

**Stellungnahme zur Anhörung des
Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestags**

am 21. November 2023

(BT Drucksachen 20/7800, 20/8298)

Prof. Dr. Thiess Büttner

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre
insb. Finanzwissenschaft

Vorsitzender des unabhängigen
Beirats des Stabilitätsrats

Thiess.Buettner@fau.de

20. November 2023

1. Berechnung der jährlichen Nettokreditaufnahme

Die Bundesregierung hat am 18. August 2023 den Entwurf für das Haushaltsgesetz 2024 vorgelegt (BT Drucksache 20/7800). Die Gesetzesbegründung enthält die Ermittlung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Jahr 2024.

Der Entwurf des Haushaltsgesetzes sieht eine Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts in entsprechender Höhe vor. **Er berücksichtigt dabei allerdings nicht die Kreditaufnahme in den Sondervermögen ohne eigene Kreditemächtigung**, darunter die Sondervermögen „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ und „Klima- und Transformationsfonds“. **Auch im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (2 BvF 1/22) vom 15. November ist das nicht sachgerecht.**

In den Sondervermögen ohne eigene Kreditemächtigung sind erhebliche Defizite für das kommende Jahr 2024 geplant. Diese Defizite sollen aus den Rücklagen der Sondervermögen finanziert werden. Dass eine Entnahme aus den Rücklagen nicht auf die Nettokreditaufnahme angerechnet wird, entspricht zwar der im Januar 2022 von der Bundesregierung im Zuge des beanstandeten Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 geänderten Buchungssystematik für die Sondervermögen des Bundes. Eine solche Buchung widerspricht indes den Haushaltsprinzipien. Anlässlich der Normenkontrollklage gegen das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 hat das Bundesverfassungsgericht nun klargestellt, dass diese Prinzipien bei dem Einsatz eines Sondervermögens im Grundsatz unverändert gültig sind (vgl. 2 BvF 1/22, Rn. 174).

Die in den Sondervermögen ohne eigene Kreditemächtigung für das kommende Jahr eingeplanten Rücklagen sind im Wesentlichen aus Notlagenkrediten gebildet worden. In der Normenkontrollklage gegen das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass eine kreditfinanzierte Zuführung an ein Sondervermögen

nicht von den Begrenzungen der staatlichen Kreditaufnahme für das jeweils betroffene Haushaltsjahr entbinden kann (vgl. 2 BvF 1/22, Rn. 182).

2. Überschreitung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme

Der Entwurf des Bundeshaushalts für das Jahr 2024 sieht eine Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt von rund 16,6 Mrd. Euro vor. In den Sondervermögen sind allerdings zusätzlich erhebliche Defizite geplant. So ist etwa im Sondervermögen „Klima- und Transformationsfonds“ ein Defizit von rund 29 Mrd. Euro vorgesehen. Im Sondervermögen „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ ist ein Defizit von rund 14 Mrd. Euro geplant. Auch im Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ ist ein Defizit von rund 2,7 Mrd. Euro geplant. Nach Berechnungen der Bundesbank sind insgesamt in den Sondervermögen außerhalb des „Klima- und Transformationsfonds“ für das Jahr 2024 Defizite von rund 22 ½ Mrd. Euro geplant (vgl. Bundesbank, Monatsbericht November 2023, S.71).

Der Bundesfinanzminister will nun zwar in Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine Sperre des Wirtschaftsplans des Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ vornehmen und die im Jahr 2022 zugeführte Kreditermächtigung von 60 Mrd. Euro tilgen. Selbst wenn in diesem Sondervermögen aber als Folge dieser Entscheidungen gar kein Defizit im Jahr 2024 auftreten sollte, führt der Einsatz weiterer Sondervermögen zu einer erheblichen Überschreitung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme.

Die Verwendung von Rücklagen zur Finanzierung von Defiziten in den Sondervermögen widerspricht dabei nicht nur dem vom Bundesverfassungsgericht gestärkten Grundsatz der Jährigkeit. Vielmehr sind die Rücklagen auch in diesen Fällen über die Zuführung von Kreditermächtigungen im Zusammenhang mit einer Notlage gebildet oder „angespart“ worden. Analog zum Fall des Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ ist dies mit den Art 109, Abs 3., und Art.115, Abs. 2 GG unvereinbar (vgl. 2 BvF 1/22, Rn. 183).

Durch den geplanten Einsatz der Rücklagen in weiteren Sondervermögen außerhalb des „Klima- und Transformationsfonds“ kommt es zu einer erheblichen Überschreitung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme. Überschlagsmäßig beträgt die geplante Nettokreditaufnahme auch ohne Berücksichtigung des „Klima- und Transformationsfonds“ mehr als das Doppelte der Obergrenze von 0,35 % des BIP.

3. Überjähriger Einsatz von Notfallkrediten

Aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Einheit von Kernhaushalt und unselbständigen Sondervermögen (vgl. 2 BvF 1/22, Rn. 182), könnten die anzurechnenden

Defizite der Sondervermögen rechnerisch durch eine entsprechende Verringerung der Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt kompensiert werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass hohe Anforderungen an die Verwendung von Notlagenkrediten gestellt sind. **Insbesondere erfordert ein überjähriger Einsatz von Notfallkrediten die Feststellung einer Fortdauer der Notlage im betreffenden Haushaltsjahr, nebst einer eingehenden Darlegung des Veranlassungszusammenhangs. Entsprechende Beschlüsse und Begründungen sind aber weder für das laufende Haushaltsjahr noch für das Haushaltsjahr 2024 erfolgt und dürften auch kaum zu begründen sein.**

Um einen verfassungsgemäßen Haushalt vorzulegen, muss die Bundesregierung den geplanten Einsatz aller Sondervermögen ohne eigene Kreditemächtigung auch jenseits des Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ überprüfen.

Rechnet man das ursprünglich geplante Defizit im Sondervermögen „Klima- und Transformationsfonds“ hinzu, besteht ein Konsolidierungsbedarf in der Haushaltsplanung für das kommende Jahr von 52 Mrd. Euro.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass bereits im Haushaltsjahr 2023 aus Notlagenkrediten gebildete Rücklagen in den Sondervermögen ohne eigene Kreditemächtigung zur Finanzierung herangezogen wurden. **Nach dem Urteil des Verfassungsgerichts sind die Wirtschaftspläne dieser Sondervermögen auch für das laufende Jahr anzupassen, und die für das Haushaltsjahr 2024 tatsächlich existierenden Rücklagen sind unter Wahrung der Regeln der Finanzverfassung neu zu ermitteln.**

Aufgrund der seit Jahren betriebenen Umgehung der Schuldenbremse ist die Bundesregierung nach der Klarstellung durch das Bundesverfassungsgericht jetzt gezwungen, erhebliche Anpassungen zumindest bei den in den Sondervermögen geplanten Ausgaben, meist Subventionen und Förderprogramme, vorzunehmen. Dies dürfte bei den Privaten zu Anpassungen insbesondere der Investitionspläne führen und auch Folgewirkungen im öffentlichen Sektor jenseits des Bundes haben. Anders ausgedrückt, ist die Finanzpolitik der vergangenen Jahre mit erheblichen politischen Risiken behaftet gewesen, die sich nun materialisieren.

Um negative gesamtwirtschaftliche Folgen zu minimieren, sollte die Bundesregierung ihre mit den Sondervermögen betriebene Politik jetzt zügig revidieren und die mittelfristige Finanzplanung anpassen. **Um das Entstehen weiterer politischer Risiken zu vermeiden, muss die Bundesregierung ihre Finanzpolitik dabei wieder konsequent an den Anforderungen der Finanzverfassung ausrichten.** Die Bundesregierung wird sich dabei nicht auf eine erneute Notlage berufen können. Zwar ist die staatliche Finanzlage aufgrund der erforderlichen Anpassungen nun erheblich beeinträchtigt, **es handelt sich aber keineswegs**

um eine Entwicklung, die sich der Kontrolle des Staates entzieht. Die Finanzpolitik selbst hat diese Entwicklung herbeigeführt.

4. Folgerungen für die Fiskalregeln

Die vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärte Übertragung von Notlagenkrediten des Jahres 2021 im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes vom Januar 2022 und die damit verbundene **Änderung der Anrechnung von Defiziten auf die Obergrenze für die Nettokreditaufnahme ist schon vor der Entscheidung im Stabilitätsrat deutlich kritisiert worden**. Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats stellte in seiner Stellungnahme vom 7. Dezember 2021 klar, dass hierdurch das verfassungsrechtliche Ziel der Schuldenbremse faktisch ausgehöhlt wird (vgl. Beirat des Stabilitätsrats, 17. Stellungnahme, 2021). Dies hat nun das Verfassungsgericht bestätigt. Da sich aber das Mandat des Beirats primär auf die Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit bezieht und nur indirekt auf die Schuldenbremse nach Art. 109 in Verbindung mit Art. 115 GG, konnte der Stabilitätsrat diese Warnung zur Kenntnis nehmen, ohne Stellung zu beziehen.

Die im Zusammenhang mit dem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz beschlossene Änderung der Buchungsregel zu den Defiziten der Sondervermögen hat nicht nur eine Umgehung der Schuldenbremse durch das „Ansparen“ von Kreditermächtigungen ermöglicht. Sie hat zugleich dazu geführt, dass die Schuldenbremse ihren Kernauftrag, die Einhaltung der Europäischen Fiskalregeln abzusichern, nicht mehr erfüllen konnte. Auch aus diesem Grunde hat der unabhängige Beirat die Änderung bei den Buchungsregeln kritisiert. **Eine Rückkehr zur alten Buchungspraxis ist auch deswegen angezeigt**.

Die Überprüfung der Schuldenbremse obliegt seit 2017 dem Stabilitätsrat und er hat die immer weiter ausufernde Praxis der „Ansparung“ von Notfallkrediten in Sondervermögen ungeachtet der erheblichen Risiken nicht beanstandet. Dies überrascht insofern nicht, als der Stabilitätsrat kein unabhängiges Gremium ist, wie die Fiskalräte in anderen europäischen Ländern – die handelnden Finanzminister müssen sich im Stabilitätsrat gleichsam selbst überwachen. In der Folge muss nun nicht nur die Finanzplanung des Bundes, sondern auch die Finanzplanung in einer Reihe von Bundesländern revidiert werden. Auch in diesen Ländern muss die Finanzpolitik nun wieder konsequent an den Anforderungen der Finanzverfassung ausgerichtet werden, um das Entstehen weiterer politischer Risiken zu vermeiden.

Insgesamt zeigt sich, dass Deutschland zwar mit der Schuldenbremse eine klare verfassungsrechtliche Grenze für die Neuverschuldung eingezogen hat. **Es wurde aber versäumt, die Überwachung der Schuldenbremse in eine unabhängige Hand zu legen**. Dies gilt es, bei einer künftigen Reform der Schuldenbremse zu korrigieren.