

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

am 5. Dezember 2023

(BT Drucksachen 20/9500, 20/9501, 20/8298,
Ausschuss-Drucksache 20(8)5704)

Prof. Dr. Thiess Büttner

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre
insb. Finanzwissenschaft

Vorsitzender des unabhängigen
Beirats des Stabilitätsrats

Thiess.Buettner@fau.de

4. Dezember 2023

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 hat eindrucksvoll vor Augen geführt, dass eine nachhaltige Politik nur innerhalb der Regeln der Verfassung betrieben werden kann. Jetzt gilt es, Verfassungskonformität und Planungssicherheit wiederherzustellen. Dass die Bundesregierung noch am 27. November 2023 den Entwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2023 vorgelegt hat (BT Drucksache 20/9500), der mit einem Notlagenbeschluss und weiteren gesetzlichen Anpassungen begleitet werden soll, ist daher nachvollziehbar. Allerdings sollten diese neuen Beschlüsse den geltenden Maßstäben einer sachgerechten und verfassungskonformen Haushalts- und Finanzpolitik genügen.

1. Berücksichtigung von Defiziten außerhalb der Schuldenbremse

Im Entwurf des Nachtrags für den Bundeshaushalt 2023 wird eine Nettokreditaufnahme für das Jahr 2023 in Höhe 70,6 Mrd. Euro ausgewiesen. Die Ermittlung folgt dabei weitgehend unverändert der im Zuge des Zweiten Nachtragshaushalt 2021 eingeführten geänderten Buchungsregel, die die von dem Bundesverfassungsgericht konstatierte Umgehung der Obergrenze für die Neuverschuldung erst möglich gemacht hat. Trotz der Nichtigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 verwendet die Bundesregierung diese Buchungsregel auch im vorgelegten Entwurf des Nachtragshaushalts 2023.

Dies ist mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht sachgerecht. **Aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Einheit von Kernhaushalt und unselbständigen Sondervermögen (vgl. 2 BvF 1/22, Rn. 182), müssen Defizite in den Sondervermögen vielmehr auf die Nettokreditaufnahme des Bundes angerechnet werden, wie es vor dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 stets praktiziert wurde.**

Die von der Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 eingebrachte Änderung der Buchungsregel zu den Defiziten der Sondervermögen hat nicht nur eine Umgehung der Schuldenbremse durch das „Ansparen“ von Kreditermäch-

tigungen ermöglicht. Sie hat zugleich dazu geführt, dass die Schuldenbremse ihren Kernauftrag, die Einhaltung der Europäischen Fiskalregeln abzusichern, nicht mehr erfüllen konnte (vgl. Beirat des Stabilitätsrats, 17. Stellungnahme, 2021). Eine Rückkehr zur alten Buchungspraxis ist auch deswegen angezeigt.

Nun wird zwar das Defizit für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie indirekt berücksichtigt, indem die Kreditermächtigungen zur Finanzierung dieses Defizits in Höhe von 43,2 Mrd. Euro gesondert angerechnet werden. Die anderen Sondervermögen, auf die gemäß Artikel 143d GG die Schuldenregel der Artikel 109 und 115 GG Anwendung findet (wie Sondervermögen „Aufbauhilfe 2013“, Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“, Sondervermögen „Ganztagsschulen“) bleiben indes außen vor. Geht man von den Sollansätzen der unveränderten Wirtschaftspläne für das Jahr 2023 aus, dürfte die für die Schuldenbremse relevante Kreditaufnahme erheblich zu niedrig angesetzt sein. So ist etwa im Klima- und Transformationsfonds ein Defizit von rund 14,1 Mrd. Euro geplant. **Insgesamt beträgt das Haushalts-soll in den übrigen Sondervermögen nach Berechnungen der Bundesbank ein Defizit von rund 18,4 Mrd. Euro, das bei der Berechnung der Nettokreditaufnahme nicht berücksichtigt wurde** (vgl. Bundesbank, Monatsbericht November 2023, S.69). Aktualisierte Angaben zu den Wirtschaftsplänen fehlen indes.

Im Hinblick auf die Änderungen im Wirtschaftsplan des Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie ist die Auflösung dieses allein aus Notlagenkrediten gespeisten Sondervermögens zum Jahresende rechtlich geboten. Allerdings fällt auf, dass die Härtefallregelungen für Krankenhäuser und Pflegeeinrichtung gegenüber dem bisherigen Ansatz von 6 Mrd. Euro mit dem Entwurf des Nachtragshaushalts 2023 um 2 Mrd. Euro auf insgesamt 8 Mrd. Euro aufgestockt werden sollen, offenbar, um für das Jahr 2024 gesetzlich festgelegte Ausgaben vorzufinanzieren. Das wäre wiederum kein sachgerechter und erneut ein verfassungsrechtlich zweifelhafter Umgang mit Notlagenkrediten.

2. Zur Feststellung der Notlage gemäß Art 115 Absatz 2 Satz 6

Die Gesetzesbegründung enthält die Ermittlung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Jahr 2023 in Höhe von rund 25,8 Mrd. Euro. Die Kreditaufnahme soll aber deutlich höher ausfallen (vgl. Übersicht über die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes). Die Verfassungsmäßigkeit des Haushalts soll dadurch hergestellt werden, dass durch den Deutschen Bundestag erneut eine Notlage gemäß Art 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG festgestellt wird (BT Drucksache 20/9501).

Zur Begründung werden im Wesentlichen drei Argumente angeführt:

- i. Die im Zuge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine ausgelöste Energiekrise, insbesondere die fehlende Lieferung von Erdgas, habe die **wirtschaftliche Entwicklung** im laufenden Jahr massiv beeinträchtigt.
- ii. Das fehlende Energieangebot wirke in den **hohen Energiepreisen** des Jahres 2023 fort. Damit sei die Notwendigkeit für Maßnahmen zur Begrenzung von Erdgas-, Wärme- und Strompreisen weiter erforderlich.
- iii. Die Folgen der **Flutkatastrophe des Sommers 2021** machten weiterhin erhebliche Anstrengungen des Bundes erforderlich, um den Wiederaufbau zu unterstützen.

ad i. Die **Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Lage** im Sinne einer deutlich schwächeren konjunkturellen Entwicklung als noch vor dem russischen Angriff auf Kiew ist unbestritten. **Hieraus kann indes jedoch keine Notlage abgeleitet werden, denn bei der Berechnung der Obergrenze für die Neuverschuldung wird bereits eine negative Konjunkturkomponente veranschlagt.** Zudem ist bei der Bewertung des Entwurfs des Nachtragshaushalts 2023 der Informationsstand zum Zeitpunkt des Beschlusses über den Bundeshaushalt 2023 zu berücksichtigen.

Tatsächlich wurde bei der Verabschiedung des Bundeshaushaltsgesetzes 2023 noch von einer deutlich größeren Produktionslücke ausgegangen, ohne dass eine Notlage festgestellt wurde. Im Haushaltsgesetz 2023 vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2485) wird die Produktionslücke mit rund 75,6 Mrd. Euro ausgewiesen. Im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 geht die Bundesregierung nun von einer Produktionslücke von rund 27 Mrd. Euro aus. Entsprechend der deutlich besseren Einschätzung der Wirtschaftsentwicklung fällt auch die Konjunkturkomponente im Nachtragshaushalt mit rund 5,5 Mrd. Euro statt ursprünglich rund 15,3 Mrd. Euro deutlich geringer aus.

ad ii. Dass der **hohe Energiepreisanstieg im Jahr 2022** eine Notlage begründete, die auch im Jahr 2023 noch fortwirkt, ist nachvollziehbar. Tatsächlich käme es aber darauf an, dass auch im Jahr 2023 erneut eine Notlage besteht. Nun führt die Bundesregierung aus, dass die zur Senkung der Energiepreise ergriffenen Maßnahmen im Jahr 2023 weiter erforderlich sind und die Finanzlage erheblich beeinträchtigen. **Dass schon der im Entwurf des Nachtragshaushalts 2023 veranschlagte Betrag für Maßnahmen bis Ende Oktober von rund 37,6 Mrd. Euro eine solche erhebliche Beeinträchtigung darstellt, erscheint unbeschadet der Bewertung der Finanzhilfen eine vertretbare Einschätzung zu sein.**

Ein konkreter Anhaltspunkt für eine erhebliche Beeinträchtigung ergibt sich aus dem von der Verfassung eingeräumten Verschuldungsspielraum des Bundes von 0,35% der Wirtschaftsleistung, derzeit 12,6 Mrd. Euro. Die im Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie für das Jahr 2023 voraussichtlich getätigten Maßnahmen liegen um den Faktor 3 über diesem Grenzwert.

Allerdings gibt es Zweifel daran, dass sich die aus der Verknappung des Energieangebots resultierende Notsituation auch tatsächlich der Kontrolle des Staates entzieht, wie es das Grundgesetz verlangt. Die Bundesregierung hat vielmehr das Energieangebot ungeachtet der erklärten Notlage durch das Abschalten von Kraftwerken verknappt und so zu einem weiteren Preisanstieg für Energie beigetragen. Zudem ist davon auszugehen, dass sich die Erdgas- und Strompreise unabhängig von der Notsituation auf einem erhöhten Niveau eingependelt haben. Tatsächlich hatte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bereits in seinem Jahresgutachten 2022/2023 die Bundesregierung aufgefordert, den Weiterbetrieb der verbliebenen Kernkraftwerke über den 15. April 2023 hinaus sorgfältig zu prüfen (vgl. Tz. 335). Über eine solche Prüfung ist dem Antragsentwurf nichts zu entnehmen und es bleibt offen, warum es angesichts einer Notlage tatsächlich sinnvoll sein kann, erhebliche Kernkraftwerkkapazitäten abzuschalten, oder ob wieder in Betrieb genommene Kohlekraftwerke diese Lücke schließen.

ad iii. Dass das **Hochwasser im Sommer 2021** eine Naturkatastrophe war, die sich weitgehend der Kontrolle des Staates entzog, ist einleuchtend. Allerdings ist es ganz sicher nicht so, dass die noch im Jahr 2023 getroffenen Maßnahmen die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Im Wirtschaftsplan des Sondervermögens Aufbauhilfe sind rund 1,6 Mrd. Euro an Finanzhilfen vorgesehen. Dies ist ein Bruchteil der gegenwärtigen Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme von rund 12,6 Mrd. Euro. **Mithin wäre die Übernahme dieser Verpflichtung durch den Bundeshaushalt 2023 vorzusehen, ohne eine Notlage gemäß Art. 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG in Anspruch zu nehmen.**

3. Klärungsbedarf bezüglich weiterer Sondervermögen

Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 15. November 2023 ist das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 nichtig. Der vorgelegte Entwurf des Nachtrags zum Bundeshaushalt 2023 beinhaltet deshalb zunächst eine Veränderung im Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds, indem die monierte Übertragung von Kreditermächtigungen im Umfang von 60 Mrd. Euro aus der Rücklage gestrichen wird. Allerdings hat das Urteil weitere Konsequenzen für den Bundeshaushalt. Dies konstatiert auch der Entwurf für den Nachtragshaushalt 2023, beschränkt sich aber zugleich darauf, Anpassungen allein in den Sondervermögen Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie und Aufbauhilfe 2021 vorzunehmen.

Für die weiteren Sondervermögen, auf die gemäß Artikel 143d GG die Schuldenregel der Artikel 109 und 115 GG Anwendung findet, sieht die Bundesregierung selbst noch Klärungsbedarf und hat eine weitere Prüfung angekündigt. Die Auswirkungen auf diese Sondervermögen unter Verweis auf die laufende Prüfung im Entwurf des Nachtragshaushalts 2023 jedoch nunmehr nicht zu abzubilden, erscheint verfassungsrechtlich zweifelhaft und führt zu weiterer Intransparenz hinsichtlich der wahren Lage des Bundeshaushalts.