



Stenografisches Protokoll der 3. Sitzung

Haushaltsausschuss

Berlin, den 10. Januar 2022, 13.00 Uhr
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Raum 3.101
Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1, 10117 Berlin

Vorsitz: Dr. Helge Braun, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 5

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung
eines Zweiten Nachtrags zum
Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr
2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021)**

BT-Drucksache 20/300)

Hierzu wurde verteilt:

20(8)18, 20(8)zu18

(Stellungnahmen der Sachverständigen)

(Anlage 1 bis 2)

Federführend:

Haushaltsausschuss

Gutachtlich:

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Berichterstatter:

Abg. Dennis Rohde (SPD)

Mitberichterstatter/-in:

Abg. Christian Haase (CDU/CSU)

Abg. Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN)

Abg. Otto Fricke (FDP)

Abg. Peter Boehringer (AfD)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)



Anwesend waren folgende Mitglieder des Ausschusses:

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Hagedorn, Bettina Hakverdi, Metin Rohde, Dennis Schwarz, Andreas	
CDU/CSU	Haase, Christian Mattfeldt, Andreas Oßner, Florian	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Kindler, Sven-Christian Schäfer, Dr. Sebastian	
FDP	Fricke, Otto Schäffler, Frank	
AfD	Boehringer, Peter Esendiller, Dr. Michael	
DIE LINKE.	Lötzsch, Dr. Gesine	



Per Webex-Videokonferenz zugeschaltet waren folgende Mitglieder des Ausschusses:

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Dilcher, Esther Esdar, Dr. Wiebke Gerster, Martin Junge, Frank Michel, Kathrin Papenbrock, Wiebke Rudolph, Dr. Thorsten Stadler, Svenja Thews, Michael	
CDU/CSU	Berghegger, Dr. André Gädechens, Ingo Körber, Carsten Launert, Dr. Silke Radomski, Kerstin Rief, Josef	Bury, Yannick Feiler, Uwe Gräßle, Dr. Ingeborg Hoppermann, Franziska
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Audretsch, Andreas Banaszak, Felix Hönel, Bruno Piechotta, Dr. Paula Schäfer, Jamila	
FDP	Herbst, Torsten Klein, Karsten Lieb, Dr. Thorsten Raffelhüschen, Claudia	Meyer, Christoph
AfD	Wiehle, Wolfgang	
DIE LINKE.	Perli, Victor	



Anwesend waren folgende Sachverständige:

Prof. Dr. Philipp Bagus
Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz
Juristische Fakultät, Universität Würzburg

Prof. Dr. Alexander Thiele
Business & Law School, Hochschule für Management und Recht

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Deutscher Landkreistag

Per Webex-Videokonferenz zugeschaltet waren folgende Sachverständige:

Prof. Dr. Lena Dräger
Leibniz Universität Hannover

Prof. Dr. Christoph Gröpl
Universität des Saarlandes

MR BRH Dieter Hugo
Bundesrechnungshof

Dr. Katja Rietzler
Hans-Böckler-Stiftung

Dipl.-Volkswirtin Friederike Spiecker

Prof. Dr. Jens Südekum
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Prof. Dr. Joachim Wieland
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Prof. Dr. Berthold U. Wigger
Karlsruher Institut für Technologie

Stefan Anton
Deutscher Städtetag



(Beginn: 13.01 Uhr)

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich begrüße Sie alle ganz herzlich und eröffne die 3. Sitzung des Haushaltsausschusses.

Ich rufe den **einzigen Tagesordnungspunkt** auf:

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021)

BT-Drucksache 20/300

Federführend:

Haushaltsausschuss

Gutachtlich:

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Berichterstatter:

Abg. Dennis Rohde (SPD)

Mitberichterstatter/-in:

Abg. Christian Haase (CDU/CSU)

Abg. Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Abg. Otto Fricke (FDP)

Abg. Peter Boehringer (AfD)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Der Haushaltsausschuss hat einvernehmlich beschlossen, zu dem vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung eine öffentliche Expertenanhörung durchzuführen. Zu dieser Anhörung, die pandemiebedingt im hybriden Format stattfindet, darf ich Sie alle ganz herzlich begrüßen.

Im Saal haben wir ausreichend Abstand. Das heißt, die Regeln sind so, dass derjenige, der aktiv das Wort ergreift, dann die Maske runternehmen kann. Das dient im Allgemeinen auch der Verständlichkeit über die Mikrofonanlage.

Insbesondere möchte ich die eingeladenen und teilweise zugeschalteten Sachverständigen willkommen heißen. Das sind: Herr Professor Dr. Philipp Bagus, hier vor Ort, Professor für

Volkswirtschaftslehre an der Universidad Rey Juan Carlos in Madrid. Per Webex zugeschaltet ist uns Frau Professor Dr. Lena Dräger vom Institut für Geld und Internationale Finanzwirtschaft an der Leibniz Universität Hannover. Ebenfalls zugeschaltet ist Herr Professor Christoph Gröpl vom Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht und deutsches und europäisches Finanz- und Steuerrecht von der Universität des Saarlandes. Zugeschaltet ist auch Frau Dr. Katja Rietzler, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung. Herr Dieter Hugo, Mitglied des Bundesrechnungshofs, ist uns ebenfalls zugeschaltet. Hier vor Ort begrüße ich Herrn Professor Dr. Kyrill-Alexander Schwarz, Professor für Öffentliches Recht am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Juristischen Fakultät an der Universität Würzburg. Zugeschaltet sind auch die Diplom-Volkswirtin Frau Friederike Spiecker und Herr Professor Dr. Jens Südekum, Professor für International Economics an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Hier im Saal begrüße ich Herrn Professor Dr. Alexander Thiele, Professor für Staatstheorie und Öffentliches Recht an der Business and Law School, Hochschule für Management und Recht in Berlin. Zugeschaltet ist Herr Professor Joachim Wieland, bis 2019 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Zugeschaltet ist auch Herr Professor Dr. Berthold Wigger, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie. Als Vertreter für die kommunalen Spitzenverbände begrüße ich zugeschaltet Herrn Stefan Anton, Hauptreferent im Dezernat Finanzen beim Deutschen Städtetag, und hier vor Ort Herrn Professor Hans-Günter Henneke, den Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages.

Ich danke Ihnen allen sehr für Ihre Teilnahme und auch ganz besonders für Ihre schriftlichen Stellungnahmen, die einen wichtigen Beitrag zu unserer Arbeit darstellen.

Für die Bundesregierung begrüße ich den ebenfalls zugeschalteten Parlamentarischen Staatssekretär Herrn Dr. Florian Toncar aus dem Bundesfinanzministerium.



Bevor wir in die eigentliche Thematik eintreten, möchte ich einige Anmerkungen zur Organisation und zum Ablauf der Anhörung machen.

Die heutige Sitzung findet im hybriden Format als Webex-Konferenz statt. Deshalb bitte ich diejenigen, die zugeschaltet sind und gerade nicht sprechen, ihr Mikrofon ausgeschaltet zu lassen. Falls Wortmeldungen nicht ohnehin bereits im Vorfeld an das Ausschussekretariat übermittelt wurden, sind diese per virtuellem Handheben oder auch physischem Handzeichen in die Kamera möglich. Sie können Ihren Redewunsch auch über die Chatfunktion an uns herantragen.

Der Stenografische Dienst des Deutschen Bundestages wird ein Wortprotokoll fertigen, welches zusammen mit den eingegangenen Stellungnahmen auf der Homepage des Deutschen Bundestages veröffentlicht wird. Dem Stenografischen Dienst danke ich herzlich für seine Unterstützung.

Die eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen wurden zur Ausschusdrucksache 20(8)18 zusammengefasst und dienen als Grundlage für Fragen.

Die Anhörung dauert insgesamt zwei Stunden. Die Abgabe von Eingangsstatements ist nicht vorgesehen. Der Ausschuss tritt daher sofort in eine erste Fragerunde ein.

Gemäß der bei Anhörungen des Haushaltsausschusses in der Vergangenheit praktizierten Verfahrensweise werde ich auch bei dieser Anhörung in jeder Fragerunde jede Fraktion einmal das Fragerecht ausüben lassen. Die bewährte Regel, dass jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder aber jeweils eine Frage an zwei Sachverständige stellen kann, gilt auch bei dieser Anhörung. Weitere Fragen sind dann in der nächsten Fragerunde möglich. Ich bitte die Obleute, soweit das nicht bereits geschehen ist, für ihre Fraktion die Koordination der weiteren Fragerunden zu übernehmen und mir die Fragesteller zu benennen.

Um bei sechs Fraktionen in einer zweistündigen Anhörung drei vollständige Runden zu ermöglichen, sollten die Frage und die Antwort zusammen nicht mehr als in etwa fünf Minuten einnehmen. Wenn wir dabei unseren Expertinnen und Experten möglichst großen Raum geben wollen, dann setzt das eine entsprechend prägnante Fragestellung voraus.

Schließlich möchte ich noch darauf aufmerksam machen, dass die Anhörung live im Parlamentsfernsehen übertragen wird und anschließend auf der Internetseite des Deutschen Bundestages in der Mediathek aufgerufen werden kann. Auf diese Weise gewährleisten wir während der Coronapandemie den Zugang der Öffentlichkeit zu dieser Anhörungssitzung.

Nach diesen organisatorischen Hinweisen können wir jetzt in die inhaltliche Arbeit einsteigen, und ich bitte den Kollegen Dennis Rohde von der SPD-Fraktion, seine ersten Fragen zu stellen. Bitte schön.

Dennis Rohde (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich würde meine ersten beiden Fragen an Professor Wieland stellen. Wir benutzen diesen Nachtragshaushalt ja, um ein Sondervermögen zu befüllen - etwas, was auch viele Landesparlamente oder Länder gerade machen, unter anderem Nordrhein-Westfalen und Bayern. Jetzt gibt es ein Urteil zu so einer Konstellation, nämlich in Hessen. Mich würde interessieren, ob Professor Wieland die Systematik des hier heute diskutierten Nachtragshaushalts vergleichbar mit der des Nachtragshaushalts in Hessen findet oder ob er insbesondere aus verfassungsrechtlicher Sicht hier Unterschiede sieht.

Meine zweite Frage bezieht sich auch auf dieses Urteil in Hessen. Da ist der Hauptkritikpunkt die fehlende Beteiligung des Landtages, die Verletzung des Budgetrechts des Landtages. Mich würde eine Einschätzung interessieren, ob Sie das auch hier bei dem von uns auf den Weg gebrachten Nachtragshaushalt einschlägig sehen.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Dann Herr Wieland, bitte.



Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland

(Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): Vielen Dank für die Frage. - Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordnete! Tatsächlich steht dieser Nachtragshaushalt ein Stück weit in Zusammenhang mit dem Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27. Oktober 2021 zu einer Konstellation, die in manchem vergleichbar ist, in manchem auch nicht.

Wenn wir vom Grundgesetz ausgehen, finden wir dort für die Kreditaufnahme in außergewöhnlichen Notsituationen nur die kurze Angabe, dass in außergewöhnlichen Notsituationen die Kreditobergrenzen überschritten werden dürfen. Das hat in der Literatur schon lange zur Überlegung geführt, wie man denn die Schuldenbremse und damit auch die Rechte des Parlaments effektiv durchsetzen könne. Das hat der Hessische Staatsgerichtshof aufgenommen, und er hat herausgearbeitet, dass für die Einrichtung eines Sondervermögens, für deren Kreditfinanzierung und auch für die Inanspruchnahme der Notlagenklausel der Verfassung in Hessen, die der im Bund gleicht, besondere Begründungs- und Darlegungsanforderungen erforderlich sind und dass insoweit gesichert werden muss, dass das Parlament sein Budgetrecht behält.

Vor dem Hintergrund dieser Entscheidung des Hessischen Verfassungsgerichtshofs kann man sich die Frage stellen: Wie wäre das, wenn man diese Maßstäbe an die Bundesebene anlegen würde? Dabei ist natürlich immer im Kopf zu behalten: Der Hessische Staatsgerichtshof hat eine Entscheidung getroffen zur Verfassungslage in Hessen. Das ist nicht automatisch gleichbedeutend mit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungslage im Bund.

Wenn man aber mal unterstellt, das Bundesverfassungsgericht würde ähnliche Anforderungen stellen und die Kriterien anwenden, die der Hessische Staatsgerichtshof herausgearbeitet hat, dann kommt man zu dem Ergebnis, dass diesen Anforderungen Genüge getan ist.

Der Gesetzentwurf zum zweiten Nachtragshaushalt 2021 erläutert, warum der Weg über ein Sondervermögen gegangen wird: Es soll Verlässlichkeit garantiert sein. Diejenigen, die staatliche Unterstützung und Hilfe brauchen, sollen wissen: Hier steht das Geld zur Verfügung. - Das geht besser über einen Sonderhaushalt als über stetig neue haushaltsrechtliche Bewilligungen. Es ist auch ausdrücklich in der Begründung des Nachtragshaushalts dargelegt, warum diese geplanten Ausgaben, die da im Einzelnen aufgeführt werden, zur Pandemiebekämpfung dienen.

Klimaschutzmaßnahmen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner wegweisenden Entscheidung vom 24. März 2021 dringend gefordert und dem Gesetzgeber aufgegeben hat, können ebenso zur Pandemiebekämpfung eingesetzt werden wie Transformationsmaßnahmen, insbesondere im Bereich der Digitalisierung. Also, Klimaschutz und Transformation dienen der Bekämpfung der pandemiebedingten Folgen für die Wirtschaft. Das wird in dem Gesetzentwurf sehr deutlich herausgearbeitet. Insoweit unterscheidet sich die Situation auch von der Situation, wie sie dem Hessischen Staatsgerichtshof vorlag.

Das bedeutet: Ich sehe deutliche Unterschiede in der Begründung des Nachtragshaushalts. Diese Unterschiede sind mit Blick auf die Rechtsprechung eingefügt worden. So genügt der Nachtragshaushalt diesen Anforderungen. Die Lage unterscheidet sich insoweit von der in Hessen vor der Entscheidung des Staatsgerichtshofs.

Insbesondere ist auch das Budgetrecht des Deutschen Bundestages dadurch gewahrt, dass detailliert gesagt ist, wofür die Mittel eigentlich benötigt werden, warum die Kreditaufnahme erforderlich ist, warum nicht auf Rücklagen zurückgegriffen werden kann. Der Entwurf ist hinreichend bestimmt.

Ich komme also zu dem Ergebnis, dass tatsächlich, gerade auch vor dem Hintergrund der Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27. Oktober 2021, die verfassungsrechtlichen Anforderungen durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 erfüllt sind. Die Rechte des Parlaments sind gewahrt. Es kann alles so umgesetzt



werden, ohne dass verfassungsrechtliche Beanstandungen zu befürchten sind. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen herzlichen Dank. - Dann Christian Haase, CDU/CSU-Fraktion.

Christian Haase (CDU/CSU): Danke, Herr Vorsitzender. - Meine erste Frage würde ich an Herrn Professor Dr. Gröpl richten. Sie sprechen in Ihrer Stellungnahme von schweren verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die unzulässige Umwidmung der Kreditermächtigungen von 60 Milliarden Euro für Maßnahmen zur Coronabekämpfung hin zu dem Energie- und Klimafonds zur Transformation der deutschen Volkswirtschaft in Richtung Klimaneutralität. Könnten Sie diese Maßnahme einmal zu der Schuldenregel, die seit 2016 gilt, ins Verhältnis setzen?

Meine zweite Frage richtet sich an Professor Dr. Schwarz. Es ist schon von dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes zum Klimaschutzgesetz gesprochen worden: Klimaschutz als intertemporale Schutzpflicht des Staates gegenüber den Bürgern. Halten Sie es grundsätzlich für möglich, den Klimaschutz auch als Ausnahmeregelung der Schuldenbremse zu definieren?

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen Dank. - Herr Professor Gröpl.

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Gröpl (Universität des Saarlandes): Vielen Dank, Herr Abgeordneter. - Lassen Sie mich mit einem übertragenen Beispiel beginnen: Im Ahrtal wurde das Einfamilienhaus eines Eigentümers zerstört. Er geht zur Kreditanstalt für Wiederaufbau und bekommt dort einen Aufbaukredit für sein Haus. Dann bleiben aber überraschenderweise Mittel übrig. Jetzt geht er zur Kreditanstalt und sagt: Die restlichen Mittel möchte ich für was ganz anderes verwenden, und zwar für die Anschaffung eines Elektroautos. Das fördert erstens den Autohändler im Ahrtal, der auch gelitten hat unter der Katastrophe, und im Übrigen dient es dem Klimaschutz. - Welche Bank würde das akzeptieren?

Cum grano salis lässt sich das auf die Regelungen der Schuldenbremse übertragen. Die Regelungen

der Schuldenbremse erlauben ausnahmsweise - Ausnahmen sind in der Regel eng auszulegen - die Kreditaufnahme im Falle von Notlagen, also Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Not-situationen. Dann aber muss zwischen der Notlage und der Verwendung des Kredits ein konkreter Veranlassungszusammenhang bestehen. Der besteht zwischen den 60 Milliarden Euro, die im Rahmen der Coronapandemie für deren Bekämpfung aufgenommen wurden, einerseits und dem Klimaschutz, so wichtig er auch immer sein mag, andererseits nicht. Hier werden Mittel umgewidmet.

Die Bekämpfung der Klima- und Erderwärmung hat nichts mit der Bekämpfung der Coronapandemie zu tun. Man nimmt die Tatsache, dass man die Covid-19-Pandemie als gefährlicher, als mittelverbrauchender eingeschätzt hat, als sie sich in 2021 erwiesen hat, zum Anlass, verbleibende Kreditermächtigungen - es sind ja keine Mittel, die da sind - für andere Ziele zu verwenden. Das widerspricht meiner Ansicht nach in ganz großem Umfang der Schuldenbremse, also der neuen, seit 2016 für den Bund geltenden Schuldenregel.

Eine Verlässlichkeit für Private ist, abgesehen von allem anderen, gar nicht gegeben, weil Regelungen im Haushaltsplan, auch für Sondervermögen zugunsten von Privaten, überhaupt keine Bindungswirkungen haben. Im Übrigen ist der Zweck der Ausgaben für den Energie- und Klimafonds - oder wie auch immer er in Zukunft benannt wird - viel zu unbestimmt. Ich sehe da keine konkreten Verwendungszwecke, die mit der Coronakrise in irgendeinem Zusammenhang stehen.

Ich denke, das sind so die ganz wesentlichen, schwerwiegendsten Bedenken gegen diese Umwidmung dieser 60 Milliarden Euro, die der Bund ja nicht hat, sondern die der Bund - bisher - nur als Kreditermächtigungen hat.

Im Übrigen ist natürlich auch die zeitliche Streckung zu bedenken. Dass die Mittel jetzt, wo die Coronakrise noch andauert, gar nicht dafür ausgegeben werden, sondern irgendwann in der Zukunft, vielleicht ab 2023, 2024, wenn die Krise



gar nicht mehr andauert, verwendet werden sollen: Auch da fehlt mir der zeitliche Zusammenhang. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen Dank. - Herr Professor Schwarz.

Sachverständiger Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz (Juristische Fakultät Universität Würzburg): Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ganz herzlichen Dank für die Gelegenheit, hier auf die Fragen entsprechend antworten zu können.

Zunächst einmal: Ich glaube, dass Klimaschutz und Schuldenbremse sich durch eine Gemeinsamkeit auszeichnen, nämlich die Gemeinsamkeit in der Frage der Nachhaltigkeit. Es geht in beiden Fällen oder in beiden Konstellationen um intertemporale Gerechtigkeit, um intertemporale Schutzpflichten, einmal mit Blick auf das Klima, einmal mit Blick auf die Frage der Belastung zukünftiger Generationen durch entsprechende Schulden. Das heißt, eine gewisse Parallele findet sich in der Verfassung auf der einen Seite in den Bestimmungen über die Schuldenbremse, auf der anderen Seite in den Bestimmungen über das Staatsziel Umweltschutz, nämlich mit Blick auf nachfolgende Generationen. Beide Regelungen verfolgen den gleichen Zweck.

Deswegen ist die konkrete Frage, ob der Klimaschutz eine Ausnahme von der Schuldenbremse darstellt, eigentlich dahin gehend zu beantworten, dass schon die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Ausnahme von der Schuldenbremse beim Klimaschutz als einer langfristigen Problemstellung für die Politik so überhaupt nicht gegeben sind. Herr Kollege Gröpl hat auch gerade darauf hingewiesen. Wenn es nämlich darum geht, deutlich zu machen, dass es nicht nur um Naturkatastrophen, die hier sowieso nicht einschlägig sind, sondern auch um außergewöhnliche Notsituationen gehen kann, dann muss ein notwendiger Sachzusammenhang zwischen den finanziellen Mitteln, die dafür aufgewandt werden sollen, und den entsprechenden Ausgabenzielen gegeben sein.

Deswegen ist, glaube ich, die erste Frage - und das muss man auch sehr deutlich unterscheiden - dahin gehend zu stellen, ob hier überhaupt die tatbestandlichen Voraussetzungen für einen Ausnahmetatbestand vorliegen. Da erfüllt der Klimaschutz nach meiner Einschätzung schon gar nicht die Frage dieses Ob, also ob überhaupt die tatbestandlichen Voraussetzungen in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz hier gegeben sind.

Die Fragen der näheren Ausgestaltung, die dann ja auch haushaltstechnische Fragestellungen sind - darauf ist sowohl in den schriftlichen Stellungnahmen als auch jetzt bereits in der Stellungnahme von Herrn Gröpl hingewiesen worden -, also die Frage des Wie der näheren Ausgestaltung, können sich eigentlich gar nicht mehr stellen, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen als solche überhaupt nicht gegeben sind. - Ganz herzlichen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen Dank. - Dann der Kollege Sven-Christian Kindler von Bündnis 90/Die Grünen.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Sachverständige! Vielen Dank auch im Namen unserer Fraktion für die Stellungnahmen und die Teilnahme heute an dieser Anhörung, die für uns natürlich extrem wichtig ist, um daraus auch Erkenntnisse zu gewinnen.

Ich will zwei Fragen an Professor Alexander Thiele stellen. Sie haben in der Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es für die Bewertung der Verfassungskonformität der Maßnahmen gemäß Artikel 115 Grundgesetz extrem wichtig ist, auch die Besonderheiten der jeweiligen außergewöhnlichen Notsituation zu berücksichtigen. Können Sie vielleicht darlegen, wie Sie zwischen Naturkatastrophen wie der schrecklichen Naturkatastrophe vom Ahrtal und gleichzeitig der Besonderheit einer Coronapandemie unterscheiden und welche Anforderungen sich daraus für die Ausrichtung der Maßnahmen zur Überwindung dieser außergewöhnlichen Notsituation ergeben? Welche Rolle können in diesem Kontext dann auch Investitionen in Klimaschutz und die Transformation spielen? Inwiefern kann aus Ihrer



Sicht zwischen unmittelbaren und mittelbaren Folgen einer so großen Pandemie überhaupt eine juristisch scharfe und ökonomisch scharfe Trennung gegeben sein, und zu welchem Ergebnis kommen Sie am Ende hinsichtlich der Verfassungsgemäßheit? - Danke.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Herr Thiele.

Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Thiele (Business & Law School, Hochschule für Management und Recht): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. - Vielen Dank für die Möglichkeit, hier als Sachverständiger Stellung zu nehmen.

Vielleicht zunächst ein kurzer Hinweis zu dem Beispiel von Herrn Gröpl: Ich weiß nicht, ob es wirklich sinnvoll ist, ein Beispiel aus dem Zivilrecht zu nehmen, um die Reichweite einer finanzverfassungsrechtlichen Ausnahmeklausel zu bestimmen. Aus meiner Sicht ist der Vergleich nicht sonderlich tauglich.

Zur Frage der Besonderheiten der Krise: In der Tat, wir haben es hier mit einer Situation zu tun, bei der wir erstmalig letztlich verfassungsrechtlich die Reichweite dieser Ausnahmeklausel bestimmen wollen. Es gibt ja noch kein verfassungsgerichtliches Urteil zu dieser Bestimmung, jedenfalls nicht der grundgesetzlichen Bestimmung. Das heißt, wir müssen uns erst mal überhaupt die Mühe machen, das zu tun, was sonst das Bundesverfassungsgericht für uns tut, nämlich den Maßstab zu konkretisieren, also erst mal klarzumachen, woran wir den Istzustand eigentlich normativ messen wollen.

Das habe ich in meiner Stellungnahme versucht, indem ich erst mal darauf hingewiesen habe, dass es aus meiner Sicht ganz zentral darauf ankommt, um was für eine Krise es sich handelt. Denn jede Krise ist insofern einzigartig, als dass sie eben nicht nur in ihren Ursachen einzigartig ist, sondern auch einzigartige Auswirkungen und Konsequenzen zeitigt, die es dann ja möglicherweise durch kreditfinanzierte Maßnahmen zu beheben gilt.

Anders gewendet: In der Tat gibt es für mich überhaupt keinen Zweifel, dass die Befüllung des

Energie- und Klimafonds verfassungswidrig wäre, wenn sie sich darauf stützte, die Folgen der Ahrtal-Hochwasserkatastrophe zu beheben; völlig eindeutig. Was das aber auch zeigt, ist, dass es natürlich auf die Art und die Auswirkungen der konkreten Krise ankommt. Deswegen kann man aus meiner Sicht nicht pauschal aus diesem Umstand schließen, dass es auch in unserer Konstellation verfassungswidrig wäre, diesen Energie- und Klimafonds zu befüllen.

Was die konkrete Auswirkung in diesem Fall angeht, so scheint es mir doch wichtig, darauf hinzuweisen, dass wir es mit einer Situation zu tun haben, die praktisch jeden einzelnen Wirtschaftsbereich in der gesamten Bundesrepublik, sogar weltweit, betroffen hat und hier zu massiven Einbrüchen im Hinblick auf die Ausnutzung der Produktionskapazitäten usw. geführt hat. Wir haben es also mit einer gänzlich anderen Situation als einem regional und zeitlich begrenzten Hochwasser oder einer sonstigen Überflutungskatastrophe zu tun.

Das bedeutet aber im Umkehrschluss, dass die Auswirkungen eben auch solche sind, die die Wirtschaft insgesamt umfassend massiv betreffen. Das aber würde aus meiner Sicht dafür sprechen, an der Stelle Maßnahmen, die der allgemeinen Wirtschaftsförderung nutzen und die dafür Sorge tragen sollen, die Wirtschaft insgesamt wieder auf den Pfad des Wachstums zu bringen, den sie hatte, bevor die Krise eingesetzt hat, als eine Auswirkung anzusehen, die von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz erfasst ist. Denn eins ist, glaube ich, klar: Dem Artikel 115 Absatz 2 geht es mit Sicherheit darum, diese Krise endgültig zu überwinden. Das will er sicherstellen, damit wir dann nicht erneut wieder in eine Katastrophe hineinschlittern, die möglicherweise sehr viel teurer ist.

Das heißt, diese Art der Krise ist aus meiner Sicht entscheidend. Daraus ergibt sich dann auch, was mittelbar und was unmittelbar ist - Begriffe, die ja ohnehin völlig normativ geprägt und wertungsgeprägt sind: was in einem Fall mittelbar ist, ist möglicherweise in einem anderen Fall unmittelbar.



Zweitens kommt es auf die konkrete Mittelverwendung an. Herr Schwarz hat das ja bereits angesprochen. Ich glaube schon, dass es einen Unterschied macht, ob die Mittel für einen Bereich verwendet werden, der nichts mit dem Zweck des Artikels 115 zu tun hat, der möglicherweise sogar gänzlich diesem widerspricht, weil er rein konsumtiv keinerlei finanzielle Entlastung für nachfolgende Generationen zeitigt, oder ob es sich um eine Mittelverwendung handelt, die tatsächlich dem Zweck des Artikels 115 eigentlich nachkommt, nämlich finanzielle Entlastung zukünftiger Generationen sicherzustellen. Das ist das, was der Klimaschutz tut, was wir mittlerweile verfassungsgerichtlich ja auch bestätigt haben: dass die finanziellen Auswirkungen massiv wären, wenn wir jetzt nichts täten. Um es vielleicht etwas deutlicher zu sagen: Es ist wenig sinnvoll, jetzt Geld zu sparen, damit es dann später sehr viel teurer wird.

Das heißt nicht, dass diese Klimaschutzmaßnahmen in irgendeiner Form in den Tatbestand hineinzulesen wären, so wie Sie es angedeutet hatten. Klimaschutz ist aus meiner Sicht in der Tat keine Katastrophe im Sinne des Artikels 115 Absatz 2; das würde ich auch so sehen. Aber ich glaube, dass wir die Anforderungen an die Konnexität, den Verursachungszusammenhang, reduzieren können, wenn jedenfalls der Zweck der Mittelverausgabung dem Artikel 115 nicht zuwiderläuft. Aus diesem Grund glaube ich auch, dass die Finanzierungsbedingungen nicht pauschal bedeuten, dass man sie als Tatbestandsmerkmal in den Artikel 115 hineinlesen müsste. Aber wenn es im Augenblick unglaublich attraktiv ist, Schulden zu machen, und deswegen der Zinsdienst und die Zinslast in der Zukunft natürlich sehr viel geringer sind als das bei anderen Konstellationen der Fall ist, kann auch das aus meiner Sicht die Konnexitätsanforderungen reduzieren.

Das Letzte: Es ist, glaube ich, auch wichtig, dass die gesamtwirtschaftliche Verantwortung des Bundes hier eine große Rolle spielt. Herr Wieland hat angesprochen, dass wir eine etwas andere Konstellation haben, die es verbietet, die Ausführungen des Hessischen Staatsgerichtshofes eins

zu eins zu übertragen. Ich glaube, dass die gesamtwirtschaftliche Verantwortung des Bundes tatsächlich für eine andere, etwas großzügigere Auslegung spricht. Es entspricht auch den Vorgaben der Finanzverfassung, sodass ich auch insgesamt zum Ergebnis komme, dass dieser Haushalt, was die Konnexität angeht, verfassungsgemäß ist. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Herr Kollege Otto Fricke von der FDP.

Otto Fricke (FDP): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. - Da ich mich mit Jura nicht so auskenne und die verfassungsrechtlichen Fragen am Ende aufgrund der Ankündigung der CDU/CSU sowieso vom Verfassungsgericht geklärt werden, konzentriere ich mich auf die ökonomischen Fragen.

Die erste Frage geht an Professor Wigger. Und zwar geht es darum, ob es - trotz der bestehenden Regelungen zur Schuldenbremse - ökonomisch eines Anpassungspfades für die deutsche Volkswirtschaft nach einer solchen systemischen Störung, wie sie durch die Coronakrise besteht, bedarf. Ich würde gerne etwas dazu hören, wo die Notwendigkeiten sind und warum die gegeben sind.

Zweite Frage. Man kann ja nie um seine Heimat umhin; deswegen würde ich gerne in Richtung Heinrich-Heine-Universität Herrn Professor Südekum fragen, der in seinen Erläuterungen auf Seite 5 von 5 von langfristiger Planbarkeit gesprochen hat: Müsste es nicht - wie auch hier gerade angebracht ist bei der Frage, wofür die Mittel ausgegeben werden - mehr darum gehen, dass es nicht langfristig, sondern, wenn überhaupt, mittelfristig - jedenfalls zeitlich bestimmbar - festgelegt sein müsste, in welcher Weise dann Geld ausgegeben werden müsste? - Danke.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen Dank. - Herr Professor Wigger.

Sachverständiger Prof. Dr. Berthold U. Wigger (Karlsruher Institut für Technologie): Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich bedanke mich auch dafür, dass ich hier heute



eine Stellungnahme abgeben darf. - Zur Frage, inwieweit in der jetzigen Situation ein ökonomischer Anpassungspfad notwendig wird, muss man zunächst sagen, dass die Schuldenbremse im Unterschied zum europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt keinen explizit definierten Anpassungspfad an einen ausgeglichenen Haushalt nach so einer Situation, wie wir sie gegenwärtig haben, kennt.

Nun ist es natürlich so, dass eine Krise, wie wir sie jetzt haben, nicht punktgenau in einem bestimmten Haushaltsjahr endet. So eine Krise hat einen massiven fiskalischen Nachhall; davon können wir ganz sicher ausgehen. Denn innerhalb dieser Krise ist ja auch deutlich geworden, dass Geschäftsmodelle, die vor der Krise noch fruchtbar und erträglich waren, in dieser Form in Zukunft möglicherweise nicht mehr erträglich sein werden. Dafür werden andere, neue Geschäftsmodelle entstehen, die in der einen oder anderen Weise die Erfahrungen der Krise, die wir erleben, berücksichtigen.

Weil es diesen fiskalischen Nachhall gibt, kann man argumentieren, dass der fehlende explizit definierte Anpassungspfad in der Schuldenbremse möglicherweise durch so eine Strategie der Rücklagenbildung ersetzt wird. Denn ähnlich wie ein explizit definierter Anpassungspfad puffert die überjährige Rücklagenentnahme die Situation von Kreditermächtigungen aufgrund der Krise bis zu einer Zeit, zu der die Schuldenbremse, wie sie in Artikel 109 bzw. 115 Grundgesetz definiert wird, wieder eingehalten wird. Insofern halte ich diese Strategie in der gegenwärtigen Situation für sachgemäß.

Das gilt auch - vielleicht sogar besonders - dann, wenn die Rücklagen eine gewisse Zweckbindung erhalten. Es ist zunächst einmal so, dass Coronakrise und Klimaschutzproblem zeitlich zusammenfallen. Schon deshalb lassen sich Ausgaben, die krisenbedingt getätigt werden, nicht zwingend von Ausgaben trennen, die dem Klimaschutz dienen. Es spricht im Übrigen auch nichts dagegen, dass mit krisenbedingten Ausgaben zweite Absichten verfolgt werden.

Aus rein ökonomischer Perspektive würde ich sagen, dass diese Strategie sachgemäß ist. Sie ist es schon deshalb, weil wir uns nach wie vor in einer konjunkturell sehr fragilen Situation bewegen - die deutsche Wirtschaft ist nach wie vor nicht auf den Wachstumspfad von vor der Krise zurückgekehrt -, sodass mit dieser Strategie und insbesondere der Zweckbindung für investive Aufgaben hier so etwas wie eine ökonomische Erwartungsstabilisierung erreicht werden kann. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen herzlichen Dank. - Herr Professor Südekum.

Sachverständiger Prof. Dr. Jens Südekum (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Vielen Dank auch von meiner Seite. - Ich kann an vieles anknüpfen, was Herr Wigger gerade gesagt hat. In meiner Stellungnahme habe ich ja auch darauf hingewiesen, dass wir es durch die Coronapandemie mit einer gesamtwirtschaftlichen Krise zu tun haben. Die Ausrüstungsinvestitionen sind im Jahr 2020 um 11 Prozent eingebrochen; das ist der stärkste Rückgang seit dem Zweiten Weltkrieg. Nach aktueller Studienlage und Projektionen der Institute ist damit zu rechnen, dass selbst bis Ende 2023 die Investitionen den Vorkrisenpfad noch nicht erreicht haben.

Das heißt, wir sehen hier langfristig nachhallende Wirkungen der Coronapandemie auf die Investitionstätigkeiten der gesamten deutschen Volkswirtschaft. Von daher ist es für mich auch gar keine Frage, dass da eine enge Krisenkonnexität besteht, dass Maßnahmen des Bundes, die zur Auflösung dieser pandemiebedingten Investitionskrise geeignet sind, in einem engen Konnex zur Pandemie stehen und insofern die Notlagenkredite des Artikels 115 Grundgesetz darauf anwendbar sind.

Der Abgeordnete Fricke hatte mich nach dem Zeithorizont dieser Maßnahmen gefragt. Ich glaube, die Nutzung einer Rücklage ist genau das Mittel der Wahl, um eine effektive Investitionsförderung bewerkstelligen zu können. Denn wir haben in der Vergangenheit oft gesehen, wozu es führt, wenn Investitionsförderung oder über-



haupt Förderpolitik mit kurzfristigen Instrumenten probiert wird. Ganz oft führt es zu nicht abfließenden Mitteln, zu einem Stau des Mittelabflusses.

Genau dort kommt das Konstrukt der Rücklage ins Spiel, wodurch das Jährlichkeitsprinzip ein wenig ausgehebelt wird und eine Überjährlichkeit des Mittelabflusses im Zentrum steht. Nur so können sich die Akteure in ihren Investitionsentscheidungen, die von Natur aus langfristig ausgelegt sind, auf stabile Rahmenbedingungen verlassen, damit Investitionsförderungen eben nicht nur einmalig, zum Beispiel im Jahr 2022, zur Verfügung stehen, sondern im Prinzip über einen längeren Zeitraum hinweg. So können sich die Marktakteure, zum Beispiel die Bauindustrie, darauf einstellen, dass die Rahmenbedingungen über einen Zeithorizont von, sagen wir, fünf bis zehn Jahren bestehen, um die pandemiebedingte Investitionskrise Stück für Stück wieder aufzulösen. Insofern glaube ich, dass das Konstrukt der Rücklage aus ökonomischer Perspektive da sehr gut gewählt ist.

Noch mal: Für mich ist es gar keine Frage, dass hier eine ganz enge Krisenkonnexität besteht, um diese gesamtwirtschaftliche Investitionskrise auflösen zu können. Deswegen ist aus meiner Sicht die Verfassungsmäßigkeit des Nachtragshaushaltes unbedingt gegeben. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen herzlichen Dank. - Als Nächstes fragt der Abgeordnete Boehringer von der AfD-Fraktion.

Peter Boehringer (AfD): Danke, Herr Vorsitzender, und Danke an alle Experten für Ihre Beiträge. Die Ausschussmitglieder haben ja sicher die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen zur Kenntnis genommen. Daraus ergibt sich bereits, dass eigentlich alle eine rechtliche Bewertung entweder vollständig vermeiden oder diesen Nachtragshaushalt in sehr bemerkenswerter Übereinstimmung als verfassungswidrig klassifizieren.

Bemerkenswert ist auch, dass der Regierungswechsel bei einigen Fraktionen zu einer völligen Umkehr ihrer Rechtssicht auf einige konkrete

Aspekte geführt hat, etwa bei der fehlenden Konnexität - das hatten wir eben schon -, dem Veranlassungszusammenhang der Ausgaben zur Notlage, der Nichtnutzung bestehender Rücklagen oder auch dem schuldenfinanzierten Rücklagenaufbau.

Deshalb eine Frage an zwei Experten. Ich hätte auch Professor Schwarz noch fragen können; aber die Fragen gehen an Professor Gröpl und an Herrn Hugo vom Bundesrechnungshof. Ganz einfach: Gibt es Ihrer Ansicht nach qualitative Unterschiede zwischen dem zweiten Nachtragshaushalt 2020, zu dem Sie jeweils auch Stellungnahmen verfasst haben, und dem zweiten Nachtragshaushalt 2021, über den wir jetzt reden, die den einen als verfassungswidrig erscheinen lassen - gemäß Ihrer Stellungnahmen damals - und den anderen nicht? - Danke.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen Dank. - Dann Herr Professor Gröpl, bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Gröpl (Universität des Saarlandes): Vielen Dank, Herr Abgeordneter. - Das Ergebnis bezüglich der zweiten Nachtragshaushalte 2020 und 2021 ist meiner Ansicht nach dasselbe. Es bestehen sehr, sehr schwere verfassungsrechtliche Bedenken. Beide Male steht die Befüllung des Energie- und Klimafonds ganz zentral inmitten. Es geht da natürlich um die Bewältigung der Dekarbonisierung. Aber dafür Kredite aufzunehmen, die notlageninduziert sind, geht meiner Ansicht nach nicht. Dafür muss sich der Haushaltsgesetzgeber etwas Besseres einfallen lassen. Er muss zum Teil auch die jetzt Lebenden, die jetzt vom Haushalt betroffenen Bürgerinnen und Bürger mit Sparmaßnahmen konfrontieren.

In beiden Fällen handelt es sich, wie schon gesagt, um eine Inanspruchnahme von Geld, das man noch gar nicht hat, für zukünftige Dinge, und man argumentiert mit der Covid-19-Krise, die mit dem Klimaschutzziel überhaupt nichts zu tun hat. In beiden Fällen wird gesamtwirtschaftlich argumentiert, wie auch heute wieder. Das scheint mir ein bisschen zu sehr verhaftet zu sein im alten Recht. Die gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise wurde mit Einführung der



neuen Schuldenregel - vielleicht zum Leidwesen vieler Nationalökonominnen - sehr stark in den Hintergrund gedrängt. Wir haben bei der Schuldenbremse, bei der neuen Schuldenregel keine gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise mehr. Das hat uns auch der Hessische Staatsgerichtshof im Urteil vom 27. Oktober vergangenen Jahres ganz klar gesagt. Es geht nicht um gesamtwirtschaftliche Steuerung, es geht ganz konkret um die Bekämpfung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation. Da haben wir heute ja schon festgestellt: Das sind Klimaschutzmaßnahmen nicht.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen Dank. - Dann Herr Hugo vom Bundesrechnungshof.

Sachverständiger MR Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Herr Boehringer, Ihre Frage ging dahin, welche qualitativen Unterschiede zwischen dem zweiten Nachtragshaushalt 2020 und dem Entwurf eines zweiten Nachtragshaushalts 2021 bestehen. Im Einmaleins der Haushaltsplanung spielt die Veranschlagung von Ausgabeermächtigungen eine ganz entscheidende Rolle. Man muss für den zweiten Nachtragshaushalt 2020 feststellen, dass die Ausgabeermächtigungen im Soll im Zentrum der Veranschlagung standen. Allerdings waren diese damals - das haben wir in der Anhörung am 29. Juni 2020 herausgehoben - völlig überveranschlagt. Der Haushalt 2020 war deutlich aufgebläht, insbesondere auch im Hinblick auf die Notlagenkreditermächtigungen, die über 218 Milliarden Euro betragen, wenn ich das richtig in Erinnerung habe. Man muss schlicht und einfach feststellen, dass es auch für die Höhe der Notlagenkredite natürlich Begrenzungen gibt. Diese sind in der Verfassung nicht festgelegt, aber die Konnexität - einige Kollegen haben das ja schon angesprochen - muss natürlich gewahrt sein.

Vor diesem Hintergrund haben wir davor gewarnt, auch 2020, einen solchen aufgeblähten Haushalt zu verabschieden. Er ist dann trotzdem verabschiedet worden mit dem Ergebnis, dass 87 Milliarden Euro an NKA nicht gebraucht wurden, nicht, weil man wirtschaftlich nicht agiert hätte, sondern weil die Ansätze schlicht und einfach viel zu hoch waren. Diese 87 Milliarden

sind dann auch in Abgang gestellt worden und standen nur noch als Restkreditermächtigung für das kommende Haushaltsjahr 2021 zur Verfügung.

Beim Entwurf eines zweiten Nachtragshaushalts 2021 haben wir eine völlig andere Situation. Wir haben keinen Ausgabebedarf für 2021. Wir reden ja über das Haushaltsjahr 2021 und nicht über die Haushaltsjahre 2022, 2023 ff. Wir haben schlicht und einfach keinen zusätzlichen Ausgabebedarf. Es ist schon Januar. Der Haushaltsausschuss wird über den Nachtrag Mitte Januar entscheiden, und danach der Bundestag im Plenum, wenn es so kommt. Dann ist der Haushalt 2021 abgeschlossen. Das heißt, einziger Zweck dieses Nachtragshaushalts ist letzten Endes, die vermutlich übergebliebenen 60 Milliarden Euro, die eben aufgrund verfassungsrechtlich problematischer Überveranschlagung entstanden sind, in irgendeiner Weise zu retten.

Das halten wir unter mehreren Gesichtspunkten für verfassungsrechtlich äußerst problematisch. Ich möchte den schlimmsten Punkt herausgreifen. Dieser betrifft die Schuldenregel. Die Schuldenregel, die auf Jährlichkeit und auf Kreditrelevanz unter Berücksichtigung der finanziellen Transaktionen und der Konjunkturkomponente basiert und letztlich auf den tatsächlichen Kreditbedarf abzielt, wird letzten Endes konterkariert. Hier soll ein Kreditbedarf in Höhe von 60 Milliarden Euro in eine unechte Rücklage des unechten Sondervermögens EKF gesteckt werden. Also, Sie sehen schon: Das ist alles unecht, das ist virtuell. Kassenmäßig und mittelmäßig passiert im Haushalt 2021 überhaupt nichts mehr. Dies ist letzten Endes, wenn man so will, eine Konterkarierung der Schuldenregel.

Ich darf darauf hinweisen, dass es eines der ganz tragenden Ergebnisse der Reform der Schuldenregel war - das wurde von der Föderalismuskommission II vorgeschlagen und dann vom Verfassungsgesetzgeber umgesetzt -, die Bildung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung zu verbieten. Der frühere Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz ist ersatzlos abgeschafft worden. Was wir jetzt sehen, ist sozusagen über die kalte Küche die Bildung von sogenannten unechten



Rücklagen, die nichts anderes sind als Kreditermächtigungen. Wir werden dann im EKF eine Kreditermächtigung von über 90 Milliarden Euro haben, wenn man die 30 Milliarden Euro von Anfang 2021 dazurechnet. Dies ist aus unserer Sicht handwerklich schlecht, aber auch verfassungsrechtlich völlig inakzeptabel. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Jetzt für Die Linke die Abgeordnete Gesine Löttsch.

Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Damen und Herren, wir sind ja uns ja alle einig - ausgesprochen oder unausgesprochen -, dass dieses Manöver nur dazu dient, die Schuldenbremse formal einzuhalten, obwohl ja, wie ich glaube, inzwischen alle wissen, dass die Schuldenbremse ein ökonomischer Irrweg ist. Darum habe ich eine Frage an zwei Sachverständige, und zwar an Frau Friederike Spiecker und an Frau Dr. Rietzler: Sind Sie der Auffassung, dass sich der erforderliche Strukturwandel in Europa im Rahmen des Regelwerks der Schuldenbremse sozialverträglich erreichen lässt? Und falls nein, wie sollte Ihrer Meinung nach mit der Schuldenbremse umgegangen werden? Sollte sie umgebaut oder durch etwas anderes ersetzt werden? - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Dann Frau Spiecker.

Sachverständige Friederike Spiecker: Vielen Dank für die Einladung zu dieser Anhörung. - Nun zu Ihrer Frage. Das Gesetz zu diesem zweiten Nachtragshaushalt scheint mir einen fundamentalen Widerspruch in der deutschen Wirtschaftspolitik aufzuzeigen. Einerseits geht es um die formale Einhaltung der Schuldenbremse, andererseits ist ein Rückgriff auf eine große Verschuldungsbereitschaft des Auslandes erforderlich, um die Ziele der deutschen Wirtschaft - nämlich die Konjunktur anzuregen, sie nicht einbrechen zu lassen - zu erreichen. Das ist in meinen Augen ein großer logischer Widerspruch. Ich betone dabei das Wort „logisch“. Es ist ein Widerspruch, der nicht auf bestimmten ökonomischen Theorien oder Modellen oder ideologi-

schen Vorstellungen oder auch juristischen Überlegungen aufbaut, sondern auf der Grundgleichung, die in jeder monetären Volkswirtschaft gelten muss, nämlich dass die Summe aller Ausgaben gleich der Summe aller Einnahmen ist.

Diese Grundgleichung erfordert, dass das Sparverhalten der privaten Sektoren in Deutschland, also der privaten Haushalte und der Unternehmen, ein Gegenstück braucht, nämlich einen Schuldner. Die privatwirtschaftlich verursachte Nachfragerücke wird von der EU-Kommission für das Jahr 2022 auf 330 Milliarden Euro geschätzt und für nächstes Jahr auf immerhin noch 275 Milliarden Euro. Wenn der deutsche Staatshaushalt so konzipiert wird, dass er diese Nachfragerücke bei Weitem nicht füllt, muss für diese Nachfragerücke das Ausland einspringen; andernfalls stürzen die deutsche Konjunktur und mit ihr die europäische Konjunktur ab.

Insofern sind die zusätzlichen 60 Milliarden Euro an kreditfinanzierten Staatsausgaben, ganz egal, wie sie verbucht werden, aus ökonomischer Sicht ein richtiger Schritt, aber ein viel zu kleiner. Vor allen Dingen wird dieser Schritt vollkommen falsch begründet. Die Begründung, so wie sie im Gesetzentwurf steht, bereitet nämlich darauf vor, dass sich Deutschland automatisch auf die Schuldenbremse wird konzentrieren wollen, egal wie sie formal eingehalten werden soll. Und da geht es dann auch um die europäischen Fiskalregeln. Es wird der deutschen Regierung extrem schwerfallen, der Öffentlichkeit plausibel zu erklären, weshalb sie selber die Schuldenbremse einhalten will, die europäischen Partner das aber im Rahmen des europäischen Fiskalpaktes nicht schaffen werden.

Deutschland kann mit seiner großen Wettbewerbsstärke selbstverständlich durchsetzen, dass sich das Ausland erneut im dreistelligen Milliardenbereich bei uns verschuldet. Aber die deutsche Regierung kann dann die EWU-Partner deswegen nicht dafür kritisieren, dass sie ihre Verschuldung steigern müssen. Sie kann auch nicht verlangen, dass die EWU-Partner sich genauso verhalten wie Deutschland, nämlich dass sie selber so stark sparen. Dann müssten die EWU-Partner nämlich auf eine große Verschuldung des



außereuropäischen Auslandes setzen. Und dieses außereuropäische Ausland wird einen so großen Leistungsbilanzüberschuss der EWU nicht akzeptieren; der läge in einem Bereich über einer halben Billion Euro. Es ist völlig ausgeschlossen, dass das unsere außereuropäischen Handelspartner akzeptieren werden.

Dieser Knoten wäre meiner Ansicht nach ganz klar dadurch zu lösen, dass die Schuldenregel durch eine sinnvolle Regel ersetzt wird, die das Sparverhalten aller volkswirtschaftlichen Sektoren berücksichtigt. Das heißt, dass investive Staatsausgaben auf jeden Fall kreditfinanziert werden müssen. Professor Gröpl hat richtigerweise gesagt, dass die Schuldenbremse jegliche gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise ausschließt. Genau das ist das Problem. Deswegen ist die Schuldenbremse grundlegend falsch. Es kann nicht sein, dass der Staat seinen gesamtwirtschaftlichen Aufgaben nicht gerecht werden kann, weil er sich gesetzlich gebunden hat, quasi Scheuklappen anzulegen. - Danke schön.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke sehr. - Dann Frau Rietzler.

Sachverständige Dr. Katja Rietzler (Hans-Böckler-Stiftung): Vielleicht ganz kurz: Europa ist ein weiteres Thema. Wir haben als IMK wiederholt Vorschläge zur Reform der Schuldenbremse gemacht und auch zur Reform der europäischen Regeln; da läuft ja gerade die Konsultation, das wird auch noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Aus unserer Sicht wäre es wichtig, einen Schritt in Richtung Golden Rule zu gehen. Das, was jetzt geplant ist, ist das, was man kurzfristig machen kann, um in diese Richtung zu gehen; denn die ganzen Reformen, die wir dafür brauchen, sind ja nicht schnell umsetzbar. Insofern: Ja, wir brauchen noch weitere Reformen auf europäischer und deutscher Ebene; aber das ist eine größere Baustelle.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen herzlichen Dank. - Das war die erste Runde. Alle haben sich einigermaßen an die Redezeiten gehalten, sodass wir jetzt etwa eine Viertelstunde drüber sind. Deshalb will ich nur noch mal darauf hinweisen,

dass wir versuchen, Frage und Antwort in einem Rahmen von fünf Minuten zu halten.

Nun steigen wir in die zweite Runde ein. Wir beginnen wieder mit der SPD-Fraktion, mit der Kollegin Hagedorn.

Bettina Hagedorn (SPD): Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen! Liebe Kollegen! Liebe Sachverständige! Ich spreche Frau Professor Dräger und Herrn Professor Südekum an. Ich möchte auf die ökonomischen Auswirkungen zurückkommen, die ja maßgeblich schon von unserem Kollegen Otto Fricke angesprochen worden sind. Sie beide gehen in Ihren Gutachten explizit darauf ein, dass es aus Ihrer Sicht ganz klar erwiesen ist, dass die ökonomischen Auswirkungen der Pandemie weltweit von einer solchen Relevanz sind, dass die Bekämpfung dieser ökonomischen Verwerfungen nur durch massive Investitionen gelingen kann - dabei geht es sowohl darum, private Investitionen anzukurbeln, als auch um Investitionen im öffentlichen Bereich -, und dass es, solange sie konkret und zweckbestimmt sind, aus Ihrer Sicht auch eine konkrete Anbindung gibt, die aus verfassungsrechtlicher Sicht ja erforderlich ist. So ähnlich hatte sich ja auch Professor Dr. Thiele geäußert, wenn ich ihn richtig verstanden habe. Ich würde mich sehr freuen, wenn Sie beide das noch mal ausführen könnten, vielleicht zunächst Frau Dräger, weil sie haben wir noch gar nicht gehört.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Frau Dräger.

Sachverständige Prof. Dr. Lena Dräger (Leibniz Universität Hannover): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Sehr geehrte Damen und Herren! Danke für die Frage. Ich würde mich den Ausführungen meiner Vorredner zur ökonomischen Analyse der Lage anschließen wollen. Wie schon dargelegt wurde, stellt die Coronapandemie die größte wirtschaftliche Krise seit dem Zweiten Weltkrieg dar. Alle Bereiche der Volkswirtschaft Deutschlands sind betroffen. Unter anderem hat neben dem akuten Wirtschaftseinbruch im Jahr 2020 besonders die Investitionstätigkeit gelitten. Um diese Auswirkungen zu lindern und es zu ermöglichen, dass wir den Wachstumspfad von vor der



Krise wieder erreichen, brauchen eigentlich alle Wirtschaftsbereiche die Unterstützung des Staates, um einerseits das Ganze durch öffentliche Investitionen zu flankieren, andererseits aber auch private Investitionen zu fördern.

Teil einer solchen Konjunkturpolitik, die darauf ausgerichtet ist, eben nicht die ganz unmittelbaren Folgen der akuten Krise, sondern die mittelbaren Folgen für den Wachstumspfad zu lindern, ist grundsätzlich ein transformativer Charakter. Das heißt, man nutzt die Konjunkturpolitik in so einem Fall dafür, der Wirtschaft einen transformativen Schub zu geben in eine Richtung, die aus Sicht der Wirtschaftspolitik aktuell sinnvoll ist, damit die Volkswirtschaft gestärkt aus der Krise hervorgehen kann und gleichzeitig akute transformative Herausforderungen besser bewältigt werden können.

Aus meiner Sicht ist eben neben der Wirtschaftskrise, die durch die Coronapandemie ausgelöst wurde, die Transformation in Richtung Klimaneutralität, die flankiert wird durch eine digitale Transformation, die wichtigste Herausforderung, vor der die deutsche Wirtschaft akut steht. Insofern bietet es sich absolut an und ist auch im Sinne einer wirtschaftlichen Konjunkturpolitik, das zu verbinden, also die Investitionstätigkeit, die aufgrund der Pandemie gelitten hat, zu verbinden mit sozusagen transformativen Beihilfen in Richtung Klimaneutralität. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Herr Südekum.

Sachverständiger Prof. Dr. Jens Südekum (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Ganz herzlichen Dank. - Ich glaube, es macht Sinn, noch mal deutlich zu unterscheiden, was tatsächlich krisenbedingte Kosten sind. Bei einigen Vorrednern klang das ein bisschen so, als hätten die Investitionen in Klimaschutz und Digitalisierung über den Fonds nichts mit der Coronapandemie zu tun. Aus meiner Sicht ist diese Aussage ökonomisch nicht nachvollziehbar. Natürlich gibt es unmittelbare und direkte Kosten, die die Krisenursache unmittelbar beseitigen können, zum Beispiel die Kosten der Impfstoffbeschaffung. Ich denke, es ist unstrittig, dass man die Mittel nach Artikel 115 II dafür nehmen könnte. Allerdings

darf der Begriff der Krisenkonnexität nicht zu einer völlig verengten Definition der Krisenbedingtheit führen.

Wie gesagt, bei der Coronakrise gibt es eine Reihe von ökonomischen Kanälen, die dafür sorgen, dass die Investitionstätigkeit dauerhaft durch Corona beeinträchtigt ist. Ein einfaches Beispiel: In der Coronapandemie mussten viele Unternehmen entweder ihre Eigenkapitalreserven aufzehren oder sich zusätzliche Kredite, Liquiditätskredite, besorgen. Die stehen jetzt in den Bilanzen, und diese Bilanzverschlechterung - das wissen wir aus der Literatur, auch aus vergangenen Rezessionen - wird lange nachwirken. Das ist eben auch der Grund, warum die Investitionstätigkeit viel stärker gelitten hat als andere wirtschaftliche Aggregate, zum Beispiel der Konsum oder auch das Bruttoinlandsprodukt. Wir können sagen: Das ist im Prinzip so etwas wie ökonomisches Long Covid, das sich aus diesem initialen Schock ergeben hat. - Damit ist dann auch das Erfordernis der Konnexität erfüllt: Der Ursprung liegt ganz klar in der Pandemie, und deswegen sind das krisenbedingte Kosten. Hier muss der Staat handeln. Das ist im Prinzip vergleichbar mit den Kosten der Impfstoffbeschaffung, die unmittelbar sind. Hier sind es eben mittelbare und indirekte Kosten der Pandemie.

Jetzt kann man sagen - Frau Dräger hat darauf hingewiesen -: Gut, wir haben eine Investitionskrise, 11 Prozent Rückgang; prinzipiell wären jetzt natürlich alle Investitionen geeignet, diese Investitionskrise zu lösen. Also könnte der Staat jetzt auch sagen: „Wir machen ein Förderprogramm, das beliebige Investitionen anzureizen versucht“, meinetwegen auch Investitionen in zusätzliche Kohlekraftwerke, um mal ein absurdes Beispiel zu nennen. Das würde natürlich keinen Sinn machen.

Also, wenn man sich einig ist, dass man jetzt einen gezielten investiven Impuls benötigt, dann macht es doch Sinn, den mit gezielten strukturellen Impulsen zu verknüpfen, um langfristig gewollte Effekte sozusagen als Zweiteffekte haben zu können. Von daher macht es Sinn, dass man sagt: Wir verknüpfen diese Investitionspolitik mit



einem Schwerpunkt in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung. Aber daraus darf man eben nicht, wie einige der Vorredner das getan haben, folgern, dass da eine Zweckentfremdung der Mittel stattfindet. Die findet nämlich, wie ich gerade dargestellt habe, gerade nicht statt. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Der nächste Fragesteller ist der Kollege Florian Obner von der CDU/CSU-Fraktion bzw. zunächst der Kollege Mattfeldt von der CDU/CSU-Fraktion.

Andreas Mattfeldt (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, ganz herzlichen Dank, dass ich vor Herrn Obner sprechen darf. - Eine Bemerkung sei mir gestattet: Ich glaube, Herr Hugo hat gesagt, dass nicht nur 60 Milliarden Euro, sondern 90 Milliarden Euro im Energie- und Klimafonds zur Verfügung stehen. Wenn man, so wie ich, diesen Energie- und Klimafonds seit Jahren begleitet und sieht, wie viele Reste in diesem Energie- und Klimafonds vorhanden sind, dann wundert man sich schon ein wenig, dass gleich der zweite Schritt vor dem ersten gemacht wird, dass, bevor Umsetzungsmaßnahmen, bevor Projekte hier in den Blickpunkt gerückt werden, gleich schon die Mittel dort eingesetzt werden. Das ist schon ein bisschen seltsam; aber nun gut.

Ich habe eine Frage an die Professoren Gröpl und Schwarz. Herr Professor Dr. Gröpl, Sie gehen in Ihren Ausführungen auf die Buchungssystematik ein. Vielleicht können Sie uns gleich erläutern, was es denn in diesem Bereich mit Buchungstricks - ich nenne es jetzt einfach mal so - auf sich hat und wie Sie diese Änderung der Buchungssystematik beurteilen.

Dann habe ich eine Frage an Herrn Dr. Schwarz. Dass wir 2021 eine Notlage nach Artikel 115 Grundgesetz hatten, ist, glaube ich, bei den meisten hier unstrittig. Nun hören wir aber permanent, dass wir den Impfstoff haben, dass sich die Pandemiewelle gegebenenfalls abschwächt und dass das Ganze irgendwann zu einer endemischen Lage führen wird. Deshalb an Sie die Frage: Gilt denn dies nach Artikel 115 im Grundgesetz auch noch für die Jahre 2022 und 2023?

Sind die Voraussetzungen für die Ausnahme von der Schuldenbremse dann ganz konkret noch gerechtfertigt?

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Herr Professor Gröpl.

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Gröpl (Universität des Saarlandes): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Sondervermögen gehören, auch wenn sie eine gewisse haushaltsmäßige Selbstständigkeit haben, zum Bund, insbesondere staatsschuldenrechtlich. Wie Herr Hugo vom Bundesrechnungshof schon gesagt hat, hat der verfassungsändernde Gesetzgeber im Jahr 2009 ausdrücklich den alten, heute nicht mehr lesbaren Artikel 115 Absatz 2 des Grundgesetzes abgeschafft, wonach Sondervermögen selbstständig zur Schuldenaufnahme berechtigt waren; das gibt es heute nicht mehr. Deswegen war die bisherige Buchungssystematik des Bundesministeriums der Finanzen konsequent. Das heißt, Verschiebungen von Geldern oder auch von Kreditermächtigungen zwischen dem Kernhaushalt des Bundes einerseits und Sondervermögen andererseits haben sich staatsschuldenrechtlich nicht ausgewirkt, wurden ausgeglichen.

Erst wenn Sondervermögen ihrerseits Ausgaben gegenüber Dritten getätigt haben, also insbesondere gegenüber der Wirtschaft, wurde das Ganze ausgabenrelevant und damit auch staatsschuldenrechtlich relevant. Das soll nun geändert werden, indem Zuführungen vom Kernhaushalt in die Sondervermögen jetzt schon staatsschuldenrechtliche Relevanz bekommen, ohne dass das Ganze für den Bund insgesamt kassenwirksam wird, ohne dass der Bund dafür jetzt schon Schulden aufnehmen muss. Damit werden die Absichten des verfassungsändernden Gesetzgebers von 2009 konterkariert. Das heißt, durch diese zwar nicht klammheimliche, aber etwas verklausuliert dargestellte Änderung der Buchungssystematik werden Sondervermögen nun doch wieder entkoppelt.

Jetzt, in Krisensituationen, meint man, den Energie- und Klimafonds mit vielen, vielen Milliarden Euro an Kreditermächtigungen befüllen und das in die Berechnung der Schuldengrenze



einberechnen zu können, deren Höhe nach Bildung der Regierungskoalition eh keine Rolle mehr spielen soll. Hinterher, wenn im Jahr 2024, 2025, 2026 tatsächlich vom Energie- und Klimafonds irgendwann mal verausgabt wird, soll das Ganze staatschuldenrechtlich keine Rolle mehr spielen, obwohl der Bund erst zu diesem zukünftigen Zeitpunkt tatsächlich Schulden aufnehmen muss. Das geht meiner Ansicht nach verfassungsrechtlich nicht. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Herr Professor Schwarz.

Sachverständiger Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz (Juristische Fakultät Universität Würzburg): Ganz herzlichen Dank für die Fragestellung. Es ist ja meistens die Aufgabe der Verfassungsrechtler, ein bisschen den Spielverderber zu spielen. Ich will mir nicht die Kompetenz anmaßen, die ich auch nicht habe, zu ökonomischen Fragestellungen etwas zu sagen. Aber was auffallend ist, ist natürlich der Versuch, die klaren Vorgaben der Finanzverfassung unter Hinweis auf die ökonomische Lage letzten Endes zu unterlaufen.

Ich will das mit einer ersten Fragestellung versuchen zu verdeutlichen. Man stelle sich einmal vor, der Haushaltsgesetzgeber käme auf die Idee, zu sagen, es gehe tatsächlich, so wie es in der Begründung auch anklingt, nur um Maßnahmen zur Finanzierung der Überwindung des Klimawandels, und dafür wolle man die Schuldenbremse außer Kraft setzen. Ich glaube, wir können alle davon ausgehen, dass wir auch in den Jahren 2022 und 2023 noch finanzverfassungsrechtliche und finanzielle Folgen haben werden, die sich aus der Bewältigung des Klimawandels ergeben. Aber eine Kreditaufnahme zu diesem Zweck wäre in den Jahren 2022, 2023 nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen der Schuldenbremse so nicht möglich. Das ist weder eine Notlage noch eine Naturkatastrophe, sondern ein dauerhaft zu bewältigendes Problem, das sich der Politik stellt.

Das heißt, was man jetzt eigentlich erlebt, ist eine Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen zu

einem Zweck, bei dem sich auch für die Folgejahre eine zweite Fragestellung anschließt. Wir reden bisher immer über einen Teil der tatbestandlichen Voraussetzungen, nämlich das Vorliegen einer Notlage oder einer hier sowieso nicht einschlägigen Naturkatastrophe. Das zweite Merkmal, um das es aber auch geht, ist, dass sich das Ganze der Kontrolle des Staates entziehen muss. Jetzt kann man umgekehrt die Frage aufwerfen: Welche Kontrollmöglichkeiten oder welche Bewältigungsmöglichkeiten hat denn der Haushaltsgesetzgeber oder der Staat, um den Fragestellungen des Klimaschutzes hinreichend Rechnung tragen zu können?

Natürlich kann man andere Möglichkeiten haushaltsrechtlicher Natur wählen; Herr Kollege Gröpl hat darauf hingewiesen. Man kann die Mittel in einen regulären Haushalt einstellen. Dann muss man sich nur überlegen, wie man im Wege von Einsparungen unter Umständen die entsprechenden Mittel generieren kann. Aber was hier erfolgt, ist der Versuch, die entsprechenden Mittel für einen Zweck zu verwenden, für den sie - auch unter Verletzung der Grundsätze der Jährlichkeit und der Bestimmtheit - nach Maßgabe der Bestimmungen der Schuldenbremse nicht verwandt werden können. - Ganz herzlichen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Herr Kindler, Bündnis 90/Die Grünen.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Frau Dr. Rietzler, und zwar die Frage nach der Bedeutung von Investitionen, um aus einer Krise herauszukommen. Wie würden Sie diese im Hinblick auf die deutsche Volkswirtschaft einschätzen, deren aktuelle Investitionsbedarfe ja schon vor der Krise bestanden, durch die Coronapandemie noch mal verschärft wurden und in der Zeit danach sowohl für öffentliche Investitionen als auch für private Anreize durch öffentliche Investitionen bestehen, und auf den zeitlichen Abstand zu einer Krise? Und ich würde Herrn Professor Dr. Thiele bitten, auf die Frage der Umstellung der Buchungssystematik aus verfassungsrechtlicher Perspektive einzugehen. - Danke.



Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Frau Rietzler.

Sachverständige Dr. Katja Rietzler (Hans-Böckler-Stiftung): Vielen Dank. - Das sind jetzt viele Sachen auf einmal. Wir hatten schon vor der Krise erhebliche Investitionsbedarfe, sowohl Nachholbedarf als auch Klimabedarfe, die durch die letzte Verschärfung noch mal angestiegen sind. Von daher sind die Bedarfe vorhanden. Gleichzeitig haben wir eine private Investitionsschwäche, einen ganz starken Einbruch; das wurde schon genannt. Auch zuletzt sind die privaten Ausrüstungsinvestitionen noch mal rückläufig gewesen.

Wir haben im Moment eine sehr hohe Unsicherheit, unter anderem massivst pandemiebedingt, weil wir nicht wissen, wo das mit der Omikron-Variante hinführt. Auch unsere ifo-Geschäftsklima-Erwartungen sind im Dauerrücklauf. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, ein Signal zu geben. Es wurde oft gesagt, es mache keinen Sinn, wenn man jetzt Mittel zuführt und die dann 2024 ausgegeben werden. Aber es spielt ja für die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität eine Rolle, dass wir eine klare Perspektive aufzeigen, und das erfolgt eben gerade, wenn man in Aussicht stellt, dass Mittel in der kommenden Zeit zur Verfügung stehen. Von daher sehe ich da eigentlich einen guten Zusammenhang.

Ich glaube, der Staat kann viel tun, um durch öffentliche Investitionen auch private Investitionen zu fördern. Es gibt umfangreiche Metastudien, in denen zahlreiche Studien untersucht worden sind, die darauf hindeuten, dass es da einen erheblichen Effekt gibt. - Danke schön.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke. - Herr Professor Thiele.

Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Thiele (Business & Law School, Hochschule für Management und Recht): Herzlichen Dank. - Vielleicht kurz zwei Klarstellungen, Reaktionen auf die Aussagen der anderen Sachverständigen:

Erstens. Es gibt in der Tat keine goldene Regel mehr; das stimmt natürlich. Das ist der große Unterschied zur alten 115er-Regelung. Das heißt aber nicht, dass bei der Auslegung der Ausnahmeklausel des Artikels 115 Absatz 2 Satz 6 die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes, von der die Finanzverfassung selbstverständlich ausgeht, wie man in Artikel 104b sehen kann, nicht mehr zu berücksichtigen wäre. Es wäre nachgerade fahrlässig, das nicht zu tun. Deswegen ist es auch absolut nachvollziehbar, um nicht zu sagen: zwingend, dass der Hessische Staatsgerichtshof das für Hessen nicht so gesehen hat. Hessen hat diese Verantwortung nicht. Deswegen ist die Auslegung eben auch anders als vor dem Hintergrund der grundgesetzlichen Ausnahmebestimmung.

Zweitens. Ich bin etwas überrascht, dass Herr Schwarz die Voraussetzungen des Artikels 115 so klar findet. Ich glaube, es ist gerade das Problem, dass sie nicht so klar sind, und wir versuchen ja gerade, den Maßstab zu bestimmen. Insofern halte ich es auch nicht für sonderlich überzeugend, davon zu sprechen, dass hier Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimakrise finanziert werden sollen und die Pandemie keine Rolle spielt. Ich will es noch mal deutlich machen: Es geht hier darum, dass wir eine Pandemie haben und in diesem Zusammenhang Ausgaben getätigt werden, die der Klimakrise abhelfen sollen - ja, aber zur Überwindung der Pandemie. Das kann man überhaupt nicht als ein Unterlaufen ansehen. Wir haben hoffentlich bald keine Pandemie mehr, und dann, in der Tat, kann man es nicht mehr machen, Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimakrise so zu finanzieren. Aber dass die Ausgaben zur Pandemiebewältigung jetzt auch der Bekämpfung der Klimakrise zugutekommen, ist doch wunderbar. Es wäre doch ziemlich sinnlos, wenn man damit zwingend nicht die Erreichung eines anderen Ziels fördern dürfte.

Jetzt zur Buchungssystematik. Die Ausgaben werden in der Tat - Herr Gröpl hat es angesprochen - erst zu einem späteren Zeitpunkt kassenwirksam. Das ist bisher nicht so, und das ist auf den ersten Blick auch etwas merkwürdig. Aber ich würde hier den Zusammenhang zur Krisenkonnexität herstellen wollen und sagen: Zunächst einmal



erlaubt Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 aus meiner Sicht eine solche Vorgehensweise, gerade um die notwendige Planungssicherheit für die nächsten Jahre herzustellen; das ist das erklärte Ziel der Bundesregierung und des Haushaltsgesetzgebers. Diese Planungssicherheit wäre eben nicht gegeben, wenn wir, was die Kassenwirksamkeit anbetrifft, bei der Schuldenbremse immer erst darauf hoffen müssten, dass wir das in den nächsten Jahren noch dürften. Aus genau diesem Grund erlaubt Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 aus meiner Sicht diese Vorgehensweise, die Überführung der 60 Milliarden Euro. Und aus genau dem Grund würde ich dann auch sagen, dass die Buchungsvorgehensweise verfassungsmäßig ist, um dem Zweck des Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 eben nicht zuwiderzulaufen, sondern genau das zu ermöglichen.

Erneut droht auch keine Gefahr der ständigen Aushöhlung. Mit ein bisschen Glück haben wir bald keine Pandemie mehr. Eine solche Katastrophe passiert alle 100 Jahre, und wenn wir das in 100 Jahren noch mal machen, dann ist mir das auch recht. Jetzt geht es. Es geht nicht immer; es geht nicht jedes Jahr. Es geht aufgrund der Pandemie und deswegen hoffentlich bald auch nicht mehr.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Als Nächstes fragt der Kollege Karsten Klein von der FDP-Fraktion.

Karsten Klein (FDP): Vielen Dank auch von meiner Seite an alle Experten, die bereit sind, heute hier Stellung zu nehmen.

Ich habe zwei Fragen an Professor Thiele. Zum einen: Wenn jetzt festgelegt wird, dass die Verwendung der zusätzlichen Mittel im Nachtragshaushalt, dieser 60 Milliarden Euro, über die wir heute sprechen, zur Überwindung der Pandemie erfolgen muss, wie verhält sich das dann mit der hier oft angesprochenen Unterbrechung des notlagenpezifischen Konnexes? Oder umgekehrt gefragt: Kann dadurch sichergestellt werden, dass es diese Unterbrechung dann nicht gibt?

Zum Zweiten mit Blick auf die Maßnahmen, die jetzt aus diesen Mitteln finanziert werden: Wenn

man sich die Frage stellt, wie geeignet diese sind, um die Krise zu überwinden, wie verhält es sich hier mit dem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers? Das wären meine zwei Fragen. - Danke.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Herr Thiele.

Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Thiele (Business & Law School, Hochschule für Management und Recht): Zum Ersten: Unterbrechung des Konnexes. Zunächst einmal ist es, glaube ich, wichtig, dass wir uns klarmachen, zu welchem Zeitpunkt die Prognose des Gesetzgebers - in Ausführungsstrichen - vertretbar sein muss, und das ist eben jetzt. Diese 60 Milliarden Euro an Mitteln haben aus meiner Sicht auch in ihrer Höhe in ausreichender Form jetzt eine Krisenkonnexität und werden es auch für die nächsten Jahre in dieser Höhe haben. Mehr kann man vom Haushaltsgesetzgeber aus meiner Sicht in Bezug auf die Krisenkonnexität nicht verlangen. Das heißt, diese 60 Milliarden Euro, die wir jetzt überführen, dienen aus ökonomischer Perspektive der Überwindung der Pandemie in hinreichender Konnexität, und das ist es, worauf es aus meiner Sicht ankommt. Sollte sich die wirtschaftliche Situation wider Erwarten unglaublich schnell verändern und sollten wir schon Mitte 2022 zu dem Schluss kommen: „Wir sind nicht nur pandemiefrei, sondern wir sind auch noch wirtschaftlich wieder da, wo wir vorher waren“, dann steht es dem Haushaltsgesetzgeber ja frei, die Kreditermächtigung wieder zu streichen. Das ist denkbar; das geht ja.

Zur zweiten Frage: Wie ist das mit dem Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers? Ich habe versucht, das in meiner Stellungnahme darzulegen. Ich glaube, dass wir hier einen unterschiedlich großen Spielraum in Abhängigkeit davon haben, um was für eine Krise es sich handelt, welche Ausgaben getätigt werden, wie die Finanzierungsbedingungen sind und wie wir die gesamtwirtschaftliche Verantwortung des Bundes einschätzen. Ich komme zu dem Ergebnis, dass wir in dieser Kombination hier einen relativ großen und weitläufigen Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers anerkennen müssen, der



durch das Bundesverfassungsgericht nicht zu stark eingeengt werden sollte. Das Haushaltsrecht ist das Königsrecht des Parlaments. Hier sollte der Haushaltsgesetzgeber ausreichend Spielraum haben, um in einer solch volatilen wirtschaftlichen Situation die Maßnahmen wählen zu können, durch die aus seiner Sicht eine effektive Überwindung der Pandemie möglich ist. Deswegen würde ich an dieser Stelle für einen relativ weiten Beurteilungsspielraum plädieren, was im Übrigen der Hessische Staatsgerichtshof prinzipiell auch so gesehen hat. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Als nächster Fragesteller: der Kollege Boehringer, AfD-Fraktion.

Peter Boehringer (AfD): Danke sehr. - Zwei Fragen an den Bundesrechnungshof, Herr Hugo. Im Kontext dieses Nachtragshaushalts wurde hier heute wieder ausführlich und auch zu Recht über das Konnexitätsprinzip gesprochen. Können Sie bitte noch mal erläutern, warum diese Vorschrift eher eng auszulegen ist? So geht es ja aus Ihrer Stellungnahme hervor.

Die zweite Frage - ganz anders, trivial, aber auch relevant; das ist noch nicht angesprochen worden -: Selbst wenn man die mit dem zweiten Nachtragshaushalt verknüpften Vorhaben alle unterstützt, was spricht denn dagegen, sie mit dem anstehenden regulären Haushalt 2022 zu verabschieden? - Danke.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke. - Herr Hugo, Bundesrechnungshof.

Sachverständiger MR Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Danke, Herr Vorsitzender. - Herr Boehringer, zu Ihrer ersten Frage: Was die Konnexität anbetrifft, besteht unter Verfassungsrechtlern, soweit ich das von hier aus beurteilen kann, ein relativ großes Einvernehmen, dass zwar die Höhe der Mittel nicht nach oben hin begrenzt ist, aber ein inhaltlich enger Zusammenhang bestehen muss. Es ist auch schon von anderen Kollegen mehrfach vorgetragen worden, dass man hier aus ökonomischer Sicht dem Haushaltsgesetzgeber durchaus relativ viel Beurteilungsspielraum zumuten kann. Allerdings gibt es aus

unserer Sicht Grenzen für den Zusammenhang, und diese Grenzen sind in unserem Fall überschritten. Denn noch mal - wir haben in der Stellungnahme darauf hingewiesen -: Der Klimawandel ist, jedenfalls was die Frage der Notlagenkredite anbetrifft, keine außergewöhnliche Not-situation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die durch Notlagenkredite gedeckt werden müsste. Im Gegenteil: Es ist eine Daueraufgabe, für deren Lösung genug Spielraum da ist. Als jemand, der sich jetzt seit fast 30 Jahren mit dem Bundeshaushalt rumschlägt, der auch schon Haushaltsentwürfe selber aufgestellt hat, kann ich Ihnen sagen: Der Spielraum im Bundeshaushalt ist relativ groß; es müssen nur die entsprechenden haushaltspolitischen Entscheidungen getroffen werden, in diesem Falle eben zugunsten klimaschutzrelevanter Maßnahmen. Die Mittel dafür sind durchaus da; dazu braucht man eigentlich keine Notlagenkredite.

Zu Ihrer zweiten Frage: Was die praktische Notwendigkeit dieses zweiten Nachtrags 2021 anbetrifft, habe ich ja schon darauf hingewiesen, dass hier das Pferd von hinten aufgezäumt wird. Man hat hier eine nicht verbrauchte Kreditermächtigung in Höhe von rund 60 Milliarden Euro und sagt: Die muss ich noch irgendwie unter die Leute bringen, und zwar für das Jahr 2021. - Wir reden ja hier über den Haushalt 2021. Mich wundert bei den Stellungnahmen einiger Kollegen, dass man das Ganze völlig losgelöst von dem Jahresbezug betrachtet. Es geht hier um den Haushalt 2021, und die entscheidende Frage ist: Haben wir für 2021 noch einen Ausgabebedarf in Höhe von 60 Milliarden, den wir bedienen müssen?

Stellen Sie sich mal vor, im Einzelplan 09, Wirtschaft und Klimaschutz, wie er jetzt heißt, würde man einen Titel in Höhe von 60 Milliarden Euro für transformative Klimaaufgaben des Bundes einstellen. Ich glaube, im Hinblick auf das Bestimmtheiterfordernis wäre diese Diskussion relativ schnell abgeschlossen. Das geht so haushaltsrechtlich nicht. Also, wie gesagt, vor diesem Hintergrund halten wir es für durchaus zielführend, im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2022, die ja schon in wenigen Wochen beginnt - ich glaube, für den 9. März ist der Kabinettsbeschluss



für den Haushalt 2022 vorgesehen -, die erforderlichen finanzwirtschaftlichen Entscheidungen zu treffen: pro Klimamaßnahmen, pro andere Maßnahmen, die zukunftsgerichtet sind.

Wir haben gleichzeitig den Eckwertebeschluss für den Haushalt 2023 und für den Finanzplan bis 2026. Also, aus unserer Sicht ergibt sich genug Spielraum, in den kommenden Wochen die entsprechende Entscheidung zu treffen, vielleicht auch schon erste Konsolidierungsmaßnahmen zu beschließen, die ja auch im Koalitionsvertrag mehrfach erwähnt worden sind.

Das alles fehlt hier. Dieser zweite Nachtragshaushalt 2021 ist erkennbar mit heißer Nadel gestrickt. Man sollte wirklich - das ist unsere Empfehlung an den Deutschen Bundestag - auf diesen zweiten Nachtragshaushalt verzichten. - Danke schön.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Als Nächstes fragt die Abgeordnete Dr. Gesine Löttsch, Linke.

Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Damen und Herren! Ich richte meine Frage wiederum an Frau Spiecker und Frau Rietzler. Wir haben ja nun im Laufe der Anhörung von mehreren Rednern oder Sprecherinnen und Sprechern gehört, dass die privatwirtschaftlichen Investitionen oder privaten Investitionen zurückgehen. Sollte Ihrer Meinung nach aufgrund dieser Situation der Staat viel mehr direkt als Investor tätig werden und damit den Strukturwandel direkt und gezielt vorantreiben können? - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Frau Spiecker.

Sachverständige Friederike Spiecker: Vielen Dank für die Frage. - Ich möchte noch einmal einen Schritt zurückgehen und bei allem Respekt für alle Sachverständigen, die hier Stellung nehmen, sagen, dass ich über die Diskussion doch ziemlich entsetzt bin. Stellen Sie sich vor, wir hätten ein Gesetz über Vorschriften zur Statik eines Hauses, das die Schwerkraft ignorieren würde. Dann ist eigentlich allen klar, dass aus so

einem Gesetz nichts Sinnvolles herauskommen kann. Die Diskussion hier scheint mir darum zu gehen: Wie macht man aus einem unsinnigen Gesetz noch das Beste, einem Gesetz, das eine vernünftige Gestaltung der Staatsausgaben verhindert, und zwar vernünftig nicht allein im Hinblick auf fiskalische Regeln und vor allem nicht im Hinblick auf die nationale Situation, sondern im Hinblick auf die europäische Situation?

Die Koalition hat sich auf die Fahnen geschrieben, Europa zu dienen. Das ist meiner Ansicht nach vollkommen unmöglich, wenn nicht offen über die Notwendigkeit und die Sinnhaftigkeit von Staatsverschuldung gesprochen wird, und zwar einer Staatsverschuldung, die auf das Sparverhalten des privaten Sektors, insbesondere das Sparverhalten der Unternehmen, Rücksicht nimmt. Wenn wir so weitermachen, werden wir die weiterhin schwelende Eurokrise erneut heraufbeschwören, und die Bekämpfung der dann wieder aufflammenden Eurokrise wird alle Kräfte der Regierung binden.

Der italienische Ministerpräsident und der französische Staatspräsident haben gemeinsam Stellung bezogen und darum gebeten, dass über die europäischen Fiskalregeln erneut gesprochen wird, dass sie reformiert werden. Ich kann mir nicht vorstellen, wie die jetzige Regierung das handhaben will, wenn sie sich jetzt so windet, um unbedingt die Schuldenbremse einhalten zu können. Dann kann sie schlecht begründen, warum Europa aus diesen fiskalischen Regeln aussteigen und sie verändern sollte, wenn sie doch hier im Inland offenbar so wichtig sind.

Jetzt zu der Frage, ob der Staat stark investieren sollte. Natürlich sollte er das. Das Ziel der Klimaneutralität umfasst offenbar die Bereitstellung öffentlicher Güter. Der Markt schafft das nicht von alleine. Wenn er das schaffen würde, stünden wir heute nicht so weit in der Klimakrise drin, wie wir es tun. Der Staat hat einerseits die Möglichkeiten, klare Rahmenbedingungen zu setzen, die die Produktionsweise und das Konsumverhalten betreffen. Aber er muss andererseits selbstverständlich auch als Investor auftreten und private Investitionen darüber hinaus fördern. Was er auf keinen Fall übersehen darf: Er muss diejenigen



sozial absichern, die zunächst die Verlierer dieses Strukturwandels sein werden, also vor allen Dingen die betroffenen Arbeitskräfte.

Bei der Frage, welche Rahmenbedingungen jeweils für Produktion und Konsum sinnvoll sind, hat natürlich auch die Naturwissenschaft wesentlich mitzureden. Aber das Problem, das ich hier grundsätzlich sehe, ganz unabhängig von der genauen Verwendung der staatlichen Mittel, ist, dass Deutschland sein Sparproblem nicht auf dem Rücken des Auslands lösen darf, wenn es gleichzeitig das Ausland genau für seine Schuldensteigerung kritisiert. Damit macht sich Deutschland in Europa und in der Welt zu einem ganz unglaublichen Partner, mit dem man nicht rational verhandeln kann. - Danke schön.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Frau Dr. Rietzler.

Sachverständige Dr. Katja Rietzler (Hans-Böckler-Stiftung): Wir haben schon an verschiedenen Stellen gesagt, dass es für den Staat in den nächsten zehn Jahren erhebliche Investitionsbedarfe gibt. Sie liegen noch mal deutlich über dem, was wir 2019 zusammen mit Ökonomen vom IW veröffentlicht haben. Also sehe ich auf jeden Fall eine wichtige Rolle für staatliche Investitionen.

Was den Klimaschutz angeht: Ja, erstens brauchen wir natürlich einen Mehrklang aus Regulierung, Investition, Bepreisung und dem, was die Vorrednerin auch schon angesprochen hat und was genauso wichtig ist, dem sozialen Ausgleich.

Was nun Investitionen angeht, gibt es natürlich auch zur Förderung privater Investitionen verschiedenste Instrumente: direkte Förderung, zum Teil über die KfW, aber auch mit Subventionen und - was wir eben auch im IMK durchdiskutiert haben - die Möglichkeit von Beteiligungen über einen Transformationsfonds. Aber hier aktuell reden wir hauptsächlich über direkte staatliche Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen, und die sind sehr wichtig.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Das war die zweite Runde, und wir starten in die dritte. Es beginnt der Kollege Schwarz von der SPD-Fraktion.

Andreas Schwarz (SPD): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Damen und Herren! Ich habe eine Frage an Herrn Professor Wieland. Dabei geht es noch mal um das Konnexitätsprinzip. Da hätte ich gerne von ihm eine Einschätzung, ob dieser Nachtragshaushalt das notlagenspezifische Konnexitätsprinzip einhält.

Meine zweite Frage geht an Herrn Professor Südekum. Ich glaube - das hat ja auch die Diskussion gezeigt -, wir sind uns einig, dass Kredite, die nun ins Jahr 2023 verschoben werden sollen, nicht in *irgendwelche* Ausgabenposten fließen dürfen, sondern dass da schon ein sehr kausaler Zusammenhang mit der Coronapandemie hergestellt werden muss. Sie haben dabei mal in einem Gutachten mit dem Kollegen Hüther zum Bremen-Fonds von einem überholenden Kausalverlauf gesprochen. Können Sie dieses Prinzip kurz erläutern und auch darstellen, ob dies auf den vorliegenden Nachtragshaushalt ebenfalls Anwendung finden könnte? - Danke schön.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke. - Herr Professor Wieland.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): Vielen Dank. - Der Nachtragshaushalt 2021 hält das notlagenspezifische Konnexitätsprinzip ein. Ich denke, man muss sehen, dass die Finanzierungen, die geplant sind, der Abwehr der Pandemie dienen. Als Mittel zur Abwehr der Pandemie werden Investitionen zum Schutze des Klimas und zur Transformation des Staates eingesetzt. Das ist also ein Mittel zu dem Zweck, und die Verfassung lässt das selbstverständlich zu. Ich würde mich auch dagegen wenden, zu sagen, wir hätten hier strikte Anforderungen aus der Verfassung heraus dazu, was vom Gesetzgeber erwartet werden kann.

Der Hessische Staatsgerichtshof hat sehr nachdrücklich den Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers betont, und er hat gesagt: Das Verfassungsgericht wird insoweit nur eine Plausibilitätskontrolle vornehmen können. - Es liegt also auf der Hand, dass der Gesetzgeber hier einen Einschätzungsspielraum hat; von dem hat er Gebrauch gemacht. Führende Ökonomen



sagen: Das geht so, das ist richtig. - Mehr verlangt auch die Verfassung nicht. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Herr Professor Südekum.

Sachverständiger Prof. Dr. Jens Südekum (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Vielen Dank. - Ich wurde nach dem überholenden Kausalverlauf gefragt. Damit ist gemeint, dass für staatliche Aufgaben, wo schon vor dem Krisenzustand, also vor der Pandemie, ein großer Handlungsbedarf bestanden hat und wo sich jetzt durch die Pandemie kausal dieser Handlungsbedarf noch mal verschärft hat bzw. jetzt nicht mehr adäquat adressiert werden kann - darum geht es eigentlich -, im besonderen Maße eben auch eine Konnexität besteht, damit der Staat im Rahmen der Notlage dort eben besonders handlungsfähig sein kann.

Ganz konkret - es ist auch schon angesprochen worden -: Wir hatten ja schon vor Corona von vielen Instituten attestiert: großer Handlungsbedarf beim Thema Infrastrukturinvestitionen und insbesondere Klimaschutz und Digitalisierung. Es gibt das berühmte Gutachten vom IW Köln und vom Institut für Makroökonomik, worin insgesamt von einem Investitionsbedarf von 460 Milliarden Euro die Rede war; der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums hat diese Zahl explizit als plausibel bezeichnet. Der BDI, der Bundesverband der Deutschen Industrie, hat sogar noch eine größere Zahl in den Raum gestellt: Er spricht von ungefähr 860 Milliarden Euro Investitionsbedarf.

Das war alles vor der Pandemie. Es ist logisch, dass durch die Pandemie diese Bedarfe tendenziell größer geworden sind. Wir sehen ja zum Beispiel im Bereich der Digitalisierung, dass diese jetzt an vielen Stellen noch viel, viel dringlicher erforderlich ist, als es vor der Pandemie der Fall war. Aber durch die allgemeinen wirtschaftlichen, makroökonomischen Auswirkungen und auch durch die Verschlechterung der Haushaltslagen können jetzt diese Handlungsbedarfe nicht mehr so dargestellt werden, wie es ohne die Pandemie der Fall gewesen wäre. Ich habe ja von

der pandemiebedingten Investitionskrise gesprochen: Obwohl wir große Investitionsbedarfe haben, haben wir jetzt noch mal weniger die Möglichkeit, dass sich dieser Investitionsbedarf quasi automatisch abbauen kann. Deswegen ist es erforderlich, dass der Staat die Instrumente nutzt, um gegen diese Investitionskrise vorgehen zu können. Deswegen - noch mal; ich hatte es ja schon zweifach erwähnt - ist hier diese Konnexität auf jeden Fall gegeben.

Das wäre aber nicht bei allen staatlichen Ausgaben so, um das ganz deutlich zu sagen. Wenn jetzt in diesem Nachtragshaushalt stünde: „Wir wollen die Verschuldung aus dem Artikel 115 Absatz 2 nutzen, um damit die Renten zu erhöhen“, dann wäre das völlig inakzeptabel; denn die Renten haben auch in der Pandemie nicht über Gebühr gelitten. Im Gegenteil: Wir hatten ja sogar die Diskussion um den Nachholfaktor, durch den die Renten sogar gestiegen wären. Hier wäre also keine Konnexität gegeben.

Das heißt: Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass hier eine Zweckentfremdung stattfindet und einfach beliebige Ausgaben getätigt werden. Aber bei den Investitionen ist eben die Konnexität ausweislich der Daten ganz eindeutig gegeben, und es macht dann Sinn, diesen strukturellen Schwerpunkt auf Klima und Digitalisierungsinvestitionen zu setzen. Aber es geht auch, wie schon gesagt wurde, nicht darum, jetzt die Notlagenkredite zu nutzen, um irgendetwas im Bereich Klimaschutz zu tun. Die Konnexität ist ganz wichtig, und sie ist eben hier in dem Nachtragshaushalt auch tatsächlich gegeben. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Jetzt kommt aber der Kollege Florian Obner von der CDU/CSU-Fraktion.

Florian Obner (CDU/CSU): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, vielen Dank für das Wort. - Wenn Sie es mir erlauben, geht meine erste Frage an den Deutschen Landkreistag, an Herrn Professor Dr. Henneke. Wie heute bereits mehrfach erwähnt, hat die Ausnahme von der Schuldenregel in Artikel 115 zur Voraussetzung eine außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht. Ist dies aus Ihrer Sicht, Herr



Professor Henneke, nach 2021 überhaupt noch gegeben, und werden durch die Coronapandemie auch im Haushaltsjahr 2022 sowie im Haushaltsjahr 2023 die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Ausnahme von der Schuldenbremse erfüllt?

Meine zweite Frage geht an den Bundesrechnungshof, an Herrn Hugo. Sie führen in Ihrer Stellungnahme dezidiert das verfassungsrechtliche Verbot der Bildung von Sondervermögen unter Ausnutzung aufgeblähter Notlagenkredite - Sie haben es heute schon kurz angesprochen - aufgrund eigener Kreditermächtigung aus, was nun ausgehebelt wird. Wie beurteilen Sie den aus meiner Sicht sehr wichtigen notlagen-spezifischen Konnex - heute schon mehrfach angesprochen; die Professoren Gröpl und Schwarz haben es auch schon angedeutet - angesichts dieses möglicherweise nun sprunghaft ansteigenden Volumens der Rücklage des EKF? Ist mit Blick darauf sowie auf die aktuelle erhebliche Verschuldung des Bundes die Zuführung an den EKF überhaupt noch zulässig bzw. verfassungsgemäß? - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Herr Professor Henneke.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, wir haben ja hier jetzt eine Diskussion, in der sich sozusagen verschiedene Lager herausbilden, die sich nicht treffen. Deshalb will ich noch mal sagen: Ich durfte in der Kommission mitwirken, als die Schuldenbremse konzipiert wurde. Man kann sie für richtig oder für falsch halten, aber wir haben sie nun mal. Wenn wir sie haben, bin ich als Jurist für Einhaltung.

Ich darf mitwirken im unabhängigen Beirat des Stabilitätsrates, und der hat in seiner einstimmig verabschiedeten Stellungnahme festgestellt - wir haben es ja jetzt allgemein schon gesagt: eine konjunkturpolitische Komponente hat die Schuldenbremse nicht mehr -:

Alle Projektionen weisen auf einen gesamtwirtschaftlichen Auf-

schwung hin. Die Produktionslücke ist etwa geschlossen oder wird teils ... positiv erwartet. Zudem liegen gemäß der aktuellen Steuerschätzung die Steuereinnahmen ab dem Jahr 2021 über dem Niveau, das vor der Corona-Krise erwartet wurde, wenn zwischenzeitliche Rechtsänderungen ausgeblendet werden.

In dieser Stellungnahme ist auch die Deutsche Bundesbank dabei.

Das heißt also: Die konjunkturpolitischen Überlegungen, die hier jetzt immer wieder eingeführt werden, sind von der geltenden Schuldenbremse nicht gedeckt. Sie sind im Jahre 2009 im Zusammenhang mit der Schuldenbremse mit Absicht abgeschafft worden, weil wir eben die immense Schuldenentwicklung zwischen 1969 und 2009 gehabt haben. Insofern: Die richtigen Fragen, die sich verfassungsrechtlich stellen, hat Herr Thiele in seiner schriftlichen Stellungnahme herausgearbeitet. Ich teile nur seine Antworten nicht.

Die Fragen sind in der Tat so, dass man sagt: Karlsruhe hat darüber noch nicht entschieden, insofern müssen wir schauen. - Aber das, was Herr Thiele macht, ist im Grunde, Bismarck von 1862 zu wiederholen - damals ging es um die Heeresreform -, nämlich eine Lückentheorie im Haushalt wieder einzuführen, indem man im Nachgang sagt: Na ja, ein bisschen müssen wir aber die gesamtwirtschaftliche Entwicklung doch wieder einbeziehen.

Wir sind hier heute am 10. Januar 2022, geben eine Empfehlung für den Nachtragshaushaltsgesetzgeber, der - das ist ja hier mehrfach erläutert worden - 60 Milliarden Euro buchungstechnisch in 2021 verschwinden lassen soll, damit dieses Geld - das ist gerade vonseiten der SPD-Fraktion noch mal eindrucksvoll gefragt worden - 2023 ff. ausgegeben werden kann. Für 2023 geht niemand mehr vom Vorhandensein einer Not-situation aus; für 2022 wird das unterschiedlich beurteilt.

Das heißt: Worüber reden wir hier? Frau Löttsch hat es auch gesagt: Wir reden sozusagen über



einen Buchungstrick, der es ermöglichen soll, das Volumen der Schuldenbremse von 2023, das regulär bei etwa 12 Milliarden Euro aufgrund des BIP liegt und dann noch aus einer Konjunkturkomponente besteht, massiv auszuweiten. Wenn wir die 60 Milliarden in Relation zu den 12 Milliarden setzen, hätten wir, gäben wir das Geld in einem Jahr aus, eine Verfünfachung. Gäben wir es im Laufe von drei Jahren während der Legislaturperiode aus, hätten wir eine Verdreifachung.

Das lässt meines Erachtens die geltende Schuldenbremse so nicht zu, weil sie im Grunde eindeutig sagt: Wir brauchen einen - das ist ja hier mehrfach betont worden - Veranlassungszusammenhang, der jetzt von anderen als Konnexität bezeichnet wird. Natürlich fallen unter diesen Veranlassungszusammenhang für 2021 alle gesundheitsbedingten Ausgaben. Darunter fallen auch wirtschaftsbezogene Ausgaben - auch das ist klar -; denn wenn die Ministerpräsidentenkonferenz mit der Bundeskanzlerin einen Lockdown verabredet und daraus Ausgleichszahlungen folgen, fallen die natürlich unter diese Komponente - gar keine Frage. Nur: Wir haben eben eine deutliche wirtschaftliche Erholung gehabt, sodass wir - das hat ja Herr Thiele auch gerade hervorgehoben - richtigerweise bei der Beurteilung der Krisensituation auf eine Prognoseentscheidung abstellen müssen, und zwar mit Datum heute. Mit dem heutigen Datum - 10. Januar 2022 - können wir eine Prognose abgeben. Da müssten wir sagen: Das können wir eigentlich nur für 2022. Wir wollen sie aber jetzt rückwirkend sogar noch für 2021 abgeben, um diese 60 Milliarden Euro verschwinden zu lassen. Aber können wir heute die Prognose abgeben, dass die Wirtschaft ohne bestimmte Mittel aus der Krise nicht mehr herauskommt?

Die von Herrn Südekum und anderen vorgetragenen Überlegungen zur konjunkturellen Erholung kann man teilen; sie haben aber mit der Schuldenbremse geltenden Rechts nichts zu tun. Ich habe mal einen Aufsatz geschrieben mit dem Titel „Juristen und Ökonomen passen einfach nicht zusammen“, in Erinnerung an dieses Loriot'sche Frühstück. So kommt es mir heute zum Teil eben auch vor. Wir machen hier, Herr

Fricke, sozusagen eine verfassungsrechtliche Begrenzung. Da kann ich nicht sagen: Das entscheidet Karlsruhe sowieso, also rede ich nur über ökonomische Fragestellungen.

(Otto Fricke (FDP): Was ich als Abgeordneter frage, das stelle ich immer noch selber fest! Das muss ich mir von Ihnen hier auch nicht sagen lassen!)

- Entschuldigung. - Aber mir ging es darum, zu sagen: Ich antworte rechtlich, und Verfassungsrecht setzt Politik Grenzen, auch Wirtschaftspolitik, wenn es um rechtliche Regelungen zur Verschuldungsbegrenzung geht. Mehr habe ich nicht sagen wollen. Insofern habe ich hier keinen Disput hervorrufen, sondern im Grunde sagen wollen: Da liegt die Grenze, die Sie gemeinsam verabredet haben.

Ein ganz anderes Feld ist die Frage: Ist diese Schuldenbremse sinnvoll, und soll sie geändert werden? Aber ich habe auf die Frage geantwortet: Gilt sie, und was beinhaltet sie? - Danke schön.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke. - Dann noch ganz kurz Herr Hugo.

Sachverständiger MR Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Danke, Herr Vorsitzender. - Herr Obner, Sie haben noch mal den auch aus unserer Sicht wichtigen Zusammenhang zwischen den 60 Milliarden Euro, die jetzt als Zuweisung an den EKF vorgesehen worden sind, und der Notwendigkeit, eine inhaltliche wie aber auch zeitliche Konnexität letzten Endes über Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG herzustellen, dargelegt. Zur inhaltlichen Konnexität ist jetzt schon relativ viel gesagt worden. Was die zeitliche Konnexität anbetrifft - das hat Herr Henneke dankenswerterweise gerade noch mal klargestellt -, muss man sich wirklich fragen, wieso jetzt über einen Nachtragshaushalt für ein Jahr, das bereits abgeschlossen ist, ein nicht unerheblicher Betrag für Haushaltsjahre, die in der Zukunft liegen, bereitgestellt werden soll. Wir reden ja hier wahrscheinlich nicht nur über 2022, sondern auch über 2023, 2024, 2025.



Das führt mich dazu, ganz kurz darauf hinzuweisen, dass es so, wie es die Bundesregierung vorschlägt, auch buchungstechnisch schlicht und einfach nicht geht. Man kann eine virtuelle Kreditaufnahme nicht schon schuldenregelrelevant buchen. Das geht einfach nicht; das sieht die Schuldenregel nicht vor. Deshalb war es - wie von uns empfohlen und bisher vom BMF auch durchgeführt - immer korrekt, den Finanzierungssaldo im jeweiligen Sondervermögen für die Soll- und Istabrechnung bei der Schuldenregel zugrunde zu legen.

Also zusammengefasst: Die zeitliche Konnexität können wir hier ebenfalls nicht sehen. - Danke schön.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen Dank. - Die nächste Frage hat der Abgeordnete Sebastian Schäfer, Bündnis 90/Die Grünen.

Dr. Sebastian Schäfer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Thiele. Wir haben jetzt hier mehrfach auf die Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs zum Sondervermögen nach dem Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz rekurriert. Sie haben in Ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass die Voraussetzungen, die zum Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs geführt haben, sich wesentlich von denen unterscheiden, die wir jetzt beim Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vorliegen haben. Könnten Sie uns die wesentlichen Unterschiede noch mal kurz zusammenfassen und eine verfassungsrechtliche Bewertung abgeben, inwiefern die Zuführung an den EKF als verfassungskonform oder verfassungswidrig einzustufen ist? - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Herr Professor Thiele.

Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Thiele (Business & Law School, Hochschule für Management und Recht): Herzlichen Dank. - Lassen Sie mich ganz kurz auf Herrn Henneke antworten, der mich ja mit Bismarck verglichen hat. Ich bin nicht ganz sicher, ob das ein ehrenvoller Vergleich ist oder nicht; darüber könnte man nachdenken. Aber ich gebe es zurück, indem ich Sie

jetzt mit Hans Kelsen vergleiche, seine reine Rechtslehre ins Spiel bringe und sage: Ich bin etwas überrascht, dass Sie glauben, dass man Artikel 115 GG ohne ökonomische Gesichtspunkte auslegen könnte. Das scheint mir doch ein etwas seltsamer Rückfall in positivistische Zeiten zu sein. Selbstverständlich müssen wir bei der Bewertung, inwieweit eine wirtschaftliche, durch die Pandemie bedingte Krise überwunden werden kann, die Ökonomie zurate ziehen. Um Gottes willen, das machen die Juristen hoffentlich nicht alleine! Die reine Rechtslehre hat sich aber zu Recht staatstheoretisch nicht durchgesetzt. - So viel vielleicht vorweg.

Zum Staatsgerichtshof in Hessen: Der erste Unterschied ist natürlich die Norm. Da ging es um eine andere Norm, und diese andere Norm muss natürlich dann vor dem Hintergrund des Verfassungsrechts in Hessen ausgelegt werden. Der erste große Unterschied - ich habe es bereits mehrfach gesagt - ist etwas, was Herr Henneke jetzt nicht mehr berücksichtigen will, was mich überrascht, weil ich seine Kommentierung kenne und es bei Artikel 104b GG sehr wohl eine Rolle spielt: Die besondere gesamtwirtschaftliche Verantwortung des Bundes macht einen zentralen Unterschied bei der Auslegung der Ausnahmeklausel des Artikels 115 GG und der hessischen Komplementärregelung aus. Das ist ganz entscheidend. In dem einen Fall ist sie gegeben, in dem anderen Fall ist sie nicht gegeben.

Der zweite große Unterschied ist, dass sich die Hessische Landesregierung und der Hessische Landtag mit der Begründung nun wirklich sehr zurückgehalten haben, um es mal vorsichtig auszudrücken. Das ist hier ganz anders: Wir haben den Pandemiebezug, den man immer noch ausführlicher begründen kann; das ist ja nun geschenkt. In der Begründung des Gesetzentwurfes wird aber deutlich, dass jedenfalls die Bundesregierung davon ausgeht, dass dieser Pandemiebezug besteht. Sie stellt ausdrücklich klar - und das möchte ich auch noch mal tun -, dass es hier nicht einfach nur darum geht, Klimaschutz zu betreiben, sondern um die Überwindung der Pandemie. Und das ist ökonomisch gut vertretbar. Selbst wenn man das nicht teilt, ist festzustellen: Wir haben hier jetzt etliche Ökonomen gehört,



und die große Zahl der Ökonominnen und Ökonomen, die heute hier sind, hat sehr deutlich bestätigt, dass der Kausalitätsbezug und auch der Konnexitätsbezug gegeben sind.

Das sind aus meiner Sicht die zentralen Unterschiede, weshalb ich mich auf das Urteil vom Bundesverfassungsgericht, das ja bestimmt kommen wird, sehr freue, das hoffentlich diese Maßstäbe entsprechend ausbuchstabieren wird. Und dann bin ich zuversichtlich, dass dieser Haushalt verfassungsgemäß ist. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Jetzt fragt der Abgeordnete Frank Schäffler von der FDP-Fraktion.

Frank Schäffler (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich habe eine Frage an Professor Wigger und anschließend an Professor Gröpl. Es ist ja jetzt gerade viel über den Veranlassungszusammenhang gesprochen worden. Da will ich Sie fragen: Ist es am Ende nicht auch eine politische Entscheidung, welche Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie man beschließt? Das kann man doch im Kern gar nicht objektivieren, sondern es ist doch am Ende eine politische Entscheidung. - Das ist das eine.

Und das Zweite ist: Der zweite Nachtrag ist auch im Hinblick auf den Zeitpunkt kritisiert worden. Jetzt sind wir ja in der Pandemie, wo es auch um Schnelligkeit geht, also darum, Dinge möglichst schnell auf die Straße zu bringen. Ist das nicht auch ein Argument für diesen zweiten Nachtrag?

An Professor Gröpl gerichtet: Sie haben in Ihrer Stellungnahme die außergewöhnliche Notsituation thematisiert und haben gesagt, so, wie wir es hier machten, sei es verfassungswidrig. Betrifft das aus Ihrer Sicht auch den ersten Nachtrag zum Haushalt 2021? Da ist ja auch eine Zuführung an den EKF gemacht worden, und da war die Logik dieselbe. Wäre es dann nicht konsequent, wenn die Union in Karlsruhe auch gegen ihren eigenen Nachtrag klagen würde?

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Herr Professor Wigger.

Sachverständiger Prof. Dr. Berthold U. Wigger (Karlsruher Institut für Technologie): Vielen Dank für die erneuten Fragen. - Zunächst zum Veranlassungszusammenhang. Tatsächlich bin ich auch ein bisschen überrascht über die Diskussion, die zum Teil zu beinhalten scheint, es gäbe ganz spezifische Ausgaben, die man in einer außergewöhnlichen Notsituation tätigen dürfe, und andere nicht. Tatsächlich haben wir keine genaue Liste dessen, was in einer außergewöhnlichen Notsituation ausgegeben werden darf, vernünftigerweise schon deshalb nicht, weil die außergewöhnliche Notsituation mit vielen Eventualitäten einhergeht, von denen man im Vorhinein nicht so viel wusste. Und natürlich ist über die Instrumente, mit denen man auf so eine außergewöhnliche Notsituation reagiert, am Ende politisch zu entscheiden; auch das können wir nicht einer vorgegebenen Liste entnehmen. Die gegenwärtige Pandemie - darauf ist ja auch schon mehrfach hingewiesen worden - ist eine Situation, die praktisch alle Lebens- und Wirtschaftsbereiche erfasst, und das nicht nur innerhalb der Grenzen Deutschlands, sondern global. Deshalb lassen sich auch die Maßnahmen, mit denen man darauf reagiert, nicht ohne Weiteres einengen.

Hinzu kommt: Wenn man mit den Maßnahmen beispielsweise Konjunkturerwartungen und damit das Vertrauen von Investoren stabilisiert, dann hat das - darauf ist ja schon vielfach hingewiesen worden - natürlich mit der gegenwärtigen Krise zu tun. Und wenn diese Investitionen dem Klimaschutz dienen, dann widerspricht das auch nicht der Tatsache, dass damit auf die Krise reagiert wird. Im Gegenteil: Wenn man mit einem Instrument mehrere Dinge erreichen kann, dann ist das tatsächlich zunächst einmal vorteilhaft. Und natürlich besteht hier - das halte ich für völlig selbstverständlich - politischer Gestaltungsspielraum.

Was die Schnelligkeit der Reaktion anbelangt, möchte ich auf einen Zusammenhang hinweisen. Hier wurde ja schon verschiedentlich gesagt: Die Schuldenbremse engt uns zu sehr ein, sie lässt uns nicht genug Möglichkeiten. - Mich überzeugt diese Diskussion nicht. Ich glaube, man muss bei der Schuldenbremse - so wie generell bei fiskalischen Regeln - ganz zentral beachten, dass sie



ihre vorteilhafte Wirkung in fiskalisch guten Zeiten entfaltet. In fiskalisch guten Zeiten diszipliniert sie den Gesetzgeber und die Regierung; denn in fiskalisch guten Zeiten ist ihr Ausgabeverhalten nicht notwendigerweise in Übereinstimmung mit den Interessen der Bevölkerung.

In fiskalisch extrem angespannten Zeiten, wie gegenwärtig, ist es auch im Interesse der Bevölkerung, dass die Regierung viel Geld in die Hand nimmt, um die Krise zu überwinden. In diesem Fall ist es gut, dass die Regel eine gewisse Flexibilität aufweist. Nach meinem Verständnis schafft die Möglichkeit der Rücklagenbildung tatsächlich eine Flexibilität, die wir bei der deutschen Schuldenbremse im Unterschied beispielsweise zu europäischen Regeln nicht haben, weil wir bei der deutschen Schuldenbremse diesen expliziten Anpassungspfad nicht kennen. Und tatsächlich geht mit dieser Flexibilität eine gewisse Geschwindigkeit einher; es gelingt sehr zeitnah, Erwartungen in einem konjunkturell schwierigen Umfeld zu stabilisieren.

Deshalb würde ich auf die Frage - Sie hatten gefragt, ob man mit diesen Dingen möglicherweise etwas schnell auf die Straße bringen kann - sagen: Ja, die Flexibilität, die dadurch gewonnen wird, erlaubt das. - Danke schön.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke. - Herr Professor Gröpl.

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Gröpl (Universität des Saarlandes): Vielen Dank, Herr Abgeordneter. - Jetzt weiß ich nicht genau, ob Sie mit Ihren drei Fragen auch mich gemeint haben oder ob Sie an mich dezidiert nur Ihre dritte Frage gestellt haben.

(Frank Schäffler (FDP): Nur die dritte, bitte!)

- Nur die dritte; alles klar.

Sie haben den ersten Nachtragshaushalt 2021 genannt und haben da Zuführungen zum Energie- und Klimafonds angesprochen. Nach meiner Kenntnis war das der zweite Nachtragshaushalt 2020. Wenn das so ist - -

(Zuruf des Abg. Frank Schäffler (FDP))

- Genau. Wenn Sie da vergleichen, haben Sie recht. Wenn Sie mich fragen - das habe ich im Gutachten vergangenes Jahr festgestellt -: Auch die Zuführungen zum Energie- und Klimafonds durch den zweiten Nachtragshaushalt 2020 - um den es heute nicht geht - waren verfassungswidrig. Das Problem ist bloß, wir hatten keinen Antragsteller vor dem Bundesverfassungsgericht, weil die Opposition damals, in der 19. Wahlperiode, noch schwächer war, als sie heute ist. Die damaligen drei Oppositionsfraktionen haben sich nicht zusammengefunden, um nach Karlsruhe zu gehen.

Ich hätte sehr gute Chancen gesehen, dass dieser zweite Nachtragshaushalt 2020 verfassungswidrig ist; denn man hat damals die Nettoneuverschuldung des Bundes durch Kreditemächtigungen erhöht, um den Energie- und Klimafonds mit fast 30 Milliarden Euro zu dotieren.

Wohlgemerkt - damit ich nicht falsch verstanden werde -: Ich bin nicht gegen den Klimaschutz, ich bin auch nicht gegen massive staatliche Maßnahmen zur Herstellung der Klimaneutralität - aber bitte nicht durch Kreditemächtigungen, die das Grundgesetz nicht hergibt.

Im Vergleich dazu: Auch der zweite Nachtragshaushaltsentwurf 2021, über den wir jetzt sprechen, begegnet meiner Ansicht nach sehr großen verfassungsrechtlichen Bedenken. Um das in einem Satz noch einmal zu sagen: Hier und jetzt wird hier jeweils gesagt, es geht um Schnelligkeit. Das ist gerade in diesem Entwurf nie gegeben, weil wir Kreditemächtigungen in ein Sondervermögen legen, um dann damit im Jahr 2024, 2025, 2026 vielleicht Klimaschutzmaßnahmen zu finanzieren. Das ist gerade nicht jetzt, sondern da muss dann der Haushaltsgesetzgeber fairerweise neu darüber entscheiden, ob dann eine Krise vorliegt, ob wir die Regelungen der Schuldenbremse dann eventuell dafür verwenden können. Hier und jetzt geht es gar nicht um Ausgäben, und das ist das Riesenproblem: die Überjährigkeit dieser Kreditemächtigungen, die



wir in diesem Umfang noch nie hatten. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Die nächste Frage stellt der Abgeordnete Michael Ependiller, AfD-Fraktion.

Dr. Michael Ependiller (AfD): Danke, Herr Vorsitzender, für das Wort. - Wir reden hier über Schulden. Es hat jeder verstanden, dass Geld, das einmal aufgenommen wird, auch von irgendwem wieder zurückgezahlt werden muss. Da sind mir doch manche Äußerungen von so manchem Sachverständigen etwas lässig.

Trotzdem stelle ich mir deswegen immer die Frage nach der Wirksamkeit. Jetzt hätte ich eine Frage an Herrn Professor Bagus: Sind die Maßnahmen im Nachtragshaushalt - jetzt völlig unabhängig davon, ob man das Ziel der Bundesregierung teilt oder nicht - überhaupt wirksam? Also, wie bewerten Sie, wirtschaftspolitisch und finanzpolitisch, die Maßnahmen im Nachtragshaushalt? Sind die Maßnahmen wirksam, oder ist es eher angewandte Regentanzpolitik?

Als Frage Nummer zwei würde ich Herrn Professor Schwarz einmal bitten. Der Sachverständige Thiele hat vorhin auch Ihre Position kommentiert. Haben Sie Lust, einmal die Position von Herrn Thiele zurückzukomentieren?

(Heiterkeit)

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Es beginnt Herr Professor Bagus.

Sachverständiger Prof. Dr. Philipp Bagus (Universidad Rey Juan Carlos, Madrid): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank für die Einladung.

Vielen Dank für die Frage. Aus ökonomischer Sicht - da muss ich meinen keynesianisch geprägten Vorrednern widersprechen - sind die Maßnahmen des Gesetzentwurfs nicht geeignet, ihr Ziel zu erreichen. Das Ziel ist, Arbeitsplätze zu sichern, Deutschland auf einen Wachstumspfad zurückzuführen, der Wirtschaft zu helfen, durch die Coronakrise zu kommen. Das Mittel

sind 60 Milliarden, die in einen Klimafonds kommen sollen.

Dieses Mittel ist nicht geeignet, das Ziel zu erreichen. Stellen Sie sich einmal vor, Sie sind Gastronom und haben jetzt Umsatzeinbußen wegen 2 G Plus. Da hilft es Ihnen gar nichts, wenn mit den 60 Milliarden jetzt Klimaprojekte subventioniert werden. Ihnen würde helfen, wenn die 2-G-Plus-Regeln wegfallen würden. Oder stellen Sie sich vor, Sie haben ein Unternehmen und Sie haben Probleme mit der Lieferkette, dass zum Beispiel Computerchips nicht kommen, weil die in China von den Hafenarbeitern wegen Corona nicht auf die Container verladen werden. Da hilft es Ihnen auch nichts, wenn ein Klimaprojekt subventioniert wird. Es schadet Ihnen sogar; weil, wenn in diesem Klimaprojekt auch Computerchips verwendet werden - Computerchips sind fast überall drin -, der Engpass bei den Computerchips dann sogar noch größer wird. Das heißt, die Probleme vergrößern sich.

Was die angeschlagene deutsche Volkswirtschaft braucht, damit neue Geschäftsmodelle, neue Projekte realisiert werden können, sind zusätzliche Ressourcen, zusätzliche Produktionsfaktoren. Wenn der Staat mit den 60 Milliarden jetzt aber Produktionsfaktoren abschöpft und für seine Ziele in Beschlag nimmt, dann hat die deutsche Privatwirtschaft 60 Milliarden weniger zur Verfügung; ist ja logisch. Die deutsche Marktwirtschaft braucht in dieser Notlage mehr Luft zum Atmen, und die könnte der Staat bereitstellen, indem er Steuern senkt und Ausgaben senkt.

Eine andere Möglichkeit - ganz grundsätzlich -, um auf den Wachstumspfad zurückzukommen, wäre es natürlich, Beschränkungen abzuschaffen, die verhindern, dass gewisse Geschäftsmodelle, gewisse Investitionsprojekte durchgeführt werden können. Das eine sind natürlich die Coronarestriktionen; ihre Abschaffung würde der deutschen Wirtschaft ungemein helfen. Aber auch eine allgemeine Deregulierung würde der deutschen Wirtschaft enorm helfen, und die würde gar keinen Cent kosten.



Von daher ist mein Fazit, dass die Maßnahmen des Gesetzentwurfs der deutschen Marktwirtschaft schaden und ihr Ziel nicht erreichen. - Danke.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Herr Professor Schwarz.

Sachverständiger Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz (Juristische Fakultät Universität Würzburg): Ganz herzlichen Dank. - Ich möchte jetzt nicht in ein staatsrechtliches Oberseminar mit Herrn Kollegen Thiele eintreten, auch wenn das unglaublich reizvoll wäre, weil wir, glaube ich, viele Positionen haben, bei denen wir uns aneinander reiben könnten - was vielleicht auch hier heute deutlich geworden ist.

Ich möchte nur auf einen einzigen Punkt vielleicht ganz kurz hinweisen. Ich glaube, es bedarf überhaupt keines Rückgriffs auf Kelsens „Reine Rechtslehre“, sondern es ist eine Frage juristischer Methodik, wie wir Ausnahmeregelungen hier auslegen. Ich glaube, die heutige Anhörung hat - jedenfalls aus meiner Perspektive - ganz deutlich gemacht, dass es - bei allen Unsicherheiten über die Auslegung - letzten Endes doch um die Frage der Maßstäblichkeit des Verfassungsrechts und der Begrenzungswirkung des Verfassungsrechts für die Politik geht. Ich glaube, im Rahmen der Anhörung sind genügend Hinweise deutlich geworden, wo verfassungsrechtliche Bedenken bestehen können. Herrn Thiele stimme ich insoweit zu: Die Antwort wird das Bundesverfassungsgericht geben; man wird dann sehen, wie das Verfassungsgericht mit all den hier aufgeworfenen Fragen umgeht. - Ganz herzlichen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Die letzte Fragenstellerin ist wieder die Kollegin Gesine Löttsch, Die Linke.

Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich stelle nur noch eine Frage, und zwar an Frau Spiecker. In Ihrer Position sind Sie auf Europa eingegangen. Den Namen Draghi haben Sie erwähnt. Ich füge Macron

hinzu. Sind Sie der Auffassung, dass die europäischen Schuldenregeln überarbeitet werden sollten, und, wenn ja, wie? - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke. - Frau Spiecker.

Sachverständige Friederike Spiecker: Vielen Dank für die Frage. - Auf jeden Fall müssen die europäischen Schuldenregeln überarbeitet werden. Das wird aus deutscher Sicht ungeheuer schwierig werden, wenn wir eben, wie ich schon ausgeführt habe, weiter an der Schuldenbremse festhalten wollen.

Ich kann die Juristen hier in der Runde sehr gut verstehen, die, wie zum Beispiel Herr Professor Henneke, sagen: Wir haben nun einmal die Schuldenbremse, die ist Gesetz, und daran müssen wir uns halten; es geht genau um die Frage, ob man sich an Verträge hält oder nicht. - Da möchte ich daran erinnern, dass Deutschland sich seit vielen Jahren nicht an EU-Verträge hält, zum Beispiel durch die makroökonomischen Ungleichgewichte. Deutschland übt in Brüssel doch einigen Druck aus, dass diese Vertragsverstöße auch nicht geahndet werden.

Ich denke, in diesem Zusammenhang sollte man einfach zur Kenntnis nehmen, dass die Schuldenbremse kein Naturgesetz, sondern menschengemacht und veränderbar ist. Ich fände es sehr viel produktiver, wenn man über die sinnvolle Veränderung dieser Schuldenbremse reden würde, als sich parteipolitisch zu zanken. Wir erinnern uns alle an dieses wunderbare Zitat „It's the economy, stupid!“ Professor Thiele hat sehr schön gesagt, dass es um die gesamtwirtschaftliche Verantwortung des Staates geht, die man auch mit juristischen Mitteln nicht einfach beiseiteschieben kann. Die Koalition hat sich ja unter dem Motto „Mehr Fortschritt wagen“ zusammengefunden. Ich fände es sehr angemessen, unter diesem Motto einfach zu wagen, über dieses Gesetz noch einmal nachzudenken und sich der Diskussion zu stellen und einen besseren Weg für Deutschland zu finden. - Vielen Dank.



Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Damit sind wir am Ende unserer heutigen Anhörung angekommen. Ich bedanke mich ganz herzlich bei allen Expertinnen und Experten, denjenigen, die angereist sind, aber auch denjenigen, die uns zugeschaltet waren, bei den Kolleginnen und Kollegen, dem Ausschusssekretariat, dem Stenografischen Dienst und denjenigen, die uns technisch unterstützt haben, wünsche allen noch einen schönen Tag und schließe hiermit die Anhörung.

(Schluss: 15.01 Uhr)

gez.

Dr. Helge Braun
Vorsitzender