



INSTITUT FÜR FINANZ-
UND STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

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

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

Per E-Mail:
haushaltsausschuss@bundestag.de

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

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

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

Heidelberg, den 19. November 2023

Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 21. November 2023

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Mitglieder des Haushaltsausschusses,

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

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr
2024 (BT-Drs. 20/7800) und

zum Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298)

I. Keine kurzfristige Beschlussreife der Gesetze – Drohende Verfassungswidrigkeit

Durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023¹ wurde das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 für nichtig erklärt. Über den Wegfall von 60 Mrd. Euro aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) hinaus hat das Urteil erhebliche Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und die Haushaltsplanung, die zunächst sorgfältig zu analysieren sind, um dann angemessen reagieren zu können. Dies führt zu dem Ergebnis, dass das **Haushaltsgesetz 2024 und das begleitende Haushaltsfinanzierungsgesetz kurzfristig nicht beschlussreif** sind. Der **vorliegende Entwurf des Haushaltsgesetzes 2024 könnte verfassungswidrig sein**. Im Einzelnen begründet sich dies wie folgt.

¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22.

II. Verfassungsrechtlicher Maßstab der Beschlussreife eines Gesetzes

Aufgrund des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG), des Repräsentationsprinzips (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) und des Öffentlichkeitsgrundsatzes (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG) kann der Deutsche Bundestag ein Gesetz erst dann beschließen, wenn er sich durch parlamentarische Beratung eine informierte Meinung über das Gesetz gebildet hat.² Für die Abgeordneten ergibt sich daraus das Recht auf hinreichende Information über den Beratungsgegenstand und darauf, sich auf dieser Grundlage eine eigene Meinung bilden zu können (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG).³ **Ist der Informations-, Prüfungs- und Beratungsbedarf noch nicht gedeckt, ist das Gesetz noch nicht beschlussreif.** Wird es gleichwohl verabschiedet, verstößt dies gegen die genannten Normen. Relevante Entwicklungen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens können neuen Informations-, Prüfungs- und Beratungsbedarf begründen.

Dies gilt gerade **auch im Haushaltsgesetzgebungsverfahren**. Das Parlament wie auch der einzelne Abgeordnete haben einen – hier ergänzend aus dem Budgetrecht (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) folgenden – Anspruch darauf, „dass ihnen die für eine sachverständige Beurteilung des Haushaltsplans erforderlichen Informationen nicht vorenthalten werden“,⁴ so dass im Ergebnis jeder Abgeordnete sein „eigenes Recht auf Beurteilung des Haushaltsentwurfs“⁵ ausüben kann.

Besonderer Informations-, Prüfungs- und Beratungsbedarf ergibt sich freilich dann, wenn **die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzentwurfs** nach aktuellem Stand im Raum steht.

III. Auswirkungen des BVerfG-Urteils

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 hat **erheblichen neuen Informations-, Prüfungs- und Beratungsbedarf** im laufenden Haushaltsgesetzgebungsverfahren begründet.

1. Wegfall von 60 Mrd. Euro aus dem KTF

An erster Stelle folgt dieser Bedarf aus dem sich aus dem Urteil ergebenden Wegfall von 60 Mrd. Euro aus dem KTF. Derzeit ist **offen**, ob und inwieweit einzelne der für 2024 geplanten **Ausgabenpositionen im KTF entfallen** oder aber **in den Kernhaushalt überführt werden müssen**, insbesondere dann, wenn bereits Verbindlichkeiten eingegangen wurden.

2. Erforderliche Neuverbuchung der unselbständigen Sondervermögen

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat klargestellt, dass die mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 eingeführte **neue Buchungstechnik**⁶ zur Verbuchung kreditfinanzierter Mittel in Sondervermögen mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Jährigkeit (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) in Verbindung mit dem Grundsatz der Fälligkeit **nicht zu vereinbaren** ist.⁷ Dies hat zur Folge, dass die

² Kersten, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 94. Lfg. Januar 2021, Art. 77 Rdnr. 12.

³ BVerfGE 70, 324 (355); 125, 104 (123); 150, 204 (231 Rdnr. 81); 150, 345 (368 f. Rdnr. 58); BVerfG, Urt. v. 24.1.2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 93; BVerfG, Beschl. v. 5.7.2023 – 2 BvE 4/23, Rdnr. 88.

⁴ BVerfGE 110, 199 (225) unter Verweis auf BVerfGE 70, 324 (355); Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 70. Lfg. Dezember 2013, Art. 110 Rdnr. 167.

⁵ BVerfGE 70, 324 (356); auch BVerfGE 130, 318 (347).

⁶ Dazu BT-Drs. 20/300, S. 6 f. (fiktive Vorverlegung des für die Schuldenbremse relevanten Zeitpunkts der tatsächlichen Kreditaufnahme auf den Zeitpunkt der Zuführung zum Sondervermögen).

⁷ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 208.

diesbezüglichen Verbuchungen für alle unselbständigen **Sondervermögen nachzuberechnen** sind. Erst auf dieser Grundlage sind die **Konsequenzen für den Kernhaushalt** zu ersehen, unter anderem für das nach Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG zulässige Neuverschuldungsvolumen im Jahr 2024.

3. Unklare Situation des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF)

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts begründet darüber hinaus besonderen, **ganz erheblichen Prüfungsbedarf im Bereich des WSF**. Nach dem Urteil können notlagenbedingt kreditfinanzierte, einem „Sondervermögen zugeführt[e] Mittel grundsätzlich nur in dem Rechnungsjahr, für welches sie durch Beschluss nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG bereitgestellt sind, eingesetzt werden“.⁸ Dabei kommt es auf die „tatsächlich[e] Verwendung der Kreditmittel“ an.⁹ Es ist unzulässig, „notlagenbedingte Kreditermächtigungen für Zuführungen an Sondervermögen zu nutzen, um sie gleichsam ‚anzusparen‘“.¹⁰

Dem WSF wurde im Jahr 2022 eine notlagenbedingte Kreditermächtigung im Umfang von 200 Mrd. Euro zugesprochen, um Maßnahmen zur Abfederung der Folgen der Energiekrise (resultierend aus dem russischen Angriffskrieg) zu finanzieren. Die Mittel wurden nur zu einem kleineren Teil noch im Jahr 2022 zur Maßnahmenfinanzierung am Kapitalmarkt aufgenommen und eingesetzt. Demgegenüber wurde der ganz überwiegende Teil durch eine Zusatzemission außerhalb des Emissionskalenders zugeführt, die zunächst im Eigenbestand der Finanzagentur des Bundes geschaffen und sodann an den WSF übertragen, aber **im Jahr 2022 nicht an den Kapitalmarkt gebracht wurde**. Nach Bedarf wurden und werden auf dieser Grundlage seit Anfang 2023 Anleihen am Kapitalmarkt platziert, um Liquidität für die Finanzierung von krisenbedingten Maßnahmen zu generieren.

So spricht sehr viel dafür, dass die dem WSF im Jahr 2022 zugeführten Mittel zum ganz überwiegenden Teil im Jahr 2022 weder „aufgenommen“ noch „eingesetzt“ oder tatsächlich „verwendet“ wurden. Danach könnten **die Kreditermächtigungen in diesem Umfang Ende 2022 untergegangen sein**, zumal Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG, § 18 Abs. 3 BHO gemäß dem Bundesverfassungsgericht auf notlagenbedingte Kreditermächtigungen nicht anwendbar ist.¹¹ Dies wiederum wirft die Frage nach der Unterlegung der 2023 vorgenommenen und noch vorzunehmenden und der für das erste Quartal 2024 geplanten Finanzierungen aus dem WSF auf. Dieser Unterlegungsbedarf könnte seinerseits **Konsequenzen für den Kernhaushalt** haben, jedenfalls mit Blick auf das Volumen der zulässigen Neuverschuldung.

4. Dynamische Entwicklung in den Ländern

Weil das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil im Schwerpunkt Art. 109 Abs. 3 GG und nur ergänzend Art. 115 Abs. 2 GG ausgelegt hat, hat das Urteil unmittelbare Bedeutung für das Haushaltsgebaren der Länder. Jedenfalls in den Ländern Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein werden die dort krisenbedingt eingerichteten und notlagenkreditfinanzierten Sondervermögen sehr kritisch auf ihre **Verfassungskonformität zu prüfen** sein. Es ist nicht auszuschließen, dass danach erforderliche Anpassungen auf Landesebene **Auswirkungen auch auf den Bund** haben könnten, so **im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs**. Dies ist ebenfalls genauer zu prüfen.

⁸ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 181.

⁹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 207.

¹⁰ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 183.

¹¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 173.

5. Der Bundeshaushalt 2023 als Grundlage der Planung für 2024

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass der **Bundeshaushalt 2024 an den Haushalt 2023 anschließt** und auf ihm aufbaut. Alle genannten Fragen, die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aufgeworfen wurden (Wegfall von 60 Mrd. Euro aus dem KTF, erforderliche Neuverbuchung der Sondervermögen, unklare Situation des WSF, Entwicklung in den Ländern), betreffen schon den Bundeshaushalt 2023 und stellen – nach aktuellem Stand – **dessen Verfassungsmäßigkeit in Frage**, namentlich unter den Gesichtspunkten des formalen Haushaltsausgleichs (Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG), des Grundsatzes der Haushaltswahrheit und der Vereinbarkeit mit der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG). Erst wenn ein verfassungsgemäßer Haushalt 2023 gesichert ist, kann – darauf aufbauend – die Planung für 2024 verfassungskonform abgeschlossen werden.

IV. Ergebnis

Aus mehreren Gründen ergibt sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 ein **erheblicher neuer Informations-, Prüfungs- und Beratungsbedarf** im laufenden Haushaltsgesetzgebungsverfahren für den Bundeshaushalt 2024.

Ebenso wie für den Haushalt 2023 gilt für den Entwurf des Haushalts 2024, dass dessen **Verfassungsmäßigkeit nach aktuellem Stand nicht gesichert**, sondern vielmehr fraglich ist, so unter den Gesichtspunkten des formalen Haushaltsausgleichs (Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG), des Grundsatzes der Haushaltswahrheit und der Vereinbarkeit mit der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG).

Das Haushaltsgesetz 2024 und das begleitende Haushaltsfinanzierungsgesetz sind deshalb **kurzfristig nicht beschlussreif**.

gez. Prof. Dr. Hanno Kube