



Aktueller Begriff

Kreditaufnahme für Sondervermögen

Das **Bundesverfassungsgericht** (BVerfG) prüft derzeit die Frage, ob die im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 erfolgte **Übertragung einer Kreditemächtigung** in Höhe von 60 Milliarden Euro in den **Energie- und Klimafonds** (EKF) mit den Vorgaben der Schuldenbremse sowie weiteren finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen vereinbar ist. Dem Verfahren liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Aufgrund der **Corona-Pandemie** wurde mit Beschluss des Deutschen Bundestages vom 23. April 2021 eine **außergewöhnliche Notsituation** festgestellt und damit die Überschreitung der in Art. 115 Abs. 2 Grundgesetz (GG) vorgesehenen Kreditobergrenzen ermöglicht. Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2021 wurde die ursprünglich im Bundeshaushalt 2021 vorgesehene **Kreditemächtigung um 60 Milliarden Euro** erhöht. Diese Aufstockung wurde jedoch im Laufe des Jahres 2021 nicht benötigt. Die nicht in Anspruch genommenen Kreditemächtigungen wurden daher mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (verkündet am 25. Februar 2022) **rückwirkend in den EKF übertragen**. Bei dem EKF handelt es sich um ein **Sondervermögen** des Bundes, das zum 1. Januar 2011 errichtet und im Jahr 2022 in Klima- und Transformationsfonds (KTF) umbenannt wurde. Es verfügt nicht über die Befugnis, selbst Kredite am Kreditmarkt aufzunehmen (sog. Sondervermögen ohne eigene Kreditemächtigung). Im Zuge des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 wurde zudem die **Buchungssystematik** für Sondervermögen ohne eigene Kreditemächtigung geändert: Während bei der Berechnung der Nettokreditaufnahme zuvor die Finanzierungssalden der Sondervermögen (und damit erst die Mittelabflüsse aus den befüllten Sondervermögen) maßgeblich gewesen waren, sollten nunmehr bereits die Zuführungen des Kernhaushalts an die Sondervermögen berücksichtigt werden. Die buchungsmäßige Erfassung der Kreditaufnahme für die genannten Sondervermögen wurde somit zeitlich vorverlagert.

Gegen die beschriebene Übertragung der Kreditemächtigungen in den EKF im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 wenden sich 197 Bundestagsabgeordnete der Fraktion der CDU/CSU mit einer abstrakten Normenkontrolle. Den damit verbundenen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat das BVerfG zwar mit Beschluss vom 22. November 2022 aufgrund einer Folgenabwägung abgelehnt, dabei jedoch darauf hingewiesen, dass der Antrag im **Hauptsacheverfahren** weder von vornherein unzulässig, noch offensichtlich unbegründet sei. Ob die Übertragung der Kreditemächtigungen in das Sondervermögen den Vorgaben an eine notlagenbedingte Kreditaufnahme entspricht, lässt das Gericht in dem Beschluss offen. Diesbezüglich werde im Hauptsacheverfahren unter anderem zu erörtern sein, ob ein **sachlicher Veranlassungszusammenhang** zwischen der Notlage und der Überschreitung der Kreditobergrenzen erforderlich sei. Hintergrund ist, dass der Deutsche Bundestag die Überschreitung der Kreditobergrenzen

ursprünglich allein aufgrund der Corona-Pandemie beschlossen hat, aus den übertragenen Kreditermächtigungen jedoch **Klimaschutzmaßnahmen** finanziert werden sollen (womit nach der Gesetzesbegründung allerdings zugleich die Transformation der deutschen Volkswirtschaft zur **Überwindung der Pandemie** bezweckt wird). Zudem ist nach Auffassung des Gerichts zu klären, ob im Rahmen der Art. 109 Abs. 3 und 115 GG die Prinzipien der **Jährlichkeit** der Haushaltsaufstellung und der **Jährigkeit** des Haushaltsvollzuges gelten. Letzteres betreffe die Begrenzung des Planungszeitraums und sehe eine zeitliche Beschränkung der Ausgaben- und Kreditermächtigungen vor. Im Falle ihrer Geltung auch bei einer notlagenbedingten Überschreitung der Kreditobergrenzen, stelle sich die Frage, ob die genannten Prinzipien **durch den Einsatz von Sondervermögen umgangen** werden dürften. Das Gericht weist diesbezüglich darauf hin, dass sich die Übertragung der Kreditermächtigungen aufgrund der geänderten Buchungssystematik für Sondervermögen allein auf die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme für das Jahr 2021 auswirke, die Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen (und damit die tatsächliche Verschuldung) jedoch erst in den Folgejahren eintrete, ohne dass in diesen Jahren eine Anrechnung auf die jeweilige Verschuldungsgrenze stattfinde.

Auch der **Bundesrechnungshof** befasst sich im Rahmen seiner Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes vom 6. Dezember 2022 mit der genannten Thematik. Er sieht in dem beschriebenen Vorgehen eine **Umwidmung der genannten Kreditermächtigungen**. Jedoch stelle der **Klimawandel keine außergewöhnliche Notsituation** im Sinne der Ausnahmeregelung zur Überschreitung der Kreditobergrenzen dar. Die von der Bundesregierung angestellte Erwägung, dass die Zuweisung an den EKF gleichzeitig der Überwindung der Corona-Pandemie diene, überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Er sieht die Gefahr, dass mit dieser Argumentation die engen **Voraussetzungen für Notlagenkredite ausgehebelt** werden könnten. Weiterhin sieht er die Haushaltsgrundsätze der **Jährlichkeit**, der **Haushaltsklarheit** und **Haushaltswahrheit** sowie der **Vorherigkeit** verletzt und kritisiert die **geänderte Buchungspraxis**, welche zur Bildung verfassungsrechtlich bedenklicher Rücklagen bei Sondervermögen führe. Zudem geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass der Bund im Haushaltsjahr 2021 die Ausnahmeregel der Schuldenbremse über die vorgegebenen Grenzen hinaus in Anspruch genommen habe, **um seine Spielräume für schuldenregelkonforme Kreditaufnahmen in den folgenden Jahren auszuweiten**.

Die Ausführungen des BVerfG und des Bundesrechnungshofes werfen einige **grundsätzliche Fragen zur Kreditaufnahme für Sondervermögen** auf. Gemäß Ziffer 2.1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 26 Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind Sondervermögen „rechtlich unselbständige abgesonderte Teile des Bundesvermögens, die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt sind.“ Die **Anwendbarkeit der Schuldenbremse in Bezug auf Kreditaufnahmen für Sondervermögen** ist weithin anerkannt. Dies gilt auch für solche Sondervermögen, denen gesetzlich eine eigene Kreditermächtigung eingeräumt wurde, sofern diese ab dem Jahr 2011 errichtet wurden. Allerdings stellt sich die Frage, ob die Wirksamkeit der Schuldenbremse durch bestimmte Gestaltungen (wie etwa die geschilderte Übertragung von Kreditermächtigungen in den EKF) in unzulässiger Weise beeinträchtigt werden könnte. In seiner **Entscheidung im Hauptsacheverfahren** wird das BVerfG zu den aufgezeigten Rechtsfragen erstmals grundlegend Stellung nehmen.

Quellen:

- BVerfG, Beschluss vom 22. November 2022 – 2 BvF 1/22 -, Orientierungssatz 2., Rn. 173 ff., juris.
- Bundesrechnungshof, Unterrichtung vom 6. Dezember 2022, BT-Drs. 20/4880, S. 12.
- Bundesregierung, Gesetzentwurf zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021, BT-Drs. 20/300, S. 4-7.