



## Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 21. November 2023

**Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (BT-Drs. 20/7800) und Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298)**

### 1 Vorbemerkung

Mit seinem Urteil vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 hat das Bundesverfassungsgericht grundsätzliche verfassungsrechtliche Klärungen zu Fragen der Anwendung der Schuldenregel nach Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG, insbesondere deren Ausnahmeregelung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und Art. 115 Abs. 2 Sätze 6 bis 8 GG vorgenommen.

Das Urteil hat nach Auffassung des Bundesrechnungshofes erhebliche Tragweite für die Anwendung der Schuldenregel.

In dieser Stellungnahme befasst sich der Bundesrechnungshof mit den wesentlichen Folgen des Urteils für die Bundeshaushalte der Jahre 2023 und 2024.

### 2 Schuldenregel stellt auf kassenmäßige Kreditaufnahme ab

In seiner Urteilsbegründung führt das Bundesverfassungsgericht u.a. aus:

- Der Grundsatz der Jährigkeit erfordert, dass Kreditermächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich auch in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen, die Kredite also aufzunehmen sind.
- Aus der Formulierung „Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme“ in Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG folgt, dass im Sinne des Fälligkeitsprinzips (§ 11 BHO) für die zeitliche Zuordnung der Kreditermächtigungen in Bezug auf einzelne Jahre und die entsprechenden Obergrenzen für die Kreditaufnahme die tatsächliche Aufnahme der Kredite maßgeblich sein soll.
- Dies gilt sowohl für Kredite, die im Rahmen der nach der Schuldenregel geltenden Höchstgrenze aufgenommen werden als auch für Kredite, deren Aufnahme durch die Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen legitimiert sind.
- Die Prinzipien der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit gelten auch für Kreditaufnahmen von oder für Sondervermögen. Auch sie werden vom Verbot der Neuverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Art. 115 Abs. 2 GG umfasst, weshalb die allgemeinen Anforderungen aus dem Zeitbezug der Schuldenbremse im Grundsatz anwendbar bleiben.

Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgend, sind Kredite im Jahr ihrer kassenmäßigen Aufnahme für die Anwendung der Schuldenregel relevant. Bundeshaushalt und Sondervermögen sind dabei als Einheit zu betrachten.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts beschränkt sich damit nicht auf die Finanzierung des Klima- und Transformationsfonds (KTF) und andere Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung, sondern betrifft die Finanzierung sämtlicher Sondervermögen, die unter die Anwendung der Schuldenregel fallen.<sup>1</sup>

### **3 Für die Schuldenregel relevante kassenmäßige Kreditaufnahme der Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung**

Wegen der nun erforderlichen Bezugnahme auf die kassenmäßige Kreditaufnahme kann die mit dem Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 geänderte Buchungspraxis bei Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung nicht mehr zur Anwendung kommen. Kreditfinanzierte Ausgaben von Sondervermögen sind wieder vollumfänglich im Jahr ihrer Kassenwirksamkeit für die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme zu berücksichtigen.

Die nachstehende Übersicht<sup>2</sup> stellt die geplanten kassenwirksamen Kreditaufnahmen des Bundes unter Einschluss der unter die Anwendung der Schuldenregel fallenden Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 dar.

Die für sie erforderlichen kassenwirksamen Kreditaufnahmen des Bundes können dem Kreditfinanzierungsplan des jeweiligen Haushaltsjahrs entnommen werden.<sup>3</sup>

Ausgangspunkt der Berechnung ist die im Bundeshaushalt 2023 sowie im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2024 ausgewiesene Nettokreditaufnahme. Dabei gilt:

- Ausgaben, die die rechnerische Nettokreditaufnahme erhöhen, tatsächlich in dem betreffenden Jahr jedoch nicht kassenwirksam werden, sind abzuziehen (z.B. lediglich buchmäßige Zuführung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt an Sondervermögen).
- Kassenwirksame Kreditaufnahmen, die nicht in die Berechnung der im Bundeshaushaltsplan ausgewiesenen Nettokreditaufnahme eingeflossen sind, sind hinzuzurechnen (z.B. Kreditfinanzierung der Inanspruchnahme nicht werthaltiger Rücklagen in Sondervermögen).

Für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 ergibt sich danach folgende, für die Schuldenregel relevante kassenwirksame Kreditaufnahme:

---

<sup>1</sup> Nicht unter die Anwendung der Schuldenregel fallen das Sondervermögen Bundeswehr auf Grund der verfassungsrechtlichen Ausnahme nach Art. 87a Abs. 1a Satz 2 GG sowie die Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung, die bereits vor Inkrafttreten der Schuldenregel bestanden haben (Art. 143d Abs. 1 Satz 2 GG).

<sup>2</sup> Nicht berücksichtigt wird die Kreditaufnahme zur Finanzierung der Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage.

<sup>3</sup> Der Kreditfinanzierungsplan ist Teil des Gesamtplans des Bundeshaushaltsplans (§ 13 Abs. 4 Nr. 4 BHO).

Tabelle 1

**Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung des Prinzips der Kassenwirksamkeit<sup>4</sup>**

	2023	2024
	Soll	RegE
	<i>in Mrd. Euro</i>	
<b>Im Bundeshaushalt ausgewiesene NKA</b>	45,6	16,6
<u>Abzgl.</u> nicht kassenwirksame aber NKA-erhöhende Haushaltsausgaben zur Finanzierung von Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	-10,5	-3,2
<u>Zuzgl.</u> kassenwirksame aber nicht NKA-relevante Kreditaufnahme zur Finanzierung von Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	26,3	33,6
<u>Zuzgl.</u> nicht kassenwirksame aber NKA-verringemde Haushaltseinnahme durch Zuweisung aus dem Sondervermögen Digitale Infrastruktur	0,0	4,2
<b>NKA unter Einbeziehung der Sondervermögen</b>	<b>61,4</b>	<b>51,2</b>
<b>Nach der Schuldenregel zulässige Kreditaufnahme</b>	<b>45,6</b>	<b>16,6</b>
<b>Die Höchstgrenze der Schuldenregel übersteigende Kreditaufnahme</b>	<b>15,8</b>	<b>34,6</b>

Quelle: Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2023; Regierungsentwurf Bundeshaushalt für das Jahr 2024.

Auch unter Berücksichtigung der noch nicht feststehenden Ist-Ergebnisse des Jahres 2023 sowie von bisherigen Veränderungen nach Vorlage des Regierungsentwurfs 2024<sup>5</sup>, ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes davon auszugehen, dass in beiden Jahren die Obergrenze der Schuldenregel für eine zulässige kassenwirksame Nettokreditaufnahme deutlich überschritten wird.

#### **4 Für die Schuldenregel relevante kassenmäßige Kreditaufnahme des Wirtschaftsstabilisierungsfonds Energiekrise (WSF-Energiekrise)**

(1) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts erstreckt sich auf alle Sondervermögen, d.h. auch auf solche mit eigener Kreditermächtigung wie den WSF-Energiekrise. Dessen kassenmäßige Nettokreditaufnahme ist deshalb ebenfalls der für die Schuldenregel maßgeblichen Nettokreditaufnahme hinzuzurechnen.<sup>6</sup>

(2) Die Ausgaben für die operativen Maßnahmen des WSF-Energiekrise sollen für dessen gesamte Laufzeit bis zu 200 Mrd. Euro betragen. Zur Deckung dieser Ausgaben verfügt der WSF-Energiekrise in dieser Höhe über eine für das Jahr 2022 geltende Kreditermächtigung

<sup>4</sup> Zur Herleitung einzelner Beträge siehe die Tabellen der Anlage.

<sup>5</sup> Z.B. hinsichtlich der Veränderung der Konjunkturkomponente des Schuldenregel oder Ausgabenerhöhungen im parlamentarischen Verfahren.

<sup>6</sup> Siehe dazu im Gesamtplan des Bundeshaushaltsplans Teil II „Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Art. 115-Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Art. 115-Gesetzes“.

(§ 26b Abs. 1 Stabilisierungsfondsgesetz, StFG), die mit einem eigenen, auf das Jahr 2022 beschränkten Notlagenbeschluss des Bundestags<sup>7</sup> legitimiert wird.

Dadurch soll erreicht werden, dass die Kredite vollständig dem Jahr 2022 zugeordnet werden, obwohl sie zu einem erheblichen Teil erst in den Jahren 2023 und 2024 benötigt werden.<sup>8</sup>

(3) Zur zeitlichen Geltung von notlagenbedingten Kreditermächtigungen hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

- Das Prinzip der Jährigkeit fordert im Zusammenspiel mit dem Grundsatz der kassenwirksamen Fälligkeit, dass die auf ein bestimmtes Rechnungsjahr bezogenen notlagenbedingten Kreditermächtigungen, soll von ihnen Gebrauch gemacht werden, unmittelbar in dem betreffenden Jahr tatsächlich kassenwirksam werden müssen.
- Die Kredite sind deshalb in dem der Ermächtigung zugrundeliegenden Jahr tatsächlich aufzunehmen, weil sie in diesem Jahr zur Bewältigung der Notlage gebraucht werden.
- Nach Ablauf des Rechnungsjahres verfallen die entsprechenden Kreditermächtigungen, denn im Unterschied zu „gewöhnlichen“ Kreditermächtigungen (Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG i.V.m. § 18 Abs. 3 BHO) existiert für notlagenbedingte Kreditermächtigungen keine normierte Ausnahme von den Grundsätzen der Jährigkeit und Jährlichkeit.
- Anderenfalls würden die durch den Beschluss des Bundestages festgestellte Notsituation und die tatsächliche Kreditaufnahme in unzulässiger Weise voneinander getrennt, obwohl sie inhaltlich aufeinander bezogen sind.

(4) Kassenmäßig in Anspruch genommen wurde die Kreditermächtigung des WSF-Energiekrise im Jahr 2022 in Höhe von rd. 30 Mrd. Euro zur Finanzierung entsprechender Ausgaben in diesem Jahr. Für die restlichen 170 Mrd. Euro hat das BMF eine Kreditaufnahme lediglich fingiert. Hierzu hat es eigens eine neue Wertpapiergattung (sog. Bundeszusatzemission) geschaffen, die

- keinerlei Marktberührung hat,
- die Rechtssphäre des Bundes nicht verlässt,
- lediglich buchhalterisch dem WSF-Energiekrise zugeordnet wurde und
- zu keinerlei kassenmäßigen Einnahmen führt.

Tatsächliche kassenwirksame Einnahmen zur Finanzierung des WSF-Energiekrise erzielt der Bund allerdings in den Jahren 2023 und 2024 mit der Begebung am Markt gehandelter „normaler“ Bundesanleihen.

Weder der Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2023 noch der Regierungsentwurf zum Bundeshaushaltsplan 2024 berücksichtigen bei der Berechnung der für die Schuldenregel zulässigen Nettokreditaufnahme die kreditfinanzierten Einnahmen des WSF-Energiekrise dieser beiden Jahre. Sie sind jedoch hinzuzurechnen:

---

<sup>7</sup> BT-Drs. 20/4058 vom 18. Oktober 2022 i. V. m. BT-Plenarprotokoll 20/54 S. 7261A bis 7279 C vom 21. Oktober 2022.

<sup>8</sup> Siehe hierzu auch den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Finanzierung des Schutzschirms zur Abfederung der Folgen der Energiekrise durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) vom 18. Oktober 2022; abrufbar unter [www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de).

Tabelle 2

### Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung des Prinzips der Kassenwirksamkeit mit WSF-Energiekrise<sup>9</sup>

	2023	2024
	Soll	RegE
	<i>in Mrd. Euro</i>	
<b>Im Bundeshaushalt ausgewiesene NKA</b>	45,6	16,6
<u>Abzgl.</u> nicht kassenwirksame aber NKA-erhöhende Haushaltsausgaben zur Finanzierung von Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	-10,5	-3,2
<u>Zuzgl.</u> kassenwirksame aber nicht NKA-relevante Kreditaufnahme zur Finanzierung von Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	26,3	33,6
<u>Zuzgl.</u> nicht kassenwirksame aber NKA-verringemde Haushaltseinnahme durch Zuweisung aus dem Sondervermögen Digitale Infrastruktur	0,0	4,2
<u>Zuzgl.</u> Kassenwirksame Kreditaufnahme des WSF-Energiekrise	123,0 <sup>10</sup>	13,9
<b>NKA unter Einbeziehung der Sondervermögen</b>	<b>184,4</b>	<b>65,1</b>
<b>Nach der Schuldenregel zulässige Kreditaufnahme</b>	<b>45,6</b>	<b>16,6</b>
<b>Die Höchstgrenze der Schuldenregel übersteigende Kreditaufnahme</b>	<b>138,8</b>	<b>48,5</b>

Quelle: Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2023; Regierungsentwurf Bundeshaushalt für das Jahr 2024.

## 5 Zusammenfassende Bewertung

Auf der Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts hält der Bundesrechnungshof sowohl den Haushalt 2023 als auch den Regierungsentwurf für den Haushalt 2024 in verfassungsrechtlicher Hinsicht für äußerst problematisch. Gleiches gilt für die Finanzierung des WSF-Energiekrise in beiden Jahren.

Sollte der Bundestag den Haushalt 2024 sowie den Wirtschaftsplan des WSF-Energiekrise für das Jahr 2024 auf Grundlage des Regierungsentwurfs ohne wesentliche Änderungen im Hinblick auf die Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts beschließen, hielte der Bundesrechnungshof dies für verfassungsrechtlich höchst risikobehaftet.

Dr. Mähring

Dr. Keller

<sup>9</sup> Zur Herleitung einzelner Beträge siehe die Tabellen der Anlage.

<sup>10</sup> Mit dem außerplanmäßigen Titel 683 13 – Härtefallregelungen für private Haushalte. Die kassenwirksame Kreditaufnahme des WSF-Energiekrise im Jahr 2023 dürfte geringer ausfallen als das Soll (vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 31. Oktober 2023 zum Finanzvolumen des WSF zur Abfederung der Folgen der Energiekrise, abrufbar unter [www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

### Anlage zu Tz. 3

Tab. 1: Herleitung des Betrags, der von der im Haushalt ausgewiesenen Nettokreditaufnahme im Hinblick auf Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung abzuziehen ist

Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	2023	2024
	Soll	RegE
	<i>in Mrd. Euro</i>	
<u>abzgl. nicht kassenwirksame aber NKA erhöhende</u> Haushaltsausgaben zur Finanzierung des Sondervermögens		
Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere	-10,2	-3,2
Kinderbetreuungsausbau	-0,0	-0,0
Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter	-0,0	-0,0
Aufbauhilfe	-0,0	-0,0
Aufbauhilfe 2021	-0,0	-0,0
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-0,0	-0,0
KTF	-0,0	-0,0
Digitale Infrastruktur	-0,3	-0,0
<b>Insgesamt abzuziehen</b>	<b>-10,5</b>	<b>-3,2</b>

Tab. 2: Herleitung des Betrags, der zu der im Haushalt ausgewiesenen Nettokreditaufnahme im Hinblick auf Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung hinzuzurechnen ist

Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	2023	2024
	Soll	RegE
	<i>in Mrd. Euro</i>	
<u>zuzgl. kassenwirksame aber nicht NKA-relevante</u> Kreditaufnahme zur Finanzierung des Sondervermögens		
Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere	4,2	0,0 <sup>11</sup>
Kinderbetreuungsausbau	0,4	0,2
Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter	0,4	0,4
Aufbauhilfe	0,2	0,2
Aufbauhilfe 2021	3,0	2,7
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	1,0	0,9
KTF	14,1	29,2
Digitale Infrastruktur	3,0	0,0
<b>Insgesamt hinzuzurechnen</b>	<b>26,3</b>	<b>33,6</b>

Quellen: Bundeshaushalt 2023, Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2024.

<sup>11</sup> Keine Angabe im Kreditfinanzierungsplan RegE 2024.