sachliche Veranlassungszusammenhang zwischen der Aufnahme von Notlagenkreditmitteln und ihrer Verwendung zur Notlagenbewältigung erfordert es, dass die zurückfließenden, im Ergebnis nicht zur Notlagenbekämpfung gebrauchten Mittel zur Tilgung von Notlagenkreditschulden eingesetzt werden.

gez. Prof. Dr. Hanno Kube