



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

PROF. DR. STEFAN KORIOTH
LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT
UND KIRCHENRECHT



LMU · Prof. Dr. Stefan Korioth
Professor-Huber-Platz 2 · 80539 München

Professor-Huber-Platz 2
80539 München

Telefon: +49 89 2180-2737
Telefax: +49 89 2180-3990

e-mail:
korioth@jura.uni-muenchen.de

München, den 17. September 2024

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

Der Entwurf des Haushaltsplans 2025 ist bei einem Gesamtvolumen von 488,6 Mrd. Euro (§ 1 Abs. 1 Entwurf HG 2025) sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite durch teils erhebliche Schätz- und Planungsunsicherheiten, ferner Unklarheiten hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit bestimmter Ansätze gekennzeichnet. Das berührt in rechtlicher Hinsicht das Gebot der Ausgeglichenheit und Vollständigkeit, ferner der Klarheit und Schätzgenauigkeit sowie der Spezialität des Haushalts (Art. 110 Abs. 1 GG, §§ 11 ff., 17 BHO). Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich auf zwei Aspekte der Ausgabenplanung und dabei auf zentrale Gesichtspunkte.

1. „Finanzielle Transaktionen“ (vgl. § 3 G 115)

Der Begriff der finanziellen Transaktionen, dem Europarecht entnommen, verweist auf die Regeln der zulässigen Netto-Kreditaufnahme (Art. 109 Abs. 3, 115 GG) und dort auf die Ermittlung des zulässigen Verschuldungsraumes. Nach § 3 Abs. 1 G 115 sind bei der Ermittlung der Ausgaben die „Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen“. Die in diesen Fällen im zu planenden Haushaltsjahr

rechnerisch verminderten Ausgaben, die zu leisten sein werden, erhöhen die zulässige Nettokreditaufnahme. Der Grund liegt darin, dass die genannten Transaktionen mit Blick auf den wirtschaftlichen Vermögensbestand des Bundes jedenfalls keine vermindernenden Vorgänge sind, sondern neutral. Die Erhöhung von Beteiligungen steigert deren Wert spiegelbildlich zum Geldabfluss aus dem Bundeshaushalt, Darlehensvergaben sind mit Rückzahlungs- und (zumeist) mit Verzinsungsansprüchen verbunden. Maßgeblich ist die Werthaltigkeit der Transaktion; nur wenn eine solche festzustellen ist, kann die Transaktion im Rahmen der Ermittlung des Verschuldungsraumes berücksichtigt werden.

Im Haushalt 2025 sind Ausgaben für finanzielle Transaktionen in Höhe von 28 Mrd. Euro vorgesehen, die entsprechend die zulässige Kreditobergrenze erhöhen sollen.

Dabei gibt es zumindest zwei Ausgaben, die unter dem Aspekt der Werthaltigkeit problematisch sind. Ein vorgesehene Darlehen an die Deutsche Bahn AG in Höhe von 3,0 Mrd. Euro soll erst nach 34 Jahren zur Rückzahlung fällig sein. Die ungewöhnlich lange Laufzeit verschiebt den Vermögensausgleich für den Bundeshaushalt so weit in die Zukunft, dass im Rahmen einer mittelfristigen Finanzplanung kaum von einer Werthaltigkeit die Rede sein kann. Die weiterhin vorgesehene Eigenkapitalerhöhung an die DB AG (10,4 Mrd. Euro) dürfte kaum eine werthaltige Anlage sein und eher die bisher gezahlten zweckgebundenen Zuschüsse, die mangels Rückzahlungsanspruchs unstrittig keine finanziellen Transaktionen darstellen können, ersetzen. Auch hier ist die Vermögensneutralität zweifelhaft. Im Sinne eines realistischen Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben sollten die beiden Ausgaben in ihrer konkreten Ausgestaltung in der Haushaltsplanung für 2025 nicht als finanzielle Transaktionen gewertet und berücksichtigt werden.

2. Globale Minderausgaben (GMA)

GMA finden sich im geschriebenen Haushaltsrecht nicht; globale Ansätze stehen in einem Spannungsverhältnis zu dem Grundsatz der Einzelveranschlagung (§ 17 Abs. 1 BHO). Das Parlament soll, soweit dies möglich ist, möglichst genau und detailliert die Ausgaben durch die gesetzliche Feststellung des Haushaltsplans steuern. Dennoch sind globale Minderausgaben seit langem – mit Grenzen – akzeptiert. Hierbei haben sich im Laufe der Zeit zwei Fallgruppen herausgebildet.

Die erste betrifft die Berücksichtigung des „Bodensatzes“ – Ausgaben, die auch bei realistischer Planung möglicherweise oder sogar wahrscheinlich nicht anfallen werden. Wie weit solche

vorweggenommenen Festlegungen der Nichtbenötigung in quantitativer Hinsicht gehen können, lässt sich nicht mit einer Zahl oder Quote trennscharf bezeichnen. Jedenfalls bis zu einem Prozent des Haushaltsvolumens dürfte, soweit dies realistisch erscheint, die Berücksichtigung vermutlich nicht benötigter Mittel reichen.

Solche GMA kennt der Haushaltsplan bereits bei verschiedenen Einzelplänen in Höhe von 4,3 Mrd. Euro und mit Blick auf für Zinsausgaben vorgesehene Mittel (1,5 Mrd. Euro). Eine weitere GMA – Kap. 6002, 12 Mrd. Euro – dürfte daneben als weitere Bodensatz-GMA problematisch sein, weil sie im Haushaltsvollzug kaum zu erwirtschaften sein dürfte. Im Grunde gibt es im Haushaltsplan 2025 hintereinander geschaltete GMA, deren Kumulation problematisch ist.

Eine GMA kann aber auch eingesetzt werden, um gezielt Sparvorgaben für Einzelkapitel (oder –titel) vorzugeben. Dazu müsste aber die GMA in Kap. 6002 über 12 Mrd. Euro mit konkreten Sparvorgaben versehen sein und Einsparpotentiale müssten begründet werden. Selbst wenn dies gelänge, bliebe aber eine solche Vorgabe unter dem Aspekt der Gewaltenteilung zwischen Haushaltsgesetzgeber und Exekutive problematisch. Es würde sich die Bestimmung und Gestaltung des Haushaltsvollzugs – mit immerhin etwa 2,5 bis 3 Prozent des Haushaltsvolumens – auf die Exekutive verlagern und dem Einfluss des Parlaments entzogen sein. Abgesehen von verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber diesem Übergang der Steuerungs- und Kontrollbefugnis sollte das Parlament keiner in dieser Weise gestalteten Übertragung der Haushaltsbefugnisse auf die Regierung zustimmen. Diese GMA von 12 Mrd. Euro sollte unbedingt vermindert werden und nicht mehr als ein Prozent des Haushaltsvolumens betragen.

Stefan Koriath