



## Stenografisches Protokoll der 69. Sitzung

### Haushaltsausschuss

Berlin, den 5. Dezember 2023, 11.00 Uhr  
Paul-Löbe-Haus, Saal 2.200  
Konrad-Adenauer-Straße 1, 10557 Berlin

Vorsitz: Dr. Helge Braun, MdB

## Tagesordnung – Öffentliche Anhörung

### Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 7

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung  
eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für  
das Haushaltsjahr 2023  
(Nachtragshaushaltsgesetz 2023)**

**BT-Drucksache [20/9500](#)**

**Hierzu wurde/wird verteilt:**  
*20(8)5694 Antrag*

*20(8)5716 (Stellungnahmen  
der Sachverständigen* (Anlage)

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Dennis Rohde (SPD)

**Mitberichterstatter/in:**  
Abg. Christian Haase (CDU/CSU)  
Abg. Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/  
DIE GRÜNEN)

Abg. Otto Fricke (FDP)  
Abg. Peter Boehringer (AfD)  
Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)



- b) Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

**Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes**

**BT-Drucksache [20/9501](#)**

**Federführend:**

Haushaltsausschuss

**Berichterstatter/in:**

Abg. Dennis Rohde (SPD)

**Mitberichterstatter/in:**

Abg. Christian Haase (CDU/CSU)

Abg. Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Abg. Otto Fricke (FDP)

Abg. Peter Boehringer (AfD)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

- c) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes**

**BT-Drucksache [20/8298](#), [20/8765](#)**

**Hierzu wurde/wird verteilt:**

*20(8)5524 Änderungsantrag*

*20(8)5671 Änderungsantrag*

*20(8)5704 Formulierungshilfe*

**Federführend:**

Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**

Finanzausschuss

Wirtschaftsausschuss

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Verteidigungsausschuss

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Verkehrsausschuss

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare

Sicherheit und Verbraucherschutz

Ausschuss für Digitales

Ausschuss für Klimaschutz und Energie

**Gutachtlich:**

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige

Entwicklung

**Berichterstatter/in:**

Abg. Dennis Rohde (SPD)

**Mitberichterstatter/in:**

Abg. Christian Haase (CDU/CSU)

Abg. Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Abg. Otto Fricke (FDP)

Abg. Peter Boehringer (AfD)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)



## Zugeschaltet waren folgende Mitglieder des Ausschusses:

SPD	Dilcher, Esther Esdar, Dr. Wiebke Gerster, Martin Hagedorn, Bettina Hakverdi, Metin Junge, Frank Michel, Kathrin Papenbrock, Wiebke Rohde, Dennis Rudolph, Dr. Thorsten Schwarz, Andreas Stadler, Svenja Thews, Michael	Döring, Felix Schmidt, Uwe
CDU/CSU	Berghegger, Dr. André Braun, Dr. Helge Gädechens, Ingo Haase, Christian Körber, Carsten Launert, Dr. Silke Lehrieder, Paul Mattfeldt, Andreas Obner, Florian Rief, Josef Uhl, Markus	Bury, Yannick Feiler, Uwe Gräßle, Dr. Ingeborg Hoppermann, Franziska Middelberg, Dr. Mathias
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Banaszak, Felix Hönel, Bruno Kindler, Sven-Christian Piechotta, Dr. Paula Schäfer, Dr. Sebastian Schäfer, Jamila	Audretsch, Andreas
FDP	Fricke, Otto Klein, Karsten Lieb, Dr. Thorsten Raffelhüschchen, Claudia Schäffler, Frank	
AfD	Boehringer, Peter Bühl, Marcus Esendiller, Dr. Michael Schielke-Ziesing, Ulrike	
DIE LINKE.	Löttsch, Dr. Gesine	



**Zugeschaltet waren folgende Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse:**

<b>Name</b>	<b>Fraktion</b>	<b>Ausschuss</b>
Adler, Katja	FDP	Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Aumer, Peter	CDU/CSU	Ausschuss für Arbeit und Soziales
Bahr, Ulrike	SPD	Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Glaser, Albrecht	AfD	Finanzausschuss
Hauer, Matthias	CDU/CSU	Finanzausschuss
Hümpfer, Markus	SPD	Ausschuss für Klimaschutz und Energie
Janssen, Anne	CDU/CSU	Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Katzmarek, Gabriele	SPD	Wirtschaftsausschuss
Koeppen, Jens	CDU/CSU	Ausschuss für Klimaschutz und Energie
Meister, Dr. Michael	CDU/CSU	Finanzausschuss
Mende, Dirk-Ulrich	SPD	Verteidigungsausschuss
Müller, Carsten	CDU/CSU	Ausschuss für Klimaschutz und Energie
Rößner, Tabea	B90/GR	Ausschuss für Digitales
Scheer, Dr. Nina	SPD	Ausschuss für Klimaschutz und Energie
Vöpel, Dirk	SPD	Verteidigungsausschuss
Weiss, Maria-Lena	CDU/CSU	Ausschuss für Klimaschutz und Energie
Wiener, Dr. Klaus	CDU/CSU	Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
Willsch, Klaus-Peter	CDU/CSU	Wirtschaftsausschuss



Zugeschaltet waren folgende Sachverständige:

**Prof. Dr. Thiess Büttner**  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

**Ministerialrat BRH Dr. Jan Keller**  
Bundesrechnungshof

**Prof. Dr. Hanno Kube**  
Universität Heidelberg

**Dr. Ulrich Schneider**  
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband

**Prof. Dr. Monika Schnitzer**  
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

**Prof. Dr. Fritz Söllner**  
TU Ilmenau

**Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach**  
HEC Paris

**Prof. Dr. Henning Tappe**  
Universität Trier

**Prof. Dr. Alexander Thiele**  
BSP Business & Law School Berlin

**Prof. Dr. Joachim Wieland**  
Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

**Prof. Dr. Berthold Wigger**  
Karlsruher Institut für Technologie (KIT)





(Beginn: 11.00 Uhr)

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Einen wunderschönen guten Tag an alle, die dieser Anhörung beiwohnen! Ich begrüße ganz herzlich alle Kolleginnen und Kollegen aus dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und natürlich auch unsere Sachverständigen sowie alle Zuschauerinnen und Zuschauer, die über das Bundestagsfernsehen oder auf anderen Wegen dieser Anhörung folgen. Ich eröffne damit die 69. Sitzung des Haushaltsausschusses und rufe den einzigen Punkt der Tagesordnung auf:

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2023)**

**BT-Drucksache [20/9500](#)**

**Hierzu wurde/wird verteilt:**  
*20(8)5694 Antrag*

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Dennis Rohde (SPD)

**Mitberichterstatter/in:**  
Abg. Christian Haase (CDU/CSU)  
Abg. Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)  
Abg. Otto Fricke (FDP)  
Abg. Peter Boehringer (AfD)  
Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE.)

- b) Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

**Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes**

**BT-Drucksache [20/9501](#)**

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Dennis Rohde (SPD)

**Mitberichterstatter/in:**

Abg. Christian Haase (CDU/CSU)  
Abg. Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)  
Abg. Otto Fricke (FDP)  
Abg. Peter Boehringer (AfD)  
Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE.)

- c) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes**

**BT-Drucksache [20/8298](#), [20/8765](#)**

**Hierzu wurde/wird verteilt:**  
*20(8)5524 Änderungsantrag*  
*20(8)5671 Änderungsantrag*  
*20(8)5704 Formulierungshilfe*

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**  
Finanzausschuss  
Wirtschaftsausschuss  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
Verteidigungsausschuss  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Verkehrsausschuss  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Digitales  
Ausschuss für Klimaschutz und Energie

**Gutachtlich:**  
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Dennis Rohde (SPD)

**Mitberichterstatter/in:**  
Abg. Christian Haase (CDU/CSU)  
Abg. Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)  
Abg. Otto Fricke (FDP)  
Abg. Peter Boehringer (AfD)  
Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE.)

Wir haben einvernehmlich beschlossen, zum Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023, zu dem Antrag auf einen Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes und zu dem Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes heute eine öffentliche Expertenanhörung durchzuführen.



Insbesondere möchte ich unsere eingeladenen Sachverständigen willkommen heißen. Das ist zunächst Herr Professor Dr. Thiess Büttner. Er ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Guten Morgen!

**Sachverständiger Prof. Dr. Thiess Büttner** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Guten Morgen!

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Dann ist anwesend Herr Ministerialrat am Bundesrechnungshof Dr. Jan Keller, der Prüfgebietsleiter für das Haushaltsgesetz.

**Sachverständiger MR Dr. Jan Keller** (Bundesrechnungshof): Guten Morgen, Herr Vorsitzender!

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Dann begrüße ich Herrn Professor Dr. Hanno Kube, Lehrstuhl für Öffentliches Recht unter besonderer Berücksichtigung des Finanz- und Steuerrechts am Institut für Finanz- und Steuerrecht der Universität in Heidelberg.

**Sachverständiger Prof. Dr. Hanno Kube** (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Guten Morgen aus Heidelberg!

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Dann begrüße ich Herrn Dr. Ulrich Schneider. Er ist Hauptgeschäftsführer beim Paritätischen Wohlfahrtsverband.

**Sachverständiger Dr. Ulrich Schneider** (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband): Schönen guten Morgen!

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Dann begrüße ich Frau Professor Dr. Monika Schnitzer. Sie ist die Vorsitzende des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

**Sachverständige Prof. Dr. Monika Schnitzer** (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung): Guten Morgen!

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Dann begrüße ich Professor Dr. Fritz Söllner, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der TU Ilmenau.

**Sachverständiger Prof. Dr. Fritz Söllner** (TU Ilmenau): Guten Morgen allerseits!

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Dann begrüße ich Herrn Professor Dr. Dr. Armin Steinbach, Lehrstuhl für Recht und Ökonomie an der HEC Paris.

**Sachverständiger Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach** (HEC Paris): Schönen guten Tag!

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Dann begrüße ich Professor Dr. Henning Tappe, Professor für Öffentliches Recht, deutsches und internationales Finanz- und Steuerrecht an der Universität Trier.

**Sachverständiger Prof. Dr. Henning Tappe** (Universität Trier): Guten Morgen! Vielen Dank für die Einladung.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Dann begrüße ich Professor Dr. Alexander Thiele, Professur für Staatstheorie und Öffentliches Recht an der BSP in Berlin.

**Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Thiele** (BSP Business & Law School Berlin): Guten Morgen!

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Dann begrüße ich Professor Dr. Joachim Wieland, ehemaliger Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

**Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland** (Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): Guten Morgen!

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Und dann begrüße ich noch Herrn Professor Dr. Berthold Wigger, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Public Management am KIT.



**Sachverständiger Prof. Dr. Berthold U. Wigger** (Karlsruher Institut für Technologie): Guten Morgen!

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Für die Bundesregierung begrüße ich den Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, Dr. Florian Toncar, sowie den Staatssekretär Werner Gatzer. Auch Ihnen: Herzlich willkommen!

**Dr. Florian Toncar,** Parl. Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen: Guten Morgen!

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Bevor wir mit den Fragerunden beginnen, kurz einige Hinweise zum Ablauf:

Die heutige Sitzung findet rein digital statt. Ich bitte deshalb diejenigen, die nicht zugeschaltet sind, ihr Mikrofon ausgeschaltet zu lassen.

Der Stenografische Dienst des Deutschen Bundestages wird ein Wortprotokoll fertigen, welches zusammen mit den eingegangenen Stellungnahmen auf der Homepage des Bundestages veröffentlicht wird. An der Stelle auch vielen herzlichen Dank an den Stenografischen Dienst.

Die eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen wurden in der Ausschussdrucksache 20(8)5716 zusammengefasst und dienen als Grundlage für die Fragen.

Die Anhörung dauert zwei Stunden. Eingangstatements sind nicht vorgesehen. Wir treten daher gleich in die erste Fragerunde ein.

Gemäß unseren Gepflogenheiten bei Anhörungen ist es so, dass in jeder Fragerunde jede Fraktion einmal das Fragerecht ausüben kann. Jeder Fragesteller kann entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder jeweils eine Frage an zwei Sachverständige stellen. Weitere Fragen sind dann erst in der nächsten Fragerunde möglich.

Um in einer zweistündigen Anhörung mindestens drei vollständige Runden zu ermöglichen, sollten die Fragen und die Antworten zusammen nicht mehr als fünf Minuten einnehmen. Das

heißt, je länger die Frage, desto kürzer muss die Antwort ausfallen.

Diese Anhörung wird live im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen und kann anschließend in der Mediathek abgerufen werden.

Nach diesen ganzen Vorreden können wir jetzt in die inhaltliche Diskussion eintreten. Für die SPD-Fraktion hat als Erstes Dennis Rohde das Fragerecht.

**Dennis Rohde** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Vielen Dank an alle Sachverständigen auch für die schriftlichen Stellungnahmen. Vielleicht vorab für die Koalition der Hinweis, dass wir versuchen, sich gegebenenfalls aus dieser Anhörung ergebende Änderungsanträge im Laufe des Nachmittages an alle Ausschussmitglieder und an die mitberatenden Ausschüsse zu übersenden, damit eine vernünftige Lesezeit gewährleistet ist.

Ich würde meine erste Frage gerne Professor Thiele und Professor Wieland stellen und mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts fragen, ob Sie der Ansicht sind, dass mit dem vorliegenden Nachtragshaushalt und mit der Formulierungshilfe für Artikel 115 dem Urteil Genüge getan ist.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Herr Professor Thiele.

**Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Thiele** (BSP Business & Law School Berlin): Vielen Dank für die Frage. - Aus meiner Sicht ja. Erstens zur Notlage und den ungeschriebenen Tatbestandsmerkmalen, die das Bundesverfassungsgericht herausgearbeitet hat: Ich halte die in ausreichender Form für durch den Haushaltsgesetzgeber dargelegt und begründet. Der Haushaltsgesetzgeber ist erkennbar bemüht, den neuen Kriterien seit dem 15. November, die das Bundesverfassungsgericht aufgestellt hat, nachzukommen, und seine Formulierungen entsprechen auch geradezu in der Gliederung derjenigen, die das Verfassungsgericht quasi in seinem Urteil präsentiert hat. Das gilt sowohl für die Notlage im Hinblick



auf die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges als auch im Hinblick auf das Ahrtal.

Wichtig ist: Es ist abzustellen auf die Situation Anfang 2023, genauer: sogar Ende 2022, als man im Haushalt darauf hätte reagieren müssen, wenn der Haushaltsgesetzgeber nicht davon ausgegangen wäre, dass eine Notlage deswegen nicht vorliegt, weil die Mittel bereits vorhanden sind. Die sind jetzt rückwirkend weggefallen. Deswegen ist ausnahmsweise auch die rückwirkende Erklärung dieser Notlage zulässig. Sie ist geradezu der einzige verfassungskonforme Weg, um einen verfassungskonformen Haushalt nach den rückwirkend entfallenden Kreditermächtigungen aufzustellen. Insofern teile ich umfassend die Auffassung, dass dieser Nachtragshaushalt nicht nur verfassungsgemäß, sondern nachgerade verfassungsnotwendig ist. - Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Herr Professor Wieland.

**Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland** (Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): Danke schön. - Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordnete! Ich kann mich im Wesentlichen meinem Vorredner Thiele anschließen. Ich denke, die Notlage ist nach den neuen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 15. November dieses Jahres angemessen dargelegt. Der Haushaltsgesetzgeber hat tatsächlich sehr genau die Punkte dargelegt, die nach dem Urteil zu erläutern sind, wenn man eine solche Notlage annimmt.

Nach meiner Auffassung ist der Beschluss auch rechtzeitig; entscheidend ist das Haushaltsjahr. Nachdem das Verfassungsgericht klargestellt hat und zum ersten Mal diese ungeschriebenen Voraussetzungen dargelegt hat, ist der Haushaltsgesetzgeber von Verfassungs wegen verpflichtet, das nun auch umzusetzen. Das konnte er aber naturgemäß nicht, bevor ihm das Urteil bekannt war, da wir ja alle nicht wussten, welche ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale hier zu erfüllen sind.

Ich bin auch der Auffassung, dass alle relevanten Sondervermögen abgehandelt worden sind. Das

Urteil bezieht sich nur auf Sondervermögen, die Notlagenkredite in Anspruch nehmen. Etwas anderes hatte das Bundesverfassungsgericht nicht zu entscheiden. Etwas anderes ist auch in der mündlichen Verhandlung und in den Schriftsätzen nicht erörtert worden.

Das Bundesverfassungsgericht hat jetzt zwar wegweisende Hinweise gegeben; aber es hat gewissermaßen kein Lehrbuch des Haushaltsverfassungsrechts geschrieben, sondern das entschieden, was in dem konkreten Fall zu entscheiden war. Und dieser konkrete Fall bezieht sich eindeutig nur auf Sondervermögen, die notlagenkreditfinanziert waren, nicht auf andere Sondervermögen. Das scheint mir wesentlich zu sein. Das ist auch ein wesentlicher Bestandteil, warum ich meine, der Haushaltsentwurf und die Erklärungen, wie sie vorgesehen sind, sind verfassungsgemäß. - Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Für die CDU/CSU stellt jetzt Yannick Bury die nächsten Fragen.

**Yannick Bury** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Liebe Kolleginnen und Kollegen! Meine Damen und Herren Sachverständigen! Auf dem Weg mit, ich glaube, unserem gemeinsamen Ziel, den Bundeshaushalt, die Bundesfinanzen wieder in die Verfassungsmäßigkeit zu überführen, bin ich eigentlich davon ausgegangen, dass wir uns heute in dieser Anhörung vor allem mit der Begründung der Notlagenerklärung befassen werden.

Ich bin jetzt allerdings gleichzeitig, sowohl beim Betrachten des Nachtragshaushalts als auch beim Betrachten der Stellungnahme, doch noch mal auf ein paar grundsätzliche Fragen aufmerksam geworden, die insbesondere die Frage der Berücksichtigung der Sondervermögen - aller Sondervermögen, auch der Nettokreditaufnahme - umfassen, und möchte deswegen Herrn Professor Büttner und Herrn Dr. Keller fragen, inwiefern sie es als verfassungsrechtlich und finanzwissenschaftlich problematisch ansehen, nicht die Salden aller Sondervermögen für die relevante Nettokreditaufnahme zu berücksichtigen, inwiefern hieraus möglicherweise noch mal ganz



grundlegende verfassungsrechtliche Probleme entstehen könnten und der Nachtragshaushalt den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts bzw. dem Urteil durch diesen Umstand möglicherweise nicht Rechnung tragen könnte. - Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Herr Professor Büttner.

**Sachverständiger Prof. Dr. Thiess Büttner**

(Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Zu diesem Punkt muss ich sagen: Ich bin sehr erstaunt, dass die Bundesregierung bei der Ermittlung der Nettokreditaufnahme unverändert die im Zuge des zweiten Nachtragshaushalts eingeführte geänderte Buchungsregel anwendet. Diese Buchungsregel hat ja die vom Bundesverfassungsgericht konstatierte Umgehung der Obergrenze für die Neuverschuldung erst möglich gemacht. Meines Erachtens hat das Verfassungsgericht klargestellt, dass im Hinblick auf die Schuldenbremse und die Obergrenze eine Einheit von Kernhaushalt und unselbstständigen Sondervermögen gilt. Deshalb müssen die Defizite in den Sondervermögen auf die Nettokreditaufnahme des Bundes angerechnet werden, wie es ja vor dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz, dem beklagten, auch stets praktiziert wurde.

Die neue Buchungsregel hat auch dazu geführt, dass die Schuldenbremse eben ihren Kernauftrag, die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln abzusichern, nicht mehr erfüllen konnte. Dort werden ja auch die Sondervermögen, die Defizite dort, berücksichtigt. Materiell bedeutet das jetzt, dass zwar einzelne Punkte berücksichtigt werden, wenn auch in einer nicht richtigen systematischen Art und Weise, wie das Defizit im Wirtschaftsstabilisierungsfonds Energie oder das Defizit im Fonds „Aufbauhilfe 2021“. Alle anderen Sondervermögen, auf die die Schuldenregel Anwendung findet, insbesondere der Klima- und Transformationsfonds, bleiben aber außen vor. Geht man von den Sollansätzen für die Wirtschaftspläne hier aus und berücksichtigt alle Änderungen, die vorgelegt wurden, handelt es sich um ein zusätzliches Defizit von 18 Milliarden

Euro, das hier nicht veranschlagt wird. Ich halte das für problematisch.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Herr Dr. Keller.

**Sachverständiger MR Dr. Jan Keller** (Bundesrechnungshof): Danke, Herr Vorsitzender. - Ich kann mich dem, was Herr Büttner eben schon gesagt hat, inhaltlich anschließen. Ich denke, dass das Thema „korrekte Verbuchung der Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung“ gerade in diesem mittleren Teil der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sogar eine Schlüsselrolle einnimmt. Und ich denke auch, das Gericht hat sich, auch unter dem Eindruck der mündlichen Verhandlungen, hier sehr grundsätzlich äußern wollen und hat hier ein paar Sachen sehr klargestellt.

Die Sondervermögen zu berücksichtigen, folgt letztlich aus den Grundsätzen der Kameralistik. Das Gericht hat ja eigentlich nur klargestellt: Sie gelten, sie sind nicht aufgehoben worden, und sie sind auch auf die Sondervermögen anzuwenden. Das Gericht spricht hier von „kassenwirksamer Fälligkeit“. Das ist eigentlich ein Dreh- und Angelpunkt.

Man könnte jetzt das Gedankenspiel noch weiter spielen. Hätte das Gericht die Übertragung - 60 Milliarden Euro in den KTF - akzeptiert und diese sonstigen Ausführungen zu den Bereichen Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit dennoch so getroffen, dann würde das jetzt nichts an der materiellen Lage ändern; denn sämtliche Entnahmen aus den dann vielleicht noch vorhandenen 60 Milliarden Euro müssten auf die Nettokreditaufnahme eben in dem Moment angerechnet werden, in dem sie kassenwirksam werden. Und das ist auch weiterhin zu beachten, auch für die Sondervermögen, bei denen es bisher noch nicht geschehen ist.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Für Bündnis 90/Die Grünen fragt jetzt Sven-Christian Kindler.

**Sven-Christian Kindler** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte mich auch erst mal bedanken



für die Stellungnahmen und auch die Teilnahme der Sachverständigen heute an der Anhörung. - Ich hätte jeweils eine Frage an Professor Tappe und Professor Thiele. Es geht darum, ob Sie die Voraussetzungen sehen, die das Bundesverfassungsgericht jetzt für den Nachtragshaushalt 2023 in Bezug auf die Notlagenerklärung geschrieben hat, aber auch um die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Frage der Buchungssystematik, was zum Beispiel gerade der Bundesrechnungshof ausgeführt hat. Teilen Sie das so auch bei der Frage von Inanspruchnahmen von Rücklagen, die nicht über Notlagenkredite zustande gekommen sind?

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Professor Tappe.

**Sachverständiger Prof. Dr. Henning Tappe** (Universität Trier): Vielen Dank. - Zu der Notlage an sich ist ja von den Kollegen Thiele und Wieland gerade schon einiges gesagt worden. Deswegen springe ich vielleicht mal direkt auf die mir etwas komplizierter erscheinende Frage der Buchungssystematik und knüpfe auch an das an, was meine beiden Vorredner gesagt haben.

Ich möchte dem deutlich widersprechen, um das ganz klar zu sagen. Ich leite das nicht aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ab, und ich lese aus Artikel 115 auch etwas ganz anderes heraus. Auch das Bundesverfassungsgericht wäre, wenn es etwas anderes gesagt hätte - was es nach meiner Auffassung nicht getan hat -, an die Verfassung gebunden.

Zunächst mal: Das Bundesverfassungsgericht - das hat Herr Wieland auch gerade richtig gesagt - hat sich nur mit Notlagenkrediten befasst, nicht mit Rücklagen, nicht mit Sondervermögen allgemein und auch nicht mit der Buchungssystematik allgemein. Die Frage der Buchungssystematik ist letztlich auch gar keine verfassungsrechtliche Frage. Artikel 115 überlässt die Fragen der Buchung, die Berechnung dem einfachen Gesetzgeber, und da ist das auch gut aufgehoben. Das Problem ist, wenn Buchungen genutzt werden, um die Schuldenbremse zu umgehen. Und das hat das Bundesverfassungsgericht entschieden.

Ich würde es so zusammenfassen, dass man sagen kann: Das Bundesverfassungsgericht hat im Prinzip so etwas gemacht wie eine zeitliche Notlagenkonnexität. Das heißt, die Notlage muss zum richtigen Zeitpunkt bekämpft werden, die Notlagenkredite dürfen nicht einfach gespart werden. Das ist aber keine Frage der Buchungssystematik. Und Sondervermögen sind auch nicht per se verfassungswidrig. In Artikel 110 ist vorgesehen, dass Zuführung und Ablieferung kameralistisch - Herr Keller hat es auch gesagt - so gebucht werden.

Ganz wichtig scheint mir zu sein, dass man zwischen Haushaltsgesetzgebung und Haushaltsvollzug unterscheidet. Die Haushaltsgesetzgebung stellt darauf ab, dass Einnahmen und Ausgaben ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind, mit Ausnahme zum Beispiel im Fall der Notlage. Die Kreditaufnahme und die Frage, wann eine Kreditaufnahme tatsächlich kassenwirksam zu buchen ist, ist aber keine Frage des Haushaltsgesetzes, macht das Haushaltsgesetz auch nicht verfassungswidrig, sondern ist eine Frage des Haushaltsvollzugs.

Vielleicht kann ich das an einem ganz einfachen Beispiel deutlich machen. Nehmen wir mal an, für den Haushalt würde entgegen der 0,35-Prozent-Grenze des BIP - strukturelle Verschuldung - einfach mal entschieden: Wir nehmen Einnahmen aus Krediten in Höhe von 0,4 Prozent des BIP. Alles andere lasse ich mal raus. Dann wäre dieser Haushalt relativ eindeutig verfassungswidrig, weil der Haushalt Einnahmen aus Krediten in einer falschen Höhe veranschlagt. Wenn man jetzt durch irgendwelche Zufälle am Ende des Jahres mehr Steuereinnahmen bekommen würde und die Kreditaufnahme im Tatsächlichen einhalten kann, weil man eben entgegen der ursprünglichen Planung doch nicht so viele Kredite braucht, dann ist die Kreditaufnahme im Vollzug korrekt, hält sich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen. Das ändert aber nichts daran, dass das Haushaltsgesetz ursprünglich verfassungswidrig war. Das heißt, der Haushaltsvollzug hat keine Auswirkungen auf das Haushaltsgesetz.



Hier wird versucht, genau das Gegenteil zu machen. Die tatsächliche Kreditaufnahme wird als Argument dafür benutzt, dass ein Gesetz verfassungswidrig ist. Und das ist schlicht eine Vermischung von Gesetzgebung und Vollzug. Das darf man nicht durcheinanderbringen. Für den Vollzug ist das Kontrollkonto richtig, und ein Nachtragshaushalt hat auch weniger starke Anforderungen, zum Beispiel an den Grundsatz der Haushaltsvollständigkeit. Der Nachtrag darf auch nur punktuelle Dinge regeln. Man kann also nicht einem Gesetzgeber, dem Nachtragshaushaltsgesetzgeber, vorwerfen, dass er Dinge vergessen hat. Man darf ihm erst recht nicht vorwerfen, dass er Dinge, die im Vollzug passiert sind, nicht in sein Gesetz aufnimmt. Das Gegenteil ist der Fall: Der Vollzug muss sich an dem Gesetz orientieren, nicht das Gesetz am Vollzug.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Herr Professor Thiele hat jetzt die Aufgabe, in 45 Sekunden zu ergänzen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Thiele** (BSP Business & Law School Berlin): Das wird mir gelingen, Herr Vorsitzender; denn ich kann mich im Kern den Ausführungen von Herrn Tappe anschließen. Ich möchte noch mal deutlich machen, dass wir das Urteil auch nicht überstrapazieren sollten.

Das Urteil hat sich mit einem Notlagensondervermögen beschäftigt. Dort ist, wie der Kollege Tappe sagt, die Notwendigkeit einer strengen Auslegung gerade im Hinblick auf den Ausnahmeharakter dieser Notlage noch einmal deutlich betont worden. Daraus ergibt sich letztlich auch die strenge Geltung dieser Jährigkeit, die Herr Tappe jetzt mit „zeitlicher Krisenkonnexität“ bezeichnet hat. Ich würde dem insofern vollständig zustimmen. Die Buchungssystematik als solche ist nicht Thema gewesen, sondern die Jährigkeit in ihrer absoluten Form im Notlagenfall. - Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Dann für die FDP-Fraktion Otto Fricke.

**Otto Fricke** (FDP): Herr Vorsitzender, herzlichen Dank für die Worterteilung. - Es geht ja in der

Anhörung heute darum, dass wir nach dem Urteil den Nachtragshaushalt 2023 auf verfassungsrechtlich stabile Beine stellen. Deswegen konzentriere ich mich auch darauf. Denn ich gehe davon aus, dass die CDU/CSU bei wesentlichen Änderungen des Haushaltsentwurfs für 2024 sicherlich noch eine weitere Anhörung macht, was auch ihr gutes Recht an dieser Stelle ist.

Insofern an Herrn Kube als denjenigen, der ja obsiegt hat, hier die Frage: Entspricht nach Ihrer Einschätzung der Nachtrag dem Urteil, bzw. wo entspricht der Nachtrag nach Ihrer Meinung nicht dem Urteil?

Dann an Herrn Wigger die Frage: Ist die wirtschaftliche Situation für 2023 in der bisherigen Formulierungshilfe ökonomisch so richtig dargestellt, ja oder nein? - Danke.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Professor Kube.

**Sachverständiger Prof. Dr. Hanno Kube** (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Vielen Dank für die Frage. - Ich hatte ja auch schon schriftlich ausgeführt, dass ich es zunächst mal begrüße, dass hier der Haushaltsgesetzgeber Ende des Jahres tätig wird, um auf das Urteil zu reagieren. Viele Anpassungen, die im Nachtragshaushalt vorgesehen sind, sind gut nachvollziehbar und erscheinen unproblematisch. Der Kern der Problematik ist natürlich die rückwirkende Erteilung der Kreditemächtigungen zugunsten des WSF-E und zugunsten des Fonds „Aufbauhilfe 2021“.

Ich meine, dass im Ergebnis im Notlagenbeschluss vertretbar dargelegt wird, dass in 2023 eine Notlage besteht, insbesondere hinsichtlich des WSF-E; die Ahrtal-Hilfe bedeutet sicherlich eigene Schwierigkeiten. Es gibt weitere Probleme, die durch den Notlagenbeschluss nur eingeschränkt gelöst werden. Ich meine, es gibt Bezugnahmen auf Dinge, die dauerhaft zu finanzieren sind. Wenn die Preise dauerhaft höher werden, dann wird es einen dauerhaften Finanzierungsbedarf geben. Das ist dann kein Notlagenbezug mehr.



Es gibt Bezugnahmen auf das Wachstum und damit auf die Konjunkturkomponente, also gewisse Schwierigkeiten in diesem Zusammenhang. Aber ich meine, dass die Notlage insgesamt vertretbar dargelegt ist. Ich meine auch, dass es in der Ausnahmesituation, in der wir uns jetzt letztlich infolge des Urteils des Gerichts Ende des Jahres befinden, bei einem verbleibenden verfassungsrechtlichen Risiko auch vertretbar ist, dass der Notlagenbeschluss rückwirkend gefasst wird.

Ich sehe also verbleibende verfassungsrechtliche Risiken. Ich sehe gewisse Probleme in Begründungselementen des Notlagenbeschlusses. Aber insgesamt halte ich den Beschluss und das Nachtragshaushaltsgesetz für nachvollziehbar und vertretbar. - Danke schön.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Professor Wigger.

**Sachverständiger Prof. Dr. Berthold U. Wigger** (Karlsruher Institut für Technologie): Herzlichen Dank für die Einladung und für die Gelegenheit, hier Stellung nehmen zu dürfen. - Die Darstellung der Notlagensituation in der Formulierungshilfe halte ich im Großen und Ganzen für überzeugend.

Auch wenn wir jetzt Ende 2023 genau genommen so eine Notlagensituation nicht mehr haben, so stehen wir jetzt ja vor der Situation, uns in die Ex-ante-Position zurückzusetzen und zu überlegen: Hatten wir Ende 2022 eine Situation, die Notlagenkredite für 2023 gerechtfertigt hat? Das würde man wohl ...

(Bild- und Tonstörung)

... mit Verweis auf die entsprechende Literatur auch dargestellt. Insofern scheint es mir angemessen, so vorzugehen, auch wenn es natürlich zwar der jetzigen Situation geschuldet ist, aber gleichwohl in so einer Ex-post-Situation unbefriedigend ist, die Notlage feststellen zu müssen. - Danke schön.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Vielen Dank. - Für die AfD-Fraktion fragt jetzt Peter Boehringer.

**Peter Boehringer** (AfD): Danke, Herr Vorsitzender. Mein Dank geht auch an alle Sachverständigen. - Ich muss allerdings vorab mein Befremden zum Ausdruck bringen, dass hier offenbar immer noch offensiv die Rechtsauffassung der Bundesregierung und der von ihr beauftragten Sachverständigen vertreten wird - gegen den Wortlaut des Urteils; man konnte hier teilweise sogar Gerichtsschelte heraushören. Das befremdet ein wenig. Deshalb müssen wir uns in der Sache leider noch mal an den bereits behandelten Fragen entlanghangeln. Meide beiden Fragen gehen an Professor Söllner.

Herr Professor Söllner, kann man sagen, dass der Entwurf zum Nachtragshaushalt 2023 die Vorgaben aus Karlsruhe aus Ihrer Sicht vollständig umsetzt, insbesondere im Hinblick auf die jetzt eben schon diskutierte Berechnung der Nettokreditaufnahme und der Schuldenaufnahme in den Sondervermögen? Müssten nicht auch andere Sondervermögen berücksichtigt werden? Das ist ja eine der wichtigen Fragen neben der Buchungssystematik. Ist der vorliegende Entwurf darum aus Ihrer Sicht verfassungskonform, ungeachtet anderer Gründe, aus denen er es meiner Meinung nach überhaupt nicht ist? - Das ist die erste Frage.

Die zweite Frage macht noch ein anderes Thema auf. Das Urteil sagt ja aus, dass nicht genutzte Kreditermächtigungen jedes Jahr verfallen und jedes Jahr neue Kreditermächtigungen ausgesprochen werden müssen, also ganz kameralistisch. Wie ist vor diesem Hintergrund die allgemeine Rücklage im Kernhaushalt zu bewerten? Handelt es sich hier nicht auch um allgemeine ungenutzte Kreditermächtigungen, die bisher zwischen den Jahren hin- und hergeschoben wurden? Müsste diese Rücklage dann konsequenterweise nicht auch gestrichen werden? - Danke.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Herr Professor Söllner.

**Sachverständiger Prof. Dr. Fritz Söllner** (TU Ilmenau): Vielen Dank für die Frage. - Ich stimme dem Kollegen Büttner vollkommen zu: Die Sondervermögen müssten selbstverständlich auch alle berücksichtigt werden, und die Änderung



der Rechnungslegung, die durchgeführt wurde, ist kein unwichtiges Detail, sondern der Dreh- und Angelpunkt der Versuche, die Schuldenbremse zu umgehen. Von daher ist die Nettokreditaufnahme im Nachtragshaushalt eindeutig zu gering ausgewiesen. Allein für die Sondervermögen müsste man noch 14,3 Milliarden Euro dazulegen.

Interessant ist die allgemeine Rücklage, die Sie angesprochen haben. 2015 bis 2019 wurden im Bundeshaushalt ja Überschüsse erzielt. Mit diesen Überschüssen wurden die Schulden getilgt, wie es die Bundeshaushaltsordnung auch vorsieht. Gleichzeitig wurde der Betrag in eine sogenannte allgemeine Rücklage eingebucht; es ist nur eine buchmäßige Rücklage gewesen. In der Folgezeit zählen diese Entnahmen aus der buchmäßigen Rücklage als Einnahmen, obwohl sie bei der Entnahme jeweils durch die Aufnahme von Krediten finanziert werden müssen. Das widerspricht nicht nur ganz klar den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und der Haushaltsklarheit, sondern stellt auch einen ziemlich offensichtlichen Versuch dar, die Schuldenbremse zu umgehen.

Insofern ist der Nachtragshaushalt meiner Meinung nach - ich bin natürlich kein Jurist - nicht verfassungsgemäß und entspricht auch nicht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, da die tatsächliche Verschuldung viel zu niedrig ausgewiesen ist. Der Nachtragshaushalt geht von einer Nettoneuverschuldung von 70,6 Milliarden Euro aus. Wenn wir die 14,3 Milliarden Euro, die den anderen Sondervermögen zuzurechnen sind, dazuzählen und die 43,5 Milliarden Euro, die dieses Jahr aus der allgemeinen Rücklage entnommen werden sollen, dann kommt man auf eine Gesamtverschuldung von 128,4 Milliarden Euro, was ja doch deutlich höher ist als die ausgewiesenen 70,6 Milliarden Euro. Aus diesem Grund halte ich das Ganze aus ökonomischer Sicht nicht für vertretbar, und, wie gesagt, als juristischer Laie scheint mir das auch nicht verfassungsgemäß zu sein.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Vielen Dank. - Für die Fraktion Die Linke fragt jetzt Gesine Lötzs.

**Dr. Gesine Lötzs (DIE LINKE):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Damen und Herren, meine Fragen richten sich an Dr. Ulrich Schneider.

Erstens. Kurz nach dem Urteil wurden ja von verschiedenen Seiten sozialpolitische Einschnitte gefordert. Was wäre Ihrer Meinung nach ein konstruktiver Umgang mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes?

Die zweite Frage: Gibt es sozialpolitische Veränderungen mit Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, die Sie vorschlagen würden? - Herzlichen Dank.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Herr Dr. Schneider.

**Sachverständiger Dr. Ulrich Schneider** (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband): Herzlichen Dank für die Frage. - Es ist in der Tat so gewesen, dass nach dem Urteil relativ zügig Sparvorschläge gemacht wurden und diese Sparvorschläge sich ja in allererster Linie auf den Sozialbereich bezogen. Ich gehe davon aus, dass das der Grund ist, warum ich seitens der Linksfraktion hier in diesen erlauchten Kreis eingeladen wurde; denn ich bin weder Jurist noch Finanzwirt. Wo wir uns aber auskennen, das ist die soziale Lage in Deutschland, und wir wissen, was im Moment diese ganze Diskussion um Einsparungen mit den Menschen macht.

Die soziale Lage ist nun einmal so, dass wir eine Armutsquote auf einem Rekordniveau - die kann man auch nicht einfach wegrechnen - von 16,9 Prozent haben. 14,1 Millionen Menschen leben derzeit unter der statistischen Armutsgrenze. Das betrifft jedes fünfte Kind, und bei den Rentnerinnen und Rentnern sind es mittlerweile 18 Prozent. Wir haben nach wie vor 7 Millionen Menschen im Grundsicherungsbezug, sei es im Bürgergeld oder in der Altersgrundsicherung.

Momentan führt die Diskussion über Einsparungen in einer ohnehin angespannten Lage zu einer sehr tiefen Verunsicherung auch derer, die nicht in Armut sind, sondern die oberhalb der Armuts-



grenze leben und sich nun natürlich Sorgen machen: Wie geht es weiter? - Mittlerweile sind von einigen Professoren - nicht aus diesem Kreise - sogar öffentlich Vorschläge geäußert worden, die besagen: Über den Rentenzuschuss muss man jetzt mal diskutieren.

Ich glaube, dass man Menschen in Deutschland mit nichts mehr Existenzangst machen kann als mit einer drohenden Altersarmut. Deswegen: Das, was hier geäußert wurde, ist, wenn man sich die Gesamtsituation in Deutschland anschaut, zum Teil außerordentlich unsensibel gewesen und hat zu erheblicher Verunsicherung geführt. Denn eines ist aus unserer Sicht auch klar: Wenn man solche Sparmaßnahmen umsetzen würde, sprich: wenn man noch mal massiv dort in den Haushalt reingehen würde, wo es etwa um Bürgergeld geht, wo es um Wohngeld geht, wo es um Rentenzuschüsse geht, dann würde dies zu einer weiteren massiven nicht nur sozialen, sondern auch politischen Spaltung dieser Gesellschaft beitragen.

Anforderungen an den Haushalt für das nächste Jahr im sozialen Bereich sehen wir vorneweg vor allem in der Wohnungspolitik. Hier im Kreis wird bekannt sein: Wir haben nur noch 1 Million Sozialwohnungen in Deutschland; wir hatten mal mehrere Millionen. Als Minimum, sagen alle Sachverständigen, brauchen wir rund 2 Millionen Sozialwohnungen, was einen jährlichen Investitionsbedarf von über 6 Milliarden Euro bedeuten würde. Wir haben laut KfW-Gutachten im Bereich der kommunalen Instandhaltung - hier geht es also gar nicht um Neubau, sondern nur um Instandhaltung - im Moment einen ausgewiesenen Investitionsrückstand von 166 Milliarden Euro, davon allein 47 Milliarden Euro im Bereich der Schulen, 12 Milliarden Euro im Bereich von Kindergärten und - außerhalb des sozialen Bereichs - 39 Milliarden Euro bei Straßen und Brücken. Das sind die Dinge, auf die wir uns in künftigen Haushalten einstellen müssen.

Um nur zwei Beispiele zu nennen: Wir haben eine enorme Unterdeckung im Bereich der Pflege, aber auch, wie wir kürzlich gehört haben, im Bereich der Kitas. Das kommt im nächsten Jahr auf uns zu. Deshalb unser Plädoyer: Man sollte, was

immer man jetzt in der Auswertung dieses Urteils diskutiert, schon daran denken, dass wir in 2024 einen entsprechenden Haushalt brauchen. Deshalb müssten auch Sonderfonds diskutiert werden, die nötig sein können, um den Menschen wieder soziale Sicherheit und Zuversicht zu geben.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Als Nächstes: Bettina Hagedorn für die SPD-Fraktion.

**Bettina Hagedorn:** Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen! Liebe Kollegen! Liebe Expertinnen und Experten, schön, dass Sie uns erneut zur Verfügung stehen! - Ich habe zwei Fragen an Professor Armin Steinbach, und zwar: Wie beurteilen Sie die Auswirkungen des Urteils für die Länderebene sowie für Deutschland im europäischen Kontext? Und: Sehen Sie die Möglichkeit, die Schuldenbremse nach Artikel 115 Grundgesetz auch für 2024 auszusetzen, so wie es für 2023 mit dem Nachtragshaushalt getan wird? Wäre das aus Ihrer Sicht eine fast logische Konsequenz aus dem Urteil? - Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke. - Herr Professor Steinbach, bitte.

**Sachverständiger Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach** (HEC Paris): Vielen Dank für diese Fragen, Frau Abgeordnete. - Zur Situation der Länder ist zu sagen, dass sie aktuell sehr heterogen ist und momentan auch noch sehr unübersichtlich. Im Grunde haben alle 16 Bundesländer Sondervermögen, viele haben mehrere - allein Berlin hat 14, das Saarland hat 12 -; aber natürlich sind nicht alle notlagebedingt finanziert und nicht alle überjährig mit Kreditermächtigungen ausgestattet. Die Länder haben auch sehr unterschiedlich von der Erklärung einer Notsituation Gebrauch gemacht.

Man kann im Grunde drei Gruppen unterscheiden:

Die eine Ländergruppe umfasst Länder, die den Haushaltsnotstand schon erklärt haben bzw. im Begriff sind, dies zu tun. Schleswig-Holstein ist



zum Beispiel ein Land, das mit gleich drei Notlagegründen - Corona, Ukraine und eine Ostseesturmflut - den Notstand erklärt hat. Das Saarland steht kurz davor, im Zusammenhang mit der Transformation einen Notstand auszurufen; Sachsen-Anhalt ist in einer ähnlichen Situation. Ich sehe, dass diese Länder zumindest teilweise auch Probleme mit dem Veranlassungszusammenhang haben werden. Es geht darum, dass die Ausgaben, die sie aus den Sondervermögen finanzieren, tatsächlich einen entsprechenden Sachzusammenhang aufweisen müssen.

Die zweite Ländergruppe umfasst Länder, die mit der Situation im Bund Probleme haben, weil sie an den Mitteln hängen, die für die Länderförderung vorgesehen waren. Das sind Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Sachsen. Häufig betrifft das Industrieprojekte - grüner Stahl, Wasserstoffförderung -, viele davon übrigens in Ostdeutschland. Diese Länder werden die Konsequenzen erst absehen können, wenn auf Bundesebene klar ist, wie die Situation bei den verfügbaren Mitteln ist.

Dann gibt es eine dritte Gruppe, nämlich die der Länder, die keinen Haushaltsnotstand ausrufen wollen: Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern. So sieht es gerade aus. - Es ist also eine sehr heterogene Lage, die zukünftig möglicherweise auch mit Klagen vor den Landesverfassungsgerichten einhergeht.

Auf europäischer Ebene sind unterschiedliche Auswirkungen zu beobachten. Das Urteil fällt just in die Phase der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die in diesen Wochen abgeschlossen sein sollte. Das Urteil führt zu der Situation, dass die europäischen Regeln für Deutschland noch weniger bindend sind, als es in der Vergangenheit der Fall war. Die deutsche Schuldenregel ist strikter als die europäischen Regeln, sodass wir eigentlich auf eine Situation zulaufen, in der die europäischen Regeln für viele europäische Staaten bindend sind, aber im Grunde nicht für Deutschland.

Die Europäische Kommission wird eher mit gedämpfter Begeisterung auf das Urteil schauen, weil sie im Grunde die für das europäische

Budget vorgesehenen Eigenmittel ausbauen möchte. Die Erlöse aus dem Zertifikatehandel, die ja jetzt die Hauptsäule des KTF darstellen, wird Deutschland vermutlich für sich behalten wollen. Das wird auf europäischer Ebene wahrscheinlich zu Konflikten führen.

2024 haben wir eine ambivalente Situation hinsichtlich der Frage: Sollte die Notlage aufrechterhalten werden? Klar ist, dass wir über die Preisspitzen hinweg sind, dass die Preise wieder konvergieren. Gleichwohl bestehen nach wie vor hohe Preise. Die Großhandelspreise gerade für die Beschaffung von Gas an den Futures-Märkten sind immer noch zweieinhalbmal über dem Niveau vor Corona. Auch die Wachstumsprojektionen zeigen auf, dass es nicht nur konjunkturelle, sondern möglicherweise auch strukturelle Probleme gibt. Insgesamt betrachtet, glaube ich aber, dass es für die Feststellung einer extremen Situation, für die Wiederholung der Erklärung des Notstands nicht ausreicht.

Gleichwohl leichter zu begründen wäre aus meiner Sicht eine restriktivere Feststellung der Notlage im Hinblick auf die Situation in der Ukraine und auf unmittelbar damit verknüpfte fiskalische Konsequenzen, Stichwort „humanitäre Ausgaben für Flüchtlinge“, Stichwort „Finanzhilfen für die Ukraine“. Dies wäre aus rechtlicher Sicht vertretbar, weil die Notlagen-situation nicht zwingend eine gesamtwirtschaftliche, gesamtdeutsche Dimension haben muss, was wir ja auch im Zusammenhang mit der Flut im Ahrtal, einem regionalen Phänomen, erkennen. Eine restriktivere Feststellung der Notlage hätte die Konsequenz, dass die Wirtschaftshilfen und die Transformationsausgaben nicht mehr erstattet werden könnten, sondern nur noch die Finanzhilfen, die Militärhilfen und die humanitären Ausgaben.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Vielen Dank. - Dann als Nächstes: für die CDU/CSU-Fraktion Franziska Hoppermann.

**Franziska Hoppermann (CDU/CSU):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Liebe Kolleginnen und Kollegen! Meine Damen und Herren! Vielen Dank auch von mir an die Sachverständigen, dass



sie uns noch mal zur Verfügung stehen, und für ihre Gutachten. Ich will noch mal zum Nachtrag 2022 zurückkommen; denn die Buchungsregel, die Bestandteil des ehemaligen Haushalts war, ist ja für wichtig und nicht nur für verfassungswidrig erklärt worden.

Ich habe eine Nachfrage an Professor Kube und an Professor Büttner zur Notlagendefinition sowie zu dem diesbezüglichen Begründungserfordernis und zur Beherrschbarkeit bzw. Kontrolle des Staates. Kann man annehmen, dass mit der Zeit die Krise beherrschbar wird und sich eben nicht mehr der Kontrolle des Staates entzieht, so zum Beispiel in der Energiekrise durch Entscheidungen, das Stromangebot durch das Abschalten der Atomkraftwerke zu verknappten? Und gibt es Richtwerte bzw. Größenordnungen bezüglich der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage des Staates, die der Höhe nach eine Notlage rechtfertigen könnten oder eben auch gerade nicht?

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Vielen Dank. - Herr Professor Kube.

**Sachverständiger Prof. Dr. Hanno Kube** (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Vielen Dank, Frau Abgeordnete, für diese Frage, die, glaube ich, von großer Bedeutung ist für die Beurteilung der Situation jetzt und auch in Zukunft.

Lassen Sie mich kurz etwas zum sachlichen Veranlassungszusammenhang sagen, was aus meiner Sicht sehr bedeutsam ist und auch aus dem Urteil abgeleitet werden kann. Es muss ja ein sachlicher Veranlassungszusammenhang bestehen zwischen der Notlage einerseits und der notlagenbedingten Kreditaufnahme und Mittelverwendung andererseits. Wir wissen: Dem Haushaltsgesetzgeber kommt gerade hier ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, vor allem bezüglich der Eignung der Maßnahmen, die ergriffen werden. Allerdings - und das sagt das Gericht ja auch ganz ausdrücklich - verengt sich dieser Spielraum umso mehr, je weiter der ursprüngliche Eintritt der Notlage in der Vergangenheit liegt und je mehr Zeit für die Entscheidungsfindung besteht; denn mit fortschreitender Zeit kann der Haushaltsgesetzgeber wieder stärker nach vorne planen und gestalten.

Wenn ich es mal in einen eigenen Begriff fassen darf, würde ich sagen, dass sich im Laufe der Zeit der exogene Schock durch den ursprünglichen Eintritt der Notlage immer weniger auch in einen finanziellen Schock auswirkt, der durch Notlagenkreditaufnahme abgefedert werden müsste. Dieser Zusammenhang, diese Konnexität auch in der Zeit, spiegelt sich aus meiner Sicht auch schon in der Notlagendefinition selbst wider; denn das Bundesverfassungsgericht führt ja aus, im Übrigen auch mit Blick auf das Europarecht, dass die Notlage von einem „Moment der Unbeherrschbarkeit“ und der fehlenden Absehbarkeit geprägt ist.

Wenn nun eben über die Zeit diese Unbeherrschbarkeit zu einer erneuerten Beherrschbarkeit wird und auch eine neue Absehbarkeit eintritt, dann liegt irgendwann auch keine Notlage mehr vor. Und wir wissen, die Notlage wird vollumfänglich vom Verfassungsgericht geprüft als Tatbestandsvoraussetzung. Und dann wird diese Aufgabe der Finanzierung zu einer regulären Staatsaufgabe, sodass also im Grunde - das haben wir ja auch in der mündlichen Verhandlung bei Gericht thematisiert - Krisennotlagen nicht voll finanziert werden können, keine Vollversicherung in die Zukunft hinein besteht zur Notlagenbewältigung, sondern es um die Abfederung finanzieller Schocks infolge exogener Notlagen Schocks geht. Und das ist, glaube ich, jetzt auch für 2024 sehr genau zu berücksichtigen.

An dieser Stelle mache ich vielleicht mal Schluss und gebe weiter an den Kollegen, der zu der erheblichen Beeinträchtigung und dem Volumen aus volkswirtschaftlicher Sicht sicherlich noch mehr sagen kann als ich. - Danke schön.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke. - Herr Professor Büttner, der Eine-Minute-Pitch.

**Sachverständiger Prof. Dr. Thiess Büttner** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Dann will ich mich beschränken auf die Erheblichkeit. Die Bundesregierung veranschlagt für die Maßnahmen zur Bekämpfung der hohen Energiepreise ungefähr 43 Milliarden Euro. Da gibt es eine Rechtfertigungsfrage, näm-



lich wie weit diese 43 Milliarden wirklich unabweisbar sind, ob auch eigene Politik eine Rolle spielt. Aber wenn man die Zahl nimmt, kann man, denke ich, schon sagen, dass hier eine erhebliche Beeinträchtigung besteht; denn dieser Betrag geht deutlich über die Obergrenze für die strukturelle Verschuldung hinaus. Diese wird derzeit auf knapp 13 Milliarden Euro geschätzt. 43 Milliarden sind mehr als dreimal so viel.

Anders sieht das bei den Finanzhilfen wegen der Flutkatastrophe aus. Hier sollen in diesem Jahr noch Hilfen von 1,6 Milliarden Euro gezahlt werden. Dies ist ganz sicher keine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage, die jetzt einen Nachtragshaushalt oder gar die Erklärung einer Notlage zum jetzigen Zeitpunkt erforderlich machen würde. Von daher sehe ich hier einen geringfügigen, aber zugleich überflüssigen Buchungstrick.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Vielen Dank. - Als Nächster: Dr. Sebastian Schäfer für Bündnis 90/Die Grünen.

**Dr. Sebastian Schäfer** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Vielen Dank an die Sachverständigen für ihre Stellungnahmen und ihre Präsenz heute in der Anhörung. Meine Frage richtet sich an Frau Professor Schnitzer.

Frau Schnitzer, Sie haben in Ihrer Stellungnahme dargelegt, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine auch 2023 insbesondere durch hohe Energiepreise und die wirtschaftliche Unsicherheit weiter bestehen. Könnten Sie uns hier noch einmal darlegen, inwiefern der Sachverständigenrat schon im Gutachten 2022 die Notlage für 2023 für ökonomisch begründbar hielt?

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Frau Professor Schnitzer.

**Sachverständige Prof. Dr. Monika Schnitzer** (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung): Ja, sehr gerne. - Erst mal herzlichen Dank für die Einladung. - Tatsächlich haben wir uns im Gutachten 2022 schon mit dem Thema auseinandergesetzt.

Wir haben beschrieben, was geplant war an Maßnahmen, um den Menschen mehr Sicherheit zu geben: die Energiepreisbremsen, die Strompreisbremse, die Gaspreisbremse. Wir haben beschrieben, warum wir in den hohen Energiepreisen, so wie wir sie Ende letzten Jahres erlebt haben, als sie ja auch ihren Höhepunkt erreicht hatten, eine erhebliche Beeinträchtigung der Wirtschaft und, ja, auch der Kaufkraft der Menschen gesehen haben, weil das ja zu einer Verunsicherung geführt hat. Wir wissen alle: Unsicherheit ist insbesondere für die Wirtschaft besonders schwierig, führt dann aber natürlich auch für die Menschen zu erheblichen Beeinträchtigungen.

Wir haben deswegen gesagt: Es ist sinnvoll, dass es diese Hilfen, also die Strom- und die Gaspreisbremse, gibt, weil diese dazu beitragen, diese Verunsicherungen zu reduzieren, den Menschen zu helfen, ihre Kaufkraft so weit zu erhalten, dass sie mit den hohen Preisen zurechtkommen. Wir haben dann im Nachhinein auch argumentiert, dass dadurch der Anstieg der Verbraucherpreise doch etwas gedämpft werden konnte und dass das makroökonomisch auch geholfen hat.

Wir haben im Gutachten explizit gesagt: Aus Transparenzgründen wäre es besser gewesen, damals schon konkret die Notlage, die wir über das Jahresende 2022 hinaus als gegeben gesehen haben, auch für 2023 zu formulieren. Es war offensichtlich, dass das zum Jahresende nicht auslaufen würde, dass wir weiterhin davon beeinträchtigt sein würden. Genau deswegen sind ja auch die Energiepreisbremsen über den Jahreswechsel hinaus für das Jahr 2023 auch noch aufgesetzt gewesen. Wir haben das also als Begründung gesehen, auch im Jahr 2023 die Notlage zu formulieren, und hätten das auch vorgezogen.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Für die FDP-Fraktion fragt jetzt Dr. Thorsten Lieb.

**Dr. Thorsten Lieb** (FDP): Guten Morgen und herzlichen Dank, Herr Vorsitzender! - Danke auch heute an die Sachverständigen für die Bereitschaft, dabei zu sein. - Ich habe eine Frage, die im Grunde eine Vertiefungsfrage ist und sowohl an Herrn Professor Kube als auch an Herrn



Professor Thiele geht; und zwar geht es mir um die jetzt schon getroffenen allgemeinen Aussagen zur Frage: Genügt der Beschlussentwurf gemäß Artikel 115 so, wie er vorliegt, den Anforderungen des Gerichtsurteils?

Drei Aspekte, die ich gerne auch etwas vertieft haben möchte: einmal der Tilgungsplan, der sozusagen mit dem Verweis versehen ist, ob das genügend ist, dann die Feststellung der Notlage zum Jahresende und drittens die Begründungstiefe - das ist ja mehrfach erwähnt worden -, die ja voll verfassungsgerichtlich überprüfbar ist, nämlich die Feststellung der Notlage als solche. - Herzlichen Dank.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Herr Professor Kube.

**Sachverständiger Prof. Dr. Hanno Kube** (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Vielen Dank für diese Frage. - Zum Tilgungsplan ist aus meiner Sicht zu sagen, dass der Gesetzgeber natürlich insofern recht hatte, als sich von den Zahlen her nicht viel geändert hat. Gleichwohl - das ist auch in einer der anderen Stellungnahmen angeklungen - würde ich mich dafür aussprechen, dass im Zuge eines neuen Notlagenbeschlusses immer auch der Tilgungsplan aktualisiert wird, auch noch mal ins Bewusstsein des Gesetzgebers aufgenommen wird. Deshalb würde ich für die Zukunft anraten, den Tilgungsplan bewusst zu aktualisieren. Aber ich halte das so, wie es im hier vorliegenden Fall gemacht worden ist, nicht für ein verfassungsrechtliches Problem.

Zur Rückwirkung ist aus meiner Sicht zu sagen, dass ein Notlagenbeschluss und eine Notlagenkreditaufnahme natürlich dem Vorherigkeitsgrundsatz unterfallen, weil es ja um die planerische Gestaltung geht, um den formalen Haushaltsausgleich im anstehenden Haushaltsjahr. Jetzt hatten wir es aber mit einer Sondersituation zu tun. Und in dieser Lage halte ich es für vertretbar, den Notlagenbeschluss rückwirkend auf das Jahr 2023 zu beziehen, da es, meine ich, aus parlamentarisch-demokratischen Gründen auch mit Blick auf das Budgetrecht im Ergebnis vorzugswürdig ist, dass der Haushaltsgesetzgeber vorangeht und versucht, das Haushaltsjahr 2023

verfassungskonform abzuschließen, anstatt den Haushalt jetzt in die Verfassungswidrigkeit hineinlaufen zu lassen. Es ist eine Sondersituation. Es gilt im Grundsatz das Vorherigkeitsprinzip; aber in der aktuellen Lage halte ich das Vorgehen für akzeptabel.

Zur Tiefe der Begründung hatte ich eingangs schon kurz ausgeführt. Ich halte das, was da aufgeschrieben wurde, für vertretbar, für nachvollziehbar. Das ist der verfassungsrechtliche Maßstab. Es gibt - auch das hatte ich schon angedeutet - einzelne Begründungselemente, die nicht tragfähig sind, die sich auf dauerhafte Finanzierungserfordernisse beziehen, die sich auf Wachstum beziehen und damit auf die Konjunkturkomponente. Es gibt andere kleine Elemente, die problematisch sind; aber im Ganzen halte ich aus verfassungsrechtlicher Sicht - ich bin kein Volkswirt - die Begründung für vertretbar. - Vielen Dank,

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Herr Professor Thiele.

**Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Thiele** (BSP Business & Law School Berlin): Vielen Dank. - Ich kann mich im Kern eigentlich allen drei Punkten des Kollegen Kube anschließen.

Erstens: zum Tilgungsplan. In der Tat ist in einer Stellungnahme ja angerissen worden, dass es möglicherweise besser gewesen wäre, diesen entsprechend anzupassen und auch neu zu formulieren. In der Tat. Ich würde für die Zukunft anraten, das nach Möglichkeit auch zu tun. Ich sehe, wie Herr Professor Kube auch, damit aber nicht - jedenfalls nicht an dieser Stelle - das Verdikt der Verfassungswidrigkeit verknüpft, wenn das jetzt in dieser Form nicht erfolgen sollte. Sollte es noch möglich sein, würde ich allerdings durchaus anregen, das auch zu tun. Möglicherweise hält sich der Aufwand, das zu tun, in Grenzen. Aber ich sehe an dieser Stelle nicht, dass die Verfassungswidrigkeit daraus erfolgt.

Zur Feststellung der Notlage am Jahresende ist jetzt schon viel gesagt worden. Ich möchte noch mal deutlich betonen: In einer idealen Welt hätte



man das natürlich anders gemacht. In einer idealen Welt hätte man den Ausführungen des Verfassungsgerichts am 15. November nicht lauschen müssen, um zu wissen, was zu tun gewesen wäre. Die rückwirkende Feststellung ist also in der Regel natürlich nicht der Fall, den man grundsätzlich für zulässig ansehen würde. Nein, im Gegenteil: Ich würde sagen, das ist in der Regel gerade nicht zulässig. Aber wir haben eben hier die Situation eines rückwirkenden Wegfalls von Kreditemächtigung. Und die rückwirkende Erklärung der Notlage ist eine Reaktion auf genau diesen Sonderfall.

Zur Begründungstiefe hat Herr Kube aus meiner Sicht alles gesagt. Jedenfalls halte ich diese für ausreichend, gerade vor dem Hintergrund des Beurteilungs- und Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers. - Ich bin am Ende etwas gehetzt, Herr Vorsitzender, wegen der Zeit. - Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Ganz perfekt. - Als Nächstes: für die AfD die Kollegin Schielke-Ziesing.

**Ulrike Schielke-Ziesing (AfD):** Vielen Dank. - Meine beiden Fragen gehen an den Bundesrechnungshof. Professor Söllner hat ja vorhin ausgeführt, dass er der Meinung ist, dass auch die allgemeine Rücklage konsequenterweise gestrichen werden müsste. Sehen Sie das auch so? Und ist dann nicht auch die von Ihnen berechnete Überschreitung der neuen Schuldenregel von jetzt 14,3 Milliarden Euro zu niedrig?

In meiner zweiten Frage geht es um die Notlage. So eine Notlage muss ja auch definiert sein; sie muss einen Ausnahmecharakter haben. Wenn wir jetzt auf 2024 schauen: Sehen Sie dort irgendeinen Ausnahmecharakter, der die Feststellung einer Notlage für 2024 irgendwie rechtfertigen könnte? - Danke.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Herr Dr. Keller.

**Sachverständiger MR Dr. Jan Keller (Bundesrechnungshof):** Danke, Herr Vorsitzender. - Was die allgemeine Rücklage betrifft: Sie war nicht Gegenstand des Rechtsstreits vor dem Bundesverfassungsgericht, und das Gericht hat sich

demzufolge dazu auch nicht geäußert. Würde man die Prinzipien, die dort formuliert wurden, also Jährlichkeit, Jährigkeit, kassenmäßige Fälligkeit so, wie wir sie auch verstehen, nehmen und übertragen, dann wären sie auch auf die allgemeine Rücklage anzuwenden. Das würde ich genauso sehen. Wir haben das in unseren Berechnungen hier nicht berücksichtigt. Wir haben in der ersten Stellungnahme in einer Fußnote kurz gesagt, dass wir das nicht zum Gegenstand machen. Aber aus unserer Sicht würden die entwickelten Regeln hier auch Anwendung finden und müssten eigentlich genauso berücksichtigt werden. Wir haben das bislang, wenn wir den Haushaltsausschuss zum Auftakt der Haushaltsberatungen beraten, in unserer echten Nettokreditaufnahme realisiert. Dort wird diese Größe mit einberechnet, da sie ja auch tatsächlich zu Kreditaufnahmen führt, die nicht für die Nettokreditaufnahme berücksichtigt werden.

Zur Frage zur Erklärung einer Notlage für 2024: Um ehrlich zu sein, würden wir abwarten, wie der Vorschlag eines Notlagenbeschlusses aussieht. Da ist sicherlich vieles möglich. Auf der anderen Seite wird einem klar, wenn man die Notlagenbeschlüsse der Vergangenheit bis in die Gegenwart anguckt: Der Begründungsbedarf wächst, und auch die Beschlüsse werden jeweils länger. Das muss wohl nicht so sein, wenn es eindeutig ist. Nimmt man beispielsweise den Notlagenbeschluss, der dem jetzt in Karlsruhe gescheiterten Nachtragshaushalt zugrunde liegt, dann sieht man, dass das Gericht in seinem Urteil zumindest das Vorliegen der ersten beiden Voraussetzungen, glaube ich, in drei oder vier Sätzen kurz und schlank bejaht hat. Das ist also eindeutig. Und mir scheint: Je länger wir uns von diesen Zeiträumen entfernen, desto weniger eindeutig und desto risikobehafteter wird es. Es wäre also sicherlich sehr, sehr sorgfältig zu prüfen, was man zum Gegenstand eines Notlagenbeschlusses macht und wie man ihn begründet.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Für Die Linke Gesine Lötzs.

**Dr. Gesine Lötzs (DIE LINKE):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Damen und Herren! Meine Frage richtet sich wiederum an Herrn



Dr. Schneider. Es wird hier ja viel über Notlagen gesprochen und darüber, was man mit dem Geld, das man hat, macht und was man damit nicht macht. Nun gibt es allerdings auch eine zweite Seite, die Einnahmenseite. Welche steuerpolitischen Veränderungen würden Sie aus der Sicht Ihres Verbandes vorschlagen? - Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Herr Dr. Schneider.

**Sachverständiger Dr. Ulrich Schneider**

(Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband): Herzlichen Dank. - Aus unserer Sicht ist das, was als Spardiktat im Moment diskutiert wird - wir müssen sparen -, erst mal Ausdruck von politischen Entscheidungen, nämlich auf Erhöhung von Steuern zu verzichten. Wenn man das zur Grundlage macht, dann bleibt einem in der Tat nicht mehr viel anderes übrig, als entweder zu sparen, um dem Urteil gerecht zu werden, oder aber über grundgesetzlich abgesicherte Sonderfonds nachzudenken.

Als Paritätischer - das ist bekannt - haben wir zur Steuerpolitik eine grundsätzlich andere Auffassung als der Finanzminister. Wir sehen die Potenziale, die da sind, um wirkungsvoll Mittel einzunehmen. Wir sehen das insbesondere bei der Erbschaftsteuer. Wenn 400 Milliarden Euro im Jahr vererbt werden und davon effektiv 2 Prozent an Steuern anfallen, dann ist das aus unserer Sicht ein wirklich grobes Missverhältnis. Eine entsprechende Reform der Erbschaftsteuer könnte insbesondere Ländern und Kommunen wirklich helfen; denn der Unterstützungsbedarf des Bundes gegenüber Kommunen und Ländern wird, wie wir wissen, immer größer. Das betrifft sowohl die Versorgung der zu uns geflüchteten Menschen als auch Kitaplätze oder den Pflegebereich.

Wir sehen bekanntermaßen die Möglichkeit, über eine Reaktivierung der Vermögensteuer Mittel zu kreieren - auch das könnte vor allen Dingen Ländern und Gemeinden helfen und den Bund erheblich entlasten -, angesichts der Tatsache, dass mittlerweile alleine bei den privaten Haushalten ein Geldvermögen in Höhe von 7,5 Billionen

Euro vorhanden ist. Das sind keine Investitionsanlagen, keine Wälder, keine Grundstücke, keine Häuser, sondern das ist tatsächlich Geldvermögen, also Aktien und andere Anlagen. Deswegen sind wir schon der Ansicht, dass hier Luft nach oben wäre, um steuerlich Dinge zu kreieren. Wir halten das für absolut notwendig.

Sollte dies politisch nicht möglich sein, weil die Dinge politisch nun mal so sind, wie sie sind, dann sind wir in der Tat dafür und halten es für dringend, dass man hier über einen grundgesetzlich abgesicherten Sonderfonds für das, was an Notwendigkeiten besteht, nachdenkt, so wie das ja etwa auch bei den Rüstungsausgaben passiert ist.

Das wäre unsere Einschätzung zu Ihrer Frage. - Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Als Nächstes: für die SPD-Fraktion Thorsten Rudolph.

**Dr. Thorsten Rudolph (SPD):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Herzlichen Dank auch an die Sachverständigen, dass sie uns heute hier zur Verfügung stehen.

Ich hätte zwei Fragen an Herrn Thiele, und zwar geht es auch noch einmal um die überjährigen Belastungen und darum, wie wir damit umzugehen haben, gerade was die Frage der finanziellen Beherrschbarkeit angeht.

Die Belastung im Zusammenhang beispielsweise mit der Katastrophe im Ahrtal ist ja jetzt im Nachtragshaushalt relativ klein; aber sie könnte für die nächsten Jahre eine Höhe von 2, 3 Milliarden Euro im Jahr annehmen. Wenn man das nicht über einen Aussetzungsbeschluss abbilden könnte, wäre das so eine Art Nachspareffekt, was also zusätzlich im Kernhaushalt zu erbringen ist. Jetzt gibt ja auch neben der Ahr noch weitere Belastungen aus den Krisen der vergangenen Jahre, die nachlaufen. Wir haben immer noch Ausgaben im Bundeshaushalt, die direkt, unmittelbar Corona zuzuordnen sind.

Wir haben gerade die Frage Ukraine diskutiert, die direkten finanziellen Hilfen von 8 Milliarden



Euro bzw. 6,5 Milliarden Euro für die Geflüchteten aus der Ukraine. Wenn man auch da zu dem Schluss kommt, dass sich das aufgrund der strengen Anforderungen an überjährige Beschlüsse nicht mehr über eine Aussetzung abbilden lässt, dann ist auch das ein Effekt, der im Kernhaushalt abzubilden ist, genauso wie die Kosten für die Energiesicherheit, für Energieversorgung, die als Folge des russischen Angriffskriegs noch nachzubilden sind. Das heißt, wir kommen insgesamt auch aufgrund dieser Kumulierung zu einer finanziellen Belastung, die deutlich über den 0,35 Prozent Verschuldungsspielraum liegt.

Die Frage ist also: Wie ist mit diesen Nachspareffekten dann umzugehen, wenn man so einen sehr strengen Maßstab für diese überjährige Nutzung der Überschreitungs- oder Aussetzungsklausel annimmt? Ist das, um die Frage konkret zu machen, eine Frage der Auslegung der Norm, oder besteht da die Notwendigkeit, dass das Tatbestandsmerkmal im Artikel 115 geändert werden muss? Lässt sich so etwas einzelgesetzlich machen, oder ist es tatsächlich eine Aussetzungsfrage, gerade auch vor dem Hintergrund dessen, was sich da einfach an Potenzial durch die Krisen der letzten Jahre aufgebaut hat?

Wie bewerten Sie auch vor diesem Hintergrund die Stellungnahme des Rechnungshofs - das wäre die zweite Frage -, die wir jetzt bekommen haben, der alle anderen Sondervermögen, auch nicht notlagenbedingte, da mit einbeziehen will? - Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Herr Professor Thiele.

**Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Thiele** (BSP Business & Law School Berlin): Vielen Dank für diese sozusagen aus wissenschaftlicher Sicht spannenden Fragen, die durch die Praxis auch gelöst werden müssen.

Sie sprechen sozusagen ein bisschen das Problem der langsam auslaufenden Krise an, die ja auch Kollege Kube bereits erwähnt hat. Die Norm des Artikels 115 differenziert insoweit vergleichsweise streng - auch nach den Auslegungen des Verfassungsgerichts - zwischen der Notlage, die

in besonderen Situationen ausgerufen werden kann, und der Konjunkturkomponente.

Es gibt sozusagen die klaren Fälle, in denen eine Notlage vorliegt - im Jahr der Coronapandemie, im Jahr der Katastrophe im Ahrtal -; da haben wir keine Probleme gehabt. Das hat auch der Kollege vom Rechnungshof eben hier noch einmal deutlich gesagt. Das sind eigentlich die Fälle, die klar eine Notlage sind. Aber dann laufen sie sozusagen aus; sie diffundieren quasi in die normale Konjunkturentwicklung hinein. Und genau dieser Umstand ist jetzt ein bisschen schwierig normativ abzubilden nach den strengen Kriterien des Verfassungsgerichts; denn dieses unterscheidet eben zwischen einer Notlage und den Folgen einer Notlage und erhöht dann bei den Folgen einer Notlage die Darlegungslast - umso mehr, je länger sie zurückliegt -, während wir gleichzeitig ökonomisch natürlich immer schwieriger genau nachweisen können, welche konkreten Folgen jetzt auf dieser Krise noch beruhen.

Wie lässt sich das jetzt beheben? Ich glaube, dieser etwas unklare Zwischenraum „Können wir noch eine Notlage ausrufen, oder können wir es schon nicht mehr? Sind wir schon in der Konjunkturkomponente?“ lässt sich tatbestandlich nicht wirklich gut auffangen, und er ist möglicherweise etwas, worüber man noch einmal nachdenken könnte bei der Berechnung der Konjunkturkomponente.

Ansonsten gilt: Wenn wir es nicht schaffen, eine Notlage auszurufen, dann können wir diese Folgen prinzipiell auch außerhalb der Konjunkturkomponente nicht berücksichtigen, und das lässt sich ohne eine Änderung der Schuldenbremse nicht herbeiführen und kann dann auch einfachrechtlich nicht gelöst werden außerhalb der Konjunkturkomponente.

Letzter Satz zur Stellungnahme des Rechnungshofs: Sie sehen, dass die Verfassungsrechtler auch in dieser Anhörung diese Bedenken jedenfalls nicht teilen, die der Rechnungshof in Bezug auf die Sondervermögen artikuliert hat. Ich glaube auch nicht, dass man das Urteil an dieser Stelle überstrapazieren sollte; ich glaube nicht,



dass das Verfassungsgericht sämtliche Sondervermögen hier pauschal entsprechend eingeordnet hat, sondern es bezieht sich auf die Notlagenkredite, auf die notlagenfinanzierten Sondervermögen. Es ist da zu Recht - oder zu Unrecht - sehr streng, eine Strenge, die es bei den anderen Sondervermögen möglicherweise nicht an den Tag legen würde. - Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Als Nächstes: für die CDU/CSU Dr. Silke Launert.

**Dr. Silke Launert** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Liebe Kolleginnen und Kollegen! Sehr geehrte Sachverständige! Auch von mir aus noch einmal vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen.

Ich hätte noch einmal eine Frage an zwei Sachverständige, und zwar an Herrn Dr. Keller vom Bundesrechnungshof und an Professor Büttner im Zusammenhang damit, welche Aussagen des Bundesverfassungsgerichts man jetzt künftig beachten muss, wenn man diese Aussagen und nicht nur den Tenor wirklich ernst nimmt. Und zwar sehe ich es so, dass die neuen Buchungsregeln durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts auch als nichtig gewertet werden. Das heißt, die Neuberechnung der NKA muss oder sollte nach den alten Regeln erfolgen; so verstehe ich zumindest das Urteil. Sehen Sie das genauso? - Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Herr Dr. Keller.

**Sachverständiger MR Dr. Jan Keller** (Bundesrechnungshof): Die geänderte Buchungspraxis hat ja keinen Gesetzesrang. Sie war im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz in der Gesetzesbegründung angeführt, sodass das Gericht auch keine Veranlassung hatte, das in der Form für unwirksam oder nichtig zu erklären.

Es hat aber - das ist unsere Einschätzung - in dem mittleren Teil seines Urteils, wo es die Prinzipien Jährlichkeit, Jährigkeit und kassenmäßige Fälligkeit zuerst allgemein ableitet und dann in einem zweiten Schritt auch auf die Notlagensondervermögen anwendet, hierzu ganz klare Vorgaben

gemacht. Das war sozusagen nach unserem Verständnis seine Art, sich dazu zu äußern und das zum Ausdruck zu bringen. Wie hätte es das anders tun sollen?

Es ist aus unserer Sicht dann auch folgerichtig, das künftig in dieser Form anzuwenden. Das wäre dann auch, in die Zukunft betrachtet, sicherlich eine Hypothek für einen weiteren Haushalt, wenn wieder die Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigungen mit der nicht anzuwendenden Buchungspraxis dort vorkommen.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Herr Professor Büttner.

**Sachverständiger Prof. Dr. Thiess Büttner** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Vielen Dank für die Frage. - In der Tat ist die Buchungsregel meines Erachtens so nicht mehr haltbar. Das Verfassungsgericht führt zwar aus, dass hier die Regierung ganz bewusst in eine Umgehung gegangen ist, indem sie diese Kreditermächtigung dort geparkt hat. Aber es hat eben umgekehrt auch klargestellt, dass Sondervermögen und Kernhaushalt gemeinsam betrachtet werden müssen, wenn man diese Obergrenze einhalten will; und das muss man ja tun. Insofern, denke ich, hat hier die Politik, also die Bundesregierung, noch immer nicht wirklich das Urteil voll verinnerlicht.

Ich glaube, man kann natürlich - und das werden die nächsten Jahre zeigen - in eine Reformdiskussion wieder einsteigen: Wie soll man die Schuldenbremse anders auffassen? - Aber es wäre aus meiner Sicht wichtig, jetzt die Prinzipien klarzustellen. Und es bringt doch überhaupt nichts, jetzt hier Spielräume durch eine Gestaltung zu eröffnen, die fragwürdig ist.

Wir haben die europäischen Regeln, die aufgrund der Schwierigkeit der Berechnung auf das Defizit insgesamt schauen, wo eben das Defizit des Bundes, der Länder und die Sondervermögen insgesamt betrachtet werden. Das ist der Standard, den wir uns in Europa gegeben haben. Wenn wir jetzt die europäischen Regeln reformieren, wird sich an dem Defizit zunächst nichts ändern, und das



gilt dann eigentlich auch für die Schuldenbremse, die diese Regeln absichert.

Also, ich glaube, man ist hier einfach in der falschen Richtung unterwegs. Die Politik, die Bundesregierung, müsste anerkennen, dass man eine nachhaltige Politik nur innerhalb der Regeln der Verfassung durchführen kann, und dazu gehört eben auch, zu dieser Buchungsregel zurückzugehen.

Das ist im Übrigen ja auch in der mündlichen Verhandlung dem Verfassungsgericht sehr deutlich gesagt worden, dass hier die Umgehung, die die Bundesregierung mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz gewählt hatte, überhaupt nur aufgrund der Änderung der Buchungsregel funktionieren konnte. Und dass man im Prinzip in das Gesetz, also in den zweiten Nachtragshaushalt, hineingeschrieben hat, dass man die Buchungsregel jetzt, bitte schön, ändert, das zeigt ganz klar, dass dies Teil der Problematik ist. Ich denke, das Verfassungsgericht hat klargestellt, dass diese beiden Haushalte als Einheit zu betrachten sind, und ich glaube, diese Klarstellung sollten wir alle jetzt ernst nehmen und für die Reformdiskussion dann in Zukunft beachten.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Für Bündnis 90/Die Grünen jetzt Jamila Schäfer.

**Jamila Schäfer** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, und vielen Dank von mir auch an die Sachverständigen für die interessante und auch sehr erkenntnisreiche Anhörung. - Ich habe zwei Fragen an Frau Professor Monika Schnitzer. Durch den Nachtragshaushalt werden jetzt die verausgabten Mittel aus den von dem Urteil betroffenen Sondervermögen in den Kernhaushalt umbucht. Führt das aus Ihrer Sicht zu einer signifikanten Veränderung der Schuldentragfähigkeit Deutschlands? Und wie schätzen Sie die Schuldentragfähigkeit Deutschlands im internationalen Vergleich allgemein ein? - Danke schön.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke. - Frau Professor Schnitzer.

#### **Sachverständige Prof. Dr. Monika Schnitzer**

(Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung): Ganz herzlichen Dank. - Tatsächlich ist es für die Einschätzung der Schuldentragfähigkeit nicht relevant, wie man das genau verbucht; denn die Marktteilnehmer schauen sich das in Gänze an. Sie schauen sich an, wie hoch die Schulden des Staates sind, unabhängig davon, wo das jetzt konkret verbucht ist, weil „Tragfähigkeit“ am Ende zum Ausdruck bringt: Ist dieser Staat noch in der Lage, sich zukünftig weiter zu verschulden? Kann er diese Anleihen überhaupt begeben? Zu welchen Zinsen ist das möglich? Und wenn es eben nicht mehr funktioniert, dann sehen wir auch, dass sich die Ratings eines Staates deutlich verschlechtern.

Also: In diesem Sinne ist es wirklich der Markt, der hier dieses Urteil fällt. Dementsprechend kann man auch sagen, dass die Schuldentragfähigkeit vom Zeitpunkt der Erteilung der Kreditermächtigung wirklich nicht betroffen ist, sondern dass der tatsächliche Zeitpunkt der Kreditaufnahme entscheidend ist und dann auch, zu welchem Zinsniveau man das in der Situation gemacht hat. Nach dieser Einlassung ist dann auch klar, dass das jetzt von dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts unberührt ist. Also: Die Schuldenquote bleibt jetzt eben entsprechend unberührt, weil der Markt diese Tragfähigkeit dann einschätzt anhand dessen, was insgesamt an Verschuldung vorliegt.

Wie stehen wir da? Die Staatsverschuldung Deutschlands ist im Vergleich mit anderen größeren Industrieländern niedrig. Unter den G-7-Ländern hat Deutschland mit Abstand die niedrigste Bruttostaatsverschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt. Wenn man diesen Vergleich anstellt, wird die Gesamtverschuldung aller staatlichen Ebenen aggregiert betrachtet.

Seit der Finanzkrise hat Deutschland die Staatsverschuldung im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung deutlich reduziert. Damals war sie bei rund 80 Prozent. Dann ging sie zurück auf 60 Prozent. Jetzt ist sie durch die Krise natürlich wieder angestiegen. In anderen Ländern ist sie aber schon



in der Phase, in der wir sie reduziert haben, angestiegen.

So wie jetzt die Entwicklung im letzten Jahr war, ist die Schuldenstandsquote weiter zurückgegangen, hinter das, was wir noch vor einem Jahr erwartet hatten. Wir hatten im November 2022 noch eine Schuldenstandsquote von 68,1 Prozent erwartet. Aktuell in unserer Prognose vom November 2023 erwarten wir eine Schuldenstandsquote von nur noch 64,4 Prozent. Man kann also an dieser Stelle wirklich nicht davon sprechen, dass wir ein Tragfähigkeitsproblem haben.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Für die FDP jetzt Karsten Klein.

**Karsten Klein (FDP):** Vielen Dank auch noch mal von meiner Seite an alle Teilnehmer und für die vielen schon beantworteten Fragen. - Ich habe eine Frage an Professor Thiele: Wie bewerten Sie in dem aktuellen Entwurf für den Notlagenbeschluss die Tragfähigkeit der Begründung des Veranlassungszusammenhangs?

Die zweite Frage richtet sich an Dr. Keller vom Bundesrechnungshof. Sie führen in Ihrer Stellungnahme auf, dass Sie erhebliche Bedenken gegen eine, wie Sie es nennen, „rückwirkende Legitimation“ haben. Da würde mich interessieren, was Sie für Alternativmöglichkeiten sehen zu dem Weg, den die Bundesregierung jetzt vorschlägt. - Danke.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Professor Thiele.

**Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Thiele (BSP Business & Law School Berlin):** Vielen Dank für die Frage. - Ich kann das insgesamt vergleichsweise kurz beantworten. Wir haben über die Darlegungslast und die Darlegungspflichten schon einiges gehört. Ich habe bereits deutlich gemacht, dass ich die Begründung insgesamt im Hinblick auf die notwendigen Elemente, die darzulegen sind, für, muss ich sagen, mehr als ausreichend halte.

Herr Kube hat einige Punkte erwähnt, bei denen man möglicherweise kritisch sein könnte im Hinblick auf die Darlegung der Zusammenhänge, die

notwendig sind; das kann man so sehen. Er hat aber zugleich - das würde ich teilen - deutlich gemacht, dass die Begründung als Ganzes - so muss sie gesehen werden - tragfähig ist, um auch den Veranlassungszusammenhang für das Jahr 2023 in ausreichender Form darzulegen. Verfassungsrechtlich ist also nicht erforderlich, dass die Begründung in jedem einzelnen Halbsatz in jeder Hinsicht vollständig überzeugt, sondern die Frage ist, ob sie in ihrer Gesamtansicht das trägt, was das Verfassungsgericht verlangt. Und das tut sie.

Also: Es besteht keine Gefahr, dass möglicherweise ein Halbsatz rausgestrichen wird und deswegen die gesamte Begründung kippt oder Ähnliches - das wäre nicht richtig -, sondern die Begründung trägt und sie trägt insgesamt auch den Veranlassungszusammenhang. Und vor dem Hintergrund habe ich also keine verfassungsrechtlichen Bedenken. - Danke.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Herr Dr. Keller.

**Sachverständiger MR Dr. Jan Keller (Bundesrechnungshof):** Danke, Herr Vorsitzender. - Wir haben in unserer Stellungnahme zwei Punkte erwähnt, die uns Bauchschmerzen bereiten: zum Ersten die Frage der Berücksichtigung der Sondervermögen und zum Zweiten die Rückwirkung des Notlagenbeschlusses.

Herr Klein, Sie hatten gefragt, welche Alternativen wir dazu kennen. Ich kann Ihnen keine nennen. Nehmen wir mal an, unsere Bedenken würden tragen und ein erhebliches verfassungsrechtliches Risiko würde sich dann tatsächlich auf diesen Nachtragshaushalt auswirken. Dann wäre die Situation dieselbe wie vorher mit dem Haushalt 2023.

Mal ganz praktisch gesprochen: Wir haben heute den 5. Dezember. Das Haushaltsjahr ist weit vorangeschritten. Der Haushaltsvollzug hat zu großen Teilen stattgefunden. Die Kredite sind aufgenommen; die Mittel sind verausgabt. Das Bundesfinanzministerium hat eine Ausgabensperre verhängt. Das ist die faktische Situation, die es gibt. Unser Fazit wäre, dann eher in die Zukunft zu blicken und zu schauen, dass der Haushalt 2024



gerade aus dieser Situation heraus möglichst unbeeinträchtigt von verfassungsrechtlichen Bedenken und Risiken verabschiedet wird.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Als Nächstes: für die AfD Albrecht Glaser.

**Albrecht Glaser (AfD):** Herzlichen Dank an alle Gutwilligen, die sich heute hieran beteiligen. - Ich habe zwei Punkte und möchte dazu Herrn Professor Söllner und Herrn Dr. Keller vom Bundesrechnungshof fragen.

Der erste Punkt ist das Thema „Finanzierung in Nebenhaushalten, unbeschadet von Sonderlagen“. Ich will schon noch mal daran erinnern, dass das alles in Hessen vor dem dortigen Staatsgerichtshof schon durchexerziert worden ist. Übrigens: Neben der Klage der AfD, die in allen acht Anklagepunkten gewonnen wurde, haben auch die SPD und die FDP gegen die hessische Landesregierung geklagt und ebenfalls gewonnen, wenngleich nicht in allen Punkten. Insofern denke ich, das Thema „Schuldenbremse und Sonderhaushalte“ ist ein einheitlicher Zusammenhang. Und wenn man den zerstört, dann zerstört man natürlich auch die Schuldenbremse, dann ist sie ein Umgehungsvehikel.

Ich will auch noch mal daran erinnern, dass etwa der frühere Bundesverfassungsgerichtspräsident Papier das in ähnlicher Form sagt, wie ich das gerade dargelegt habe. Deshalb würde ich sagen: Die Diskussion stößt schon auf großes Unbehagen. - Die Schlussfolgerung daraus ist, dass dann die Beträge, die jetzt angesetzt sind, eben nicht gedeckt werden. Mindestens die 14,3 Milliarden Euro, vielleicht sogar über 100 Milliarden Euro sind dann im Moment nicht durch den Nachtragshaushalt gedeckt.

Der zweite Punkt ist das Rückführungsthema, weil das ebenfalls die Funktion von Haushalten in der Prospektive aushebelt. Was in diesem Jahr ausgegeben worden ist - das ist gerade schon angedeutet worden -, das ist eben ausgegeben worden und muss dann anschließend in eine Tilgung geführt werden. Aber ich kann jetzt die Geschichte nicht neu wickeln und den Standpunkt vertreten: Weil ich nachträglich sage: „Ich hatte

eine Ausnahmesituation“, ist jetzt das, was abgelaufen ist, gewissermaßen abgesegnet. - Also: Zu diesen beiden Fragen bitte ich die beiden Herren Stellung zu nehmen.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Herr Professor Söllner.

**Sachverständiger Prof. Dr. Fritz Söllner (TU Ilmenau):** Ich stimme mit Ihnen überein, Herr Glaser. Das Bundesverfassungsgericht hat ja auch festgestellt, dass sowohl der Kernhaushalt als auch sämtliche Sondervermögen zusammen als Einheit zu sehen sind. Und dann ergibt sich selbstverständlich, dass auch die Verschuldung der Sondervermögen, die bisher nicht berücksichtigt wurde, in Höhe von 14,3 Milliarden Euro, jetzt, wie es der Bundesrechnungshof bezeichnet, als echte Nettokreditaufnahme berücksichtigt werden muss. Hinzu kommen - darauf würde ich noch mal zurückkommen wollen, und daran würde ich weiterhin festhalten - die Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage - dieses Jahr 43,5 Milliarden Euro -, sodass der Nachtragshaushalt, wenn man das mal addiert, in Höhe von 57,8 Milliarden Euro unterfinanziert ist.

Ansonsten fällt mir auf, dass es bei der Diskussion hier vor allem darum zu gehen scheint, wie man alle Schulden, die man aufnehmen will, möglichst rechtmäßig aufnehmen kann. Man sollte vielleicht auch mal darüber nachdenken, inwieweit im Haushalt Prioritäten zu setzen sind und dass man die künftigen Generationen und die künftigen Regierungen nicht belasten sollte durch eine zu hohe und ökonomisch nicht gerechtfertigte Schuldenaufnahme, was dazu führt, dass gerade in einer solchen Situation wie der aktuellen die Staatsausgaben allesamt mal auf den Prüfstand gestellt gehören. Ich denke, da lassen sich bestimmt viele verschiedene Posten finden, wo man Einsparungen vornehmen könnte. Herr Kubicki hat ja erst vor Kurzem an den Entwicklungshaushalt in Höhe von 30 Milliarden Euro erinnert; zusätzlich würde dann noch der 24-Prozent-Anteil Deutschlands an den entsprechenden Ausgaben der EU dazukommen.



Also, wie gesagt, mein Plädoyer: Wir sollten jetzt wirklich nicht nur die Einnahmenseite des Staates betrachten, sondern - das Budget hat zwei Seiten - auch mal einen Blick auf die Ausgabenseite werfen. - Dann gebe ich an Herrn Keller weiter.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Ja, bitte, Herr Dr. Keller.

**Sachverständiger MR Dr. Jan Keller** (Bundesrechnungshof): Danke, Herr Vorsitzender. - Zum Thema „nicht gedeckt“ kann ich jetzt nur auf das verweisen, was wir schon gesagt haben, was die Nichtberücksichtigung der Sondervermögen als Nettokreditaufnahme und die dadurch nicht gedeckten Beträge betrifft. Das wäre aus unserer Sicht zu berücksichtigen. Für das laufende Jahr dürfte das mit Blick auf die materiellen Auswirkungen schwierig sein. Umso wichtiger wäre es dann für den Haushalt 2024, das ordnungsgemäß zu veranschlagen und zu buchen.

Im Hinblick auf unseren zweiten Punkt, also die Frage der Rückwirkung des Notlagenbeschlusses: Das Budgetrecht des Parlaments ist in der Tat ein Thema, das uns immer am Herzen liegt. Uns ist allerdings auch nicht fremd, dass wir hier eine Situation haben, die vielleicht besonders ist. Deswegen haben wir das in unserer Stellungnahme auch zum Ausdruck gebracht. Das Resultat ist natürlich: Es birgt verfassungsrechtliche Risiken, und es wackelt eben ein ganzes Stück.

Ansonsten - es wurde gesagt - ist klar: Auch wenn der Haushalt nicht mehr rückabgewickelt werden kann - oder: weil er nicht mehr rückabgewickelt werden kann -, bleiben die Schulden natürlich und auch die daraus resultierenden Zinsbelastungen für die künftigen Jahre.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Als Nächstes Dr. Gesine Löttsch für Die Linke.

**Dr. Gesine Löttsch** (DIE LINKE): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Damen und Herren! Meine Frage richtet sich an Herrn Dr. Schneider. Die Schuldenbremse, die früher nur Insidern bekannt war, ist ja nun in aller Munde. Sollte Ihrer

Meinung nach, Herr Schneider, die Schuldenbremse mittel- oder langfristig reformiert oder gar abgeschafft werden? - Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Herr Dr. Schneider.

**Sachverständiger Dr. Ulrich Schneider** (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband): Vielen Dank. - Meine und unsere Auffassung als Parität deckt sich da mit der Meinung vieler namhafter Ökonomen, die dringend für eine schnellstmögliche Reform der Schuldenbremse plädieren. Ich glaube, es ist ganz wichtig, dass wir uns in die Lage versetzen, zu investieren. Die Erträge aus Invests, die uns wettbewerbsfähig machen, dorthin zurückbringen, wo man sie betreibt, die Einnahmen mittel- und langfristig kreieren - das ist im Prinzip ein Gebot der kaufmännischen Vernunft. In dem Moment, wo eine rigide Schuldenbremse dies verhindert, ist, glaube ich, der Reformbedarf auf der Hand liegend. Wir sind auch weltwirtschaftlich in scharfer Konkurrenz, gerade wenn es jetzt um Fragen der Transformation geht. In dieser Konkurrenz wird Deutschland nicht bestehen können, wenn Deutschland nicht auch mit massiven staatlichen Hilfen die Wirtschaft in die Lage versetzt, dem nachzukommen. Dazu brauchen wir Kredite, und dazu braucht es eine Reform der Schuldenbremse.

Was wir auf keinen Fall darüber finanziert sehen wollen, ist alles das, was unter konsumtive Ausgaben fällt. Wir haben da im Sozialbereich enorme Probleme. Uns fehlen etwa 9 Milliarden Euro jährlich für Pflegekräfte. Wir wissen, dass eine vernünftige Reform des Bürgergeldes und der Kindergrundsicherung in einem rund 16 Milliarden Euro kosten würde. Das sind alles Dinge, hinter denen wir stehen. Auch bei den Erzieherinnen und Erziehern handelt es sich im Moment um einen Bedarf von etwa 6 Milliarden Euro jährlich, die zu stemmen wären. Das wollen wir ausdrücklich nicht beantwortet wissen mit irgendwelchen Krediten und Schulden. Nein - damit komme ich zurück auf die vorherige Frage - , wir sehen einen erheblichen Bedarf, hier steuerrechtlich eine Wende vorzunehmen, um die nötigen Einnahmen zu kreieren.



Aber unterm Strich: Ja, auch wir sehen die zwingende Notwendigkeit einer vernünftigen, der ökonomischen Situation und der Konkurrenzsituation, in der Deutschland steht, angepassten Reform der Schuldenbremse. - Danke.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Als Nächstes für die SPD-Fraktion Svenja Stadler.

**Svenja Stadler (SPD):** Moin in die Runde und herzlichen Dank für diese gewinnbringende Anhörung. - Ich habe eine Frage an Joachim Wieland, und zwar: Das Bundesverfassungsgericht hat erstmalig leitende Vorgaben für die Auslegung von Artikel 115 Grundgesetz gemacht. Sehen Sie Bedarf, das Ausführungsgesetz zu Artikel 115 Grundgesetz anzupassen?

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Herr Professor Wieland.

**Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland** (Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): Vielen Dank, Frau Abgeordnete. - Aus meiner Sicht sollte die zukünftige Diskussion zur Frage über eine mögliche Anpassung nicht auf der Ebene des Ausführungsgesetzes stattfinden. Wir haben die Situation, dass das Bundesverfassungsgericht sich zum ersten Mal zur Schuldenbremse geäußert hat. Das Gericht hat gesagt: Die geschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen wurden eingehalten. Aber es hat in verfassungsinterpretatorischem Vorgehen ungeschriebene Voraussetzungen entwickelt. Aus meiner Sicht steht jetzt die Politik vor der Frage: Will sie unter diesen Voraussetzungen, wie sie das Bundesverfassungsgericht in Erfüllung seiner Aufgaben entwickelt hat, ihre Haushaltspolitik weiterführen, oder sieht sie bei der Schuldenbremse angesichts der ungeschriebenen Voraussetzungen Reformbedarf?

Ich denke, heute und auch schon im Vorfeld sind in vielen Fällen Fragen dahin gehend aufgeworfen worden, was möglicherweise noch mal überdacht werden muss. Das ist einmal die Frage: Kann man auch Investitionen so strikt unter die Schuldenbremse fassen? Ich bin Jurist, aber so

wie ich die Ökonomen verstehe, gibt es in erheblicher Zahl Vertreter, die sagen: Investitionen sollten von der Schuldenbremse ausgenommen werden. - Wir haben heute gehört, dass es Probleme mit nachlaufenden Kosten von Notsituationen gibt. Wir sehen auch, dass vor allen Dingen die Länder Schwierigkeiten haben, weil sie ja nach der jetzigen Regelung überhaupt keine Verschuldung haben dürfen. Aus meiner Sicht kann man darüber nachdenken: Womit ist es eigentlich gerechtfertigt, dass der Bund sich in Höhe von bis zu 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verschulden darf und die Länder überhaupt nicht? Will man das ändern? - Das sind aber Fragen, die man zukunftsgerichtet bei der verfassungspolitischen Diskussion erörtern muss.

Im Moment sind wir an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts gebunden. Und man muss ganz deutlich sagen: Nach der alten Schuldenregel war dem Gericht häufig vorgeworfen worden, dass es die Schuldenbremse - die alte - nicht wirkungsvoll durchgesetzt habe. Das Gericht hat jetzt gewissermaßen den Auftrag, den ihm der verfassungsändernde Gesetzgeber gegeben hat, hart umgesetzt und hat gesagt: Ihr wolltet euch die Hände binden; jetzt sind euch eben die Hände gebunden. - Ob das die Lösung für die Zukunft ist, muss jetzt wieder auf Verfassungsebene entschieden werden, nicht auf Ebene des Ausführungsgesetzes.

Ich denke, es gibt da viele Argumente. Das wird sich aus meiner Sicht auch durch die Parteien durchaus noch weiterentwickeln, weil jede Partei, die in Regierungsverantwortung ist, natürlich viel stärker von der Schuldenbremse betroffen ist als die Opposition, die gewissermaßen nur die Finger in die Wunde legen und sagen kann: Hier habt ihr ein Problem, und da habt ihr ein Problem. - Im Sinne des Allgemeinwohls muss man sich überlegen: „Wie viel Schuldenbremse brauchen wir, und was ist eigentlich eine sinnvolle Verschuldung?“, vor allen Dingen, wenn wir von Frau Schnitzer gehört haben: Deutschlands Verschuldung ist deutlich am niedrigsten im Vergleich mit anderen Staaten im europäischen Raum. Aber das ist eine Frage der Verfassungspolitik, nicht der Auslegung im Ausführungsgesetz. - Vielen Dank.



**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Jetzt für die CDU/CSU Christian Haase.

**Christian Haase** (CDU/CSU): Danke schön, Herr Vorsitzender. - Ich will noch mal auf die Notlagenklärung für 2023 eingehen. Die wird ja insbesondere mit dem Überfall auf die Ukraine und dann den Folgen daraus für den Energiemarkt in Deutschland begründet.

Wir haben eine sehr lange Begründung gelesen. In einem Punkt, meine ich, ist sie aber unvollständig. Es hat ja eine politisch gewollte Energieverknappung gegeben durch das Abschalten der Kernenergie oder vielleicht auch dadurch, dass andere Energieträger nicht ausreichend gefördert wurden. Darüber sagen der Notlagenbeschluss und die Erläuterung kein Wort. Ist das eine Lücke, die noch gefüllt werden sollte, um die Verfassungsgemäßheit eines solchen Notlagenbeschlusses nicht zu gefährden? - Ich würde die Frage an Herrn Büttner und Herrn Keller stellen.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Dann Herr Professor Büttner, bitte.

**Sachverständiger Prof. Dr. Thiess Büttner** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Vielen Dank. - Ja, in der Tat, ich finde, wenn wir jetzt schon seitens der Bundesregierung versuchen, zu reparieren, einen Nachtragshaushalt vorlegen und zuerst einmal sozusagen die Vorgaben des Verfassungsgerichts einhalten, dann sollten wir eigentlich auch versuchen, das sehr sorgfältig und sehr sauber zu tun. Und ich habe da einige Zweifel.

Neben dem Punkt, dass auf die wirtschaftliche Entwicklung abgestellt wird, was nicht sachgerecht ist - das ist eine Frage der Konjunktur -, und neben dem Punkt der Flutkatastrophe - das hatte ich ja auch schon ausgeführt - ist tatsächlich auch dieser Kernbereich problematisch in der Begründung. Denn es kommt ja darauf an, dass eine Notlage besteht durch exogene Effekte. Man kann diskutieren, inwieweit die Krise 2022 auch exogen war. Zumindest würde man sagen: Das ist auch Politik der deutschen Vorgänger-

regierungen gewesen, die diese Situation ausgelöst haben, dass man sich so in eine hohe Abhängigkeit begeben hat.

Aber im Jahr 2023 stellt sich die Lage dann eben doch anders dar. Und dass man zum Beispiel verbliebene Kernkraftwerke über den 15. April hinaus nicht weiterbetrieben hat, ist sicherlich etwas, was zu dem Energiepreisanstieg beigetragen hat. So hat ja auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2022 im Lichte der Erdgasversorgungskrise die Bundesregierung aufgefordert, den Weiterbetrieb der verbliebenen Kernkraftwerke über den 15. April hinaus sorgfältig zu prüfen. Über eine solche Prüfung, die jetzt eigentlich angezeigt wäre, ist dem Antragsentwurf nichts zu entnehmen.

Das zweite Thema - ich glaube, es ist in der Diskussion eben schon deutlich geworden - ist, dass die höheren Energie- und Strompreise auch dauerhaft bleiben werden, weil sie Teil einer Energie- und Klimapolitik sind, die wir jetzt hier nun mal betreiben. Insofern kann das auch keine Notlage auslösen.

Also: Hier finde ich das sicherlich berechtigt, dass man hier Geld ausgegeben hat, was erhebliche Volumina sind; es gibt vielleicht auch gute Gründe für diese Energiepreislösung. Aber in der Gesamtlage, denke ich, hat die Regierung keine überzeugende Begründung dafür angeführt, dass sich dieser Energiepreisanstieg tatsächlich der Kontrolle des Staates entzieht.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Herr Dr. Keller.

**Sachverständiger MR Dr. Jan Keller** (Bundesrechnungshof): Danke, Herr Vorsitzender. - Ich will dem in inhaltlicher Hinsicht gar nichts hinzufügen, sondern das als Anlass nehmen, noch mal darauf hinzuweisen, dass mit dem zeitlichen Entfernen von den ursprünglichen Notlagen immer mehr Faktoren hinzukommen und wir irgendwann in multikausalen Kontexten unterwegs sind. Das macht das noch mal deutlich und zeigt auch, dass die schönen, einfachen Notlagenbeschlüsse der Anfangsjahre - jetzt technisch gesprochen - immer schwieriger werden und immer



mehr hinterfragt werden, weil ja immer irgendwelche Dinge gefunden werden, die eine Regierung hätte tun oder sagen können und bei denen sie dann begründen muss, warum sie sie nicht getan hat.

Das wäre noch mal das Plädoyer dafür, mit fortschreitender Zeit, also mit fortschreitender Entfernung von den ursprünglich festgestellten Notlagen, sehr, sehr zurückhaltend damit umzugehen und im Zweifel zu versuchen, ohne einen Notlagenbeschluss auszukommen. Denn das Risiko, dass dann irgendwann ein Notlagenbeschluss oder das entsprechende Gesetz für verfassungswidrig erklärt wird, wächst dementsprechend.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Für Bündnis 90/ Die Grünen jetzt Felix Banaszak.

**Felix Banaszak (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Damen und Herren! Ich habe eine Frage an zum einen Herrn Professor Tappe und zum anderen Frau Professor Schnitzer, die sich darauf bezieht, was denn die verfassungsrechtliche, aber auch die ökonomische Beurteilung oder Bewertung dessen wäre, wenn wir jetzt darauf verzichten würden, mit einem Nachtragshaushalt nachträglich die Notlage zu erklären. So hatte ich gerade den Bundesrechnungshof verstanden. Was wäre denn die Alternative, bzw. was würde es verfassungsrechtlich bedeuten, es jetzt nicht zu tun? Die Frage richtet sich vielleicht eher an Herrn Professor Tappe und an Frau Schnitzer, weil sie in ihren Stellungnahmen ja auch die ökonomischen Wirkungen der Maßnahmen, die über den WSF entsprechend finanziert wurden, angesprochen haben.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Herr Professor Tappe, bitte.

**Sachverständiger Prof. Dr. Henning Tappe** (Universität Trier): Vielen Dank. - Die Alternativen - das ist eine spannende Frage. Mir ist in der Diskussion eben gerade bei der Stellungnahme des Bundesrechnungshofs aufgefallen, dass es da vielleicht einen gewissen Widerspruch gibt. Wenn es so wäre, wie der Bundesrechnungshof

annimmt, dass man immer die tatsächliche Nettokreditaufnahme jährlich im Haushalt berücksichtigen muss und der jährliche Haushalt ansonsten verfassungswidrig wäre, dann passt das ja nicht so richtig zu der Aussage, dass man nachträglich keinen Nachtragshaushalt mehr machen kann. Eigentlich muss man den dann machen. Und dann wäre es auch völlig normal, dass man am Ende des Jahres einen Nachtragshaushalt machen müsste, der dann alle aufgelaufenen Nettokreditaufnahmen in tatsächlicher Hinsicht aufnimmt; denn vorher weiß man ja gar nicht, welche tatsächliche Kreditaufnahme man hat. Das heißt, wenn es richtig wäre, dass es auf die kassenmäßige Kreditaufnahme ankommt, dann müsste es jedes Jahr am 31.12. einen Nachtragshaushalt geben, der die Nettokreditaufnahme neu berechnet. Das hat man noch nie so gemacht, und das lässt sich auch nirgendwo rauslesen. Es kommt eben nicht auf die tatsächliche Nettokreditaufnahme an. Das ist ein ganz entscheidender Punkt.

Damit komme ich noch mal kurz zur Buchungssystematik. Was ist in der Tat die Alternative? Die Alternative ist ja im Haushaltsrecht durchaus vorgesehen. Deswegen wundert es mich auch ein bisschen, dass man hier immer auf der Kameralistik rumreitet, die aber offenbar die ganz traditionellen Regeln dazu nicht berücksichtigt. Die traditionelle Regel ist dazu seit Ewigkeiten, seit der Reichshaushaltsordnung 1933, jetzt in § 25 BHO, dass man Überschüsse in einen zukünftigen Haushalt trägt und Defizite in einem zukünftigen Haushalt berücksichtigt, wenn das im Vollzug auftritt.

Ganz kurzes Beispiel - ich will Frau Schnitzer nicht zu viel Zeit wegnehmen, aber trotzdem ein ganz kurzes Beispiel -: Nehmen wir mal an, wir hätten nicht zu den Krediten ermächtigt und sie buchungsmäßig in die Rücklage geschoben - was problematisch ist; richtig -, sondern wir hätten sie tatsächlich aufgenommen und dann in die Rücklage geschoben - das wäre noch problematischer, weil man Zinsbelastungen gehabt hätte, die unnötig sind; völlig richtig -: Dieser Überschuss wäre dann, weil er am Schluss tatsächlich kassenmäßig übrigbleibt, nach den Regeln des



§ 25 BHO zu verwenden. Und da heißt es, „insbesondere zur Verminderung des Kreditbedarfs ... zur Tilgung von Schulden ... oder der Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen.“ Also: Das Zuführen an eine Rücklage ist kein verfassungswidriger Zustand, sondern im Haushaltsrecht seit Ewigkeiten ein Normalzustand. Das hat man häufig nicht gemacht, weil man die Kredite spitz abrechnet; aber die Möglichkeit ist gegeben.

Das zeigt aus meiner Sicht ganz deutlich, dass es erstens nicht richtig ist, dass alle Rücklagen und Sondervermögen verfassungswidrig sind, dass man zweitens nicht einfach kassenmäßige Kreditaufnahme verwechseln darf mit planmäßiger Kreditaufnahme im Haushaltsgesetz. Das ist im Übrigen auch etwas, was in § 25 und § 18 der Bundeshaushaltsordnung rechtlich festgehalten ist. Es ist auch etwas, was man durch schlichte Lektüre der Artikel 110 und 115 Grundgesetz erkennen kann; denn Artikel 110 spricht von Sondervermögen, sieht vor, dass man Zuführungen und Ablieferungen machen kann, und Artikel 115 spricht von Einnahmen aus Krediten, spricht vom Haushaltsgesetz. Der tatsächliche Kreditvollzug ist eine Sache entweder des Überschusses, des Fehlbetrags oder etwas für das Kontrollkonto.

Damit habe ich im Prinzip auch die Alternativen aufgezählt: Man kann es über das Kontrollkonto buchen, man kann das Defizit ins Folgejahr übertragen. Die bessere Lösung - das hat Herr Kube aus meiner Sicht völlig richtig festgehalten - ist natürlich: Der Gesetzgeber sieht sich selber in der Verantwortung und macht das Nachtragshaushaltsgesetz.

Es war mir wichtig, das noch mal klarzustellen. Ich entschuldige mich bei Frau Schnitzer für meine Überziehung der Zeit.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Frau Professor Schnitzer.

**Sachverständige Prof. Dr. Monika Schnitzer** (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung): Dann versuche ich, mich sehr kurz zu fassen. Ich glaube, wir sind uns in einer Frage völlig einig. Der Beginn einer Notlage ist offensichtlich: Ein Vulkan

bricht aus; da beginnt die Notlage. Aber wie lange hält die Notlage noch an? Das ist deutlich schwieriger. Das an dieser Stelle noch mal juristisch zu klären, ist, glaube ich, nicht hilfreich, weil es ja wirklich die ökonomischen Auswirkungen sind, die wir uns hier anschauen müssen.

Was sind letztlich die ökonomischen Auswirkungen beider Krisen - Corona und jetzt die Energiekrise -, die wir erlebt haben? Wir haben 2021 ein Wachstum für 2022 erwartet, das dann am Schluss um 2,8 Prozent niedriger ausgefallen ist. Wenn man sich anschaut, was wir 2021 für 2023 erwartet hatten - diese Prognosen haben wir nicht gemacht; aber die Gemeinschaftsdiagnose hat eine solche Prognose gemacht -, und wenn wir jetzt schauen, wie viel wir darunter liegen - wir liegen um 4,6 Prozent darunter -, dann ist das doch ein deutlich tieferer Einbruch, als dass man einfach nur sagen kann: Na ja, jetzt haben wir halt so eine kleine Konjunkturdelle. - Insofern muss man sagen: Wenn wir nicht weiter von dieser Notlage ausgehen und die Mittel dafür bereitstellen, so wie es jetzt im Nachtragshaushalt vorgesehen ist, dann haben wir ein erhebliches Problem; dann werden wir die Bewältigung der Krise - genau darum ging es ja immer: wie können wir sie beherrschen, was müssen wir dafür tun? - tatsächlich nicht schaffen.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Als Nächstes: für die FDP-Fraktion Frank Schäffler.

**Frank Schäffler** (FDP): Vielen Dank. - Ich habe eine Frage an Professor Kube und an Professor Thiele zu den nicht notlagenfinanzierten Sondervermögen und den allgemeinen Rücklagen. Da gab es ja gerade einen Disput mit dem Bundesrechnungshof. Mich würde noch Ihre Einschätzung interessieren: Müsste man das in diesem Nachtrag auch korrigieren, oder was würden Sie vorschlagen?

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Herr Professor Kube.

**Sachverständiger Prof. Dr. Hanno Kube** (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Vielen Dank. - Herr Abgeordneter, ich bin dankbar für



diese Frage, die mir kurz Gelegenheit gibt, noch mal auf einen Punkt aus meiner schriftlichen Stellungnahme einzugehen.

Ich hatte schriftlich ausgeführt, dass ich es für vertretbar halte, zunächst mal diesen Nachtragshaushalt fristgerecht ins Ziel zu bringen und danach dann die weiteren Sondervermögen zu berechnen, soweit das noch nicht geschehen ist; denn das muss natürlich geschehen. Sondervermögen und Kernhaushalt sind eine Einheit. Es macht staatsschuldenrechtlich keinen Unterschied, ob Kreditermächtigungen im Sondervermögen oder im Kernhaushalt liegen. Es kommt dann im Ergebnis jeweils auf die tatsächliche Kreditaufnahme und den Zeitpunkt an. Sie bilden also eine Einheit. Deshalb müssen jetzt für 2024 die anderen Sondervermögen daraufhin nachgeprüft werden, ob hier im Ergebnis ein Nachberechnungsbedarf besteht und wie sich das dann auf die zulässige Nettokreditaufnahme in 2024 auswirkt.

In der Sache stellt sich jetzt in der Tat die Frage, welche Kreditermächtigungen nun wirklich Probleme machen. Sind es nur die notlagebedingten, oder sind es auch andere? Das ist eine Frage, die aus meiner Sicht noch nicht ausdiskutiert ist. Auch deshalb ist es, glaube ich, in Ordnung, wenn man sich zunächst einmal intensiv damit beschäftigt, bevor man Dinge ausrechnet und entscheidet.

Es ist klar, dass die notlagebedingten Ermächtigungen erfasst sind. Es ist aber auch so, wenn man ins Urteil schaut, dass im Urteil die Ausgangsnorm zur Schuldenbremse, also das Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs, bezogen wird auf die Jährlichkeit des formellen Haushaltsausgleichs. Es wird also ein Zusammenhang hergestellt zwischen der gesamten Schuldenbremse und damit der gesamten Kreditaufnahme und dem Jährlichkeitsprinzip. Das könnte dafür sprechen, dass auch konjunkturbedingte Kreditermächtigungen und möglicherweise sogar die strukturelle Kreditaufnahme und diesbezügliche Ermächtigungen von der strengen Jährlichkeit erfasst sind.

Es gibt aus meiner Sicht aber auch eine andere mögliche Lesart, und zwar wenn nach dem Verfassungswortlaut die strukturelle Nettokreditaufnahme fiktiv so gesehen wird wie ein materieller Haushaltsausgleich. Es heißt ja, dass der materielle Haushaltsausgleich als gegeben angesehen werden soll, wenn 0,35 Prozent maximal aufgenommen werden. Wenn man dann noch bedenkt, dass die Konjunkturkomponente ja im Grunde die Konjunkturbereinigung ist, die wir auch aus dem europäischen Kontext kennen, also eine konjunkturbereinigte strukturelle Nettokreditaufnahme, dann stellt sich für mich jetzt noch die Frage, inwieweit eben auch diese Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen von der strengen Jährlichkeit erfasst sind. Da habe ich mir noch kein endgültiges Bild gemacht. Aber es müssen alle Sondervermögen diesbezüglich geprüft werden für 2024; das ist klar. - Danke schön.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Herr Professor Thiele.

**Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Thiele** (BSP Business & Law School Berlin): Das Bundesverfassungsgericht hat im Kern - da sind wir uns, glaube ich, erst einmal einig - über Notlagenkredite entschieden. Die absolute Jährigkeit, die es dort formuliert hat, ist neu, und sie bezog sich auf die Notlagenkredite. Ich gebe Herrn Kube insoweit recht, als dass das Urteil nicht vollständig eindeutig und völlig klar ist. Das wäre dann vielleicht auch das erste Verfassungsgerichtsurteil seiner Zeit gewesen, das uns in jederlei Hinsicht gar keinen Stoff für weitere Debatten gegeben hätte.

Aber - und das möchte ich noch ergänzend zu der zweiten Lesart, die Sie hier präsentiert haben, Herr Kube, erwähnen - wenn es denn so wäre, dass das Gericht tatsächlich den Wunsch gehabt hätte, deutlich zu machen, dass wirklich sämtliche Formen der Kreditaufnahme auf diese strenge Jährigkeit stoßen, dann wäre es doch ein Leichtes gewesen, die drei unterschiedlichen Formen, nämlich die strukturelle, die konjunkturuelle und die notlagebedingte Kreditaufnahme, wenigstens einmal in einem Nebensatz dementsprechend zu titulieren und zu sagen: Das



gilt nicht nur für die Notlagen, sondern auch für sämtliche Kreditaufnahmen, nämlich die strukturelle, die konjunkturelle und die Notlagenkreditaufnahme. - Das hat das Gericht nicht getan. Ich glaube, das hat es zu Recht nicht getan, weil es das überhaupt nicht in Erwägung gezogen hat. Das ist jedenfalls meine Lesart. Ich empfinde es doch als sehr überraschend, wenn ein so weitreichender, wirklich die gesamte bisherige Kreditverbuchung betreffender Aspekt nicht mal in einem Nebensatz klargestellt worden wäre. - Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Dann als Nächstes: Peter Boehringer für die AfD-Fraktion.

**Peter Boehringer (AfD):** Ich muss an dieser Stelle noch einmal vorwegschicken, dass es befremdlich ist, wenn sich hier ein einzelner Sachverständiger oder auch mehrere Sachverständige der Bundesregierung sehr weit von möglichen Rechtsinterpretationen und auch Urteilsinterpretationen entfernen, indem hier wörtlich gesagt wird: Es kommt nicht auf die tatsächliche Nettokreditaufnahme an. - Wenn man wirklich sagt, dass der Haushaltsvollzug keine Rolle mehr spielt, dass irgendwie nur der Gesetzesplan stimmen müsse, aber der Vollzug damit nicht mehr viel zu tun haben muss, dann ist das geradezu abwegig. Ich würde diese Frage am liebsten den beiden Professoren stellen, habe aber zwei andere Fragen.

Die erste Frage geht an Professor Söllner, an Sie als Ökonom an dieser Stelle: Sind die offiziellen Begründungen, also Ukraine und Ahrtal, für die Notlage 2023 unabhängig von der Rückwirkungsfrage ökonomisch überzeugend? - Das ist die erste Frage an Herrn Söllner.

Und ich habe, auch wenn sie schon gestellt wurde, eine wiederholende Frage an Professor Büttner zur Verbuchung der Rücklage im Kernhaushalt. Es ist eine überjährig genutzte Kreditermächtigung. Müsste diese nach dem, was wir jetzt gehört haben - auch vom Rechnungshof und von Herrn Söllner vorhin -, nicht konsequenterweise auch gestrichen werden? Wie ist dazu Ihre Sicht, Herr Büttner? - Danke.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Herr Professor Söllner.

**Sachverständiger Prof. Dr. Fritz Söllner (TU Ilmenau):** Herr Boehringer, ich kann mich eigentlich dem anschließen, was der Kollege Büttner vorhin teils gesagt, teils angedeutet hat: Die Begründung der Notlage sowohl im Fall der Ukrainekrise bzw. der Energiekrise als auch der Ahrtal-Krise überzeugt nicht.

Im Fall der Ahrtal-Krise: Das ist jetzt schon zu lange her - über zwei Jahre -, und das betroffene Haushaltsvolumen ist bestimmt nicht so, dass die Finanzlage erheblich beeinträchtigt wird. Das sehe ich also nicht als eine haltbare Begründung für diese 1,3 Milliarden Euro.

Was den WSF und die entsprechenden Milliarden für die Energiekrise angeht: Da ist die Finanzlage sicher erheblich beeinträchtigt, allein aufgrund des Volumens, um das es hier geht. Gleichzeitig würde ich verneinen, dass sich das der Kontrolle des Staates entzogen hat. Erstens - das hat der Herr Büttner auch schon ausgeführt - ist es so, dass die hohen Energiepreise teils auf die Politik, die seit langen Jahren betrieben wird, zurückgehen, teils auch auf die Abschaltung der Kernkraftwerke im Jahr 2023. - Das ist das eine.

Zum anderen muss man sagen, dass es eine politische Entscheidung gewesen ist, die Sanktionen gegen Russland zu verhängen und die entsprechenden Gegensanktionen mit den hohen Energiepreisen und den Lieferunterbrechungen in Kauf zu nehmen. Das hat sich nicht der politischen Kontrolle entzogen. Das war ganz klar eine politische Entscheidung, die man treffen kann oder nicht treffen kann, die aber auf jeden Fall nicht der Kontrolle des Staates entzogen ist, wie es das Grundgesetz in Artikel 115 fordert. Von daher würde ich also die Notlage im Sinne des Grundgesetzes verneinen wollen.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Dann Herr Professor Büttner, bitte.

**Sachverständiger Prof. Dr. Thiess Büttner (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg):** Vielen Dank für die Frage. - Meine



Einschätzung ist, dass das Urteil des Verfassungsgerichts nicht die Nutzung der Rücklage im Kernhaushalt einschränkt. Ich meine mich zu erinnern, dass es auch eine Diskussion darüber gab, ob hier eine Priorisierung vorzunehmen wäre, also zuerst die Rücklage zu nutzen, bevor man eine Verschuldung wählt. Diese Interpretation ist nicht geliefert worden.

Ökonomisch ist es, denke ich, tatsächlich in Ordnung, eine Rücklage im Kernhaushalt zu haben, weil sie es nämlich ermöglicht, beim Übergang wieder zur Schuldenbremse einen gewissen Haushaltspuffer zu haben. Hier ist wiederum Thema die mangelnde Parallelität zwischen Schuldenbremse und europäischen Fiskalregeln: Die Europäer lassen ja eigentlich eine schrittweise Verbesserung des Saldo nach Überschreiten der Grenzen zu; die Schuldenbremse dagegen stellt sofort auf scharf. Insofern hat es ökonomisch eine gewisse Funktion, solche Puffer im Haushalt zu haben. Man würde hier fachtechnisch von einem „Rainy Day Fund“ sprechen, den man nutzen kann, um den Haushalt über die Zeit zu glätten.

Also, ich denke, juristisch - nach meinem Verständnis - gibt es da kein Problem, und ökonomisch hat dieser Haushaltspuffer, diese Asylrücklage tatsächlich auch noch eine positive Wirkung entfaltet in der Anwendung der Schuldenbremse.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Danke schön. - Als Nächstes: Gesine Löttsch für Die Linke.

**Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Damen und Herren, meine Frage richtet sich an Herrn Dr. Schneider. In Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat ja der Bundesminister der Finanzen, Christian Lindner, eine Haushaltssperre verhängt. Welche Auswirkungen hat diese Haushaltssperre auf den sozialen Bereich aus Ihrer Sicht?

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Herr Dr. Schneider.

#### **Sachverständiger Dr. Ulrich Schneider**

(Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband): Vielen Dank für diese Frage. - Die Auswirkungen sind zurzeit eklatant. Im Sozialbereich ist es ja ähnlich wie in der Wirtschaft: Wir brauchen Planungssicherheit, und wir müssen Aufträge vergeben - jetzt und nicht im neuen Jahr.

Hiervon sind natürlich insbesondere all die Bereiche betroffen, wo investiert werden müsste. Das sind Müttergenesungseinrichtungen, das sind Erholungsheime, das sind Jugendherbergen und alles andere, wo gebaut wird, wo erhebliche Verpflichtungsermächtigungen da waren, die nun erst mal gestoppt sind.

Noch härter betroffen vom Stopp der Verpflichtungsermächtigungen ist der ganze Bereich Freiwilligendienste. Es ist ja so, dass man beim Freiwilligen Sozialen Jahr nicht ein kalendarisches Haushaltsjahr hat, sondern man von Schuljahr zu Schuljahr arbeitet. Das heißt, die Bewilligungen, die im Freiwilligen Sozialen Jahr vorliegen, reichen bis zu den nächsten Sommerferien. Jetzt müsste eigentlich die Planung für das neue Jahr laufen. Jetzt müssten auch die Verträge wieder abgeschlossen werden mit dem Personal, mit allen, die da sind. Und man müsste den jungen Leuten vor allen Dingen sagen - die planen ja auch -, ob sie nach dem Abi was machen können oder ob da nichts ist. All das geht im Moment nicht. Das heißt: Das ist fatal.

Beim sogenannten Bundesfreiwilligendienst ist es noch fataler; denn da wird nicht von Schuljahr zu Schuljahr geplant, sondern da ist dann in der Tat ab Januar Ebbe. Da gibt es keine neuen Verträge. Die, die laufen, laufen; aber ansonsten ist da dann Schluss. Das ist es einfach. Und das Personal vor Ort ist da.

Deswegen führt die Haushaltssperre, wenn man sich das anschaut, zugleich zu der Frage: Wann kommt ein Haushalt 2024? Wenn dieser nicht in diesem Jahr kommt, wenn wir in eine vorläufige Haushaltsführung hineingeraten, dann sind alle Bereiche - nicht nur die, die ich nannte - völlig unsicher in ihrer Finanzierung. Dann muss jeder Geschäftsführer, jede Geschäftsführerin vor Ort schauen, wie er bzw. sie damit umgeht. Dann



sind auch andere Bereiche genauso betroffen. Die ganze Migrationsberatung, die wir haben, steht dann auf tönernen Füßen. Die Frage ist: Wie soll damit umgegangen werden vor Ort? Wenn kaum Finanzreserven vorhanden sind, wie sollen die sich über ein, zwei Monate strecken? Der gesamte Bereich der Trauerzentren für geflüchtete Menschen wäre betroffen und vieles andere, bis hin zu Demokratieförderprogrammen. Also, das wäre fatal.

Wir brauchen dringend Haushaltsklarheit, Haushaltssicherheit, genauso wie die Wirtschaft. Bei uns wird es, weil wenig Rücklagen da sind, sofort ungeheuer eng. Die kleinen Träger, die keine Finanzreserven haben, müssten möglicherweise schon im Frühjahr reagieren. - Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Helge Braun:** Vielen Dank. - Wir sind ziemlich pünktlich fertig, was auch daran liegt, dass unsere Sachverständigen alle sehr zeitdiszipliniert waren. Ich möchte mich für die Stellungnahmen, die Expertise, die wir heute bekommen haben, ganz herzlich bedanken. Ich bedanke mich bei den Kolleginnen und Kollegen, unserem Ausschusssekretariat, dem Stenografischen Dienst und dem Parlamentsfernsehen.

Der Haushaltsausschuss wird geplantermaßen am kommenden Donnerstag auf dieser Grundlage seine Beratungen des Nachtragshaushalts fortsetzen. In dem Sinne freue ich mich auf die Kollegen und wünsche allen noch einen schönen Tag.

(Schluss: 12.55 Uhr)

gez.

Dr. Helge Braun, MdB  
**Vorsitzender**