

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Regensburger Str. 33a
10777 Berlin

Berlin, d. 9.1.2024

Aufgrund der Vorlage von BT-Drs. 20/9999 vom 8.1.2024 **ergänze ich meine Stellungnahme** vom 27.12.2023 wie folgt:

Mit der Formulierungshilfe für den Entwurf eines 2. Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 wird bezogen auf das Urteil des BVerfG vom 15.11.2023 eingangs ausgeführt:

„Das BVerfG hat mit seinem Urteil vom 15.11.2023 (2 BvF 1/22) die Auslegung der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben im Zusammenhang mit Art. 115 Abs. 2 GG grundsätzlich präzisiert“

und mit der erstmaligen Charakterisierung „grundsätzlich präzisiert“ eine durchaus der Situation der intentionsgemäßen Auslegung der 2009 geschaffenen Schuldenbremse durch das BVerfG angemessene Einordnung vorgenommen.

In den Wochen zuvor klang das allerdings völlig anders:

In seiner Regierungserklärung vom 28.11.2023 führte Bundeskanzler *Scholz* u.a. aus:

„Vieles im Umgang mit der Schuldenbremse war bislang rechtlich eher nicht eindeutig geklärt. Das Urteil schafft eine neue Realität, die es allerdings schwieriger macht, wichtige und weithin geteilte Ziele für unser Land zu erreichen.“

Und noch in seiner Neujahrsansprache äußerte er sich am 31.12.2023 mit den Worten:

„Unser Land wurde zu lange auf Verschleiß gefahren. Deshalb investieren wir jetzt. All das ist vor dem Hintergrund des weitreichenden Urteils des BVerfG von Mitte November nicht einfacher geworden. Nicht alle Vorhaben, die wir in den Blick genommen hatten, werden wir umsetzen können.“

Andere betonten die vermeintliche Verantwortung des BVerfG für die eingetretene Lage noch stärker. So heißt es in einem Pressestatement des BMWK vom 13.12.2023:

„Auch wenn durch das Urteil mit einem Schlag 60 Mrd. Euro aus der Rücklage gestrichen werden mussten...“

Die SPD verlautbarte am gleichen Tag:

„All das ist nicht nur durch das weitreichende Urteil des BVerfG notwendig geworden, sondern vor allem durch starre Regeln der Schuldenbremse, die nicht mehr in die Zeit passen und unser Land unnötig ausbremsen.“

Und selbst am 8.1.2024 äußerte sich Vizekanzler *Habeck* in der ZDFheute-Sendung mit den Worten:

„Die Union hat geklagt, damit Geld gespart wird und die Karlsruher Richter haben ihnen Recht gegeben. Die Konsequenz ist, dass gespart werden muss. Jetzt versuchen wir die Lasten möglichst gleich zu teilen, so dass die Bauern auch ein Stück weit die Last tragen müssen. Sonst müssten andere mehr Last tragen. Das wäre aber auch nicht fair.“

Aus alledem könnte man die Schlussfolgerung ableiten, als sei es das BVerfG gewesen, welches seinerseits eine außergewöhnliche Notsituation hervorgerufen habe, die sich jedenfalls der Kontrolle von Parlament und Regierung entzogen und die Finanzlage des Bundes erheblich beeinträchtigt habe.

Insofern ist *Jasper von Altenbockum* zuzustimmen, wenn er in der FAZ vom 8.1.2024, *Fatale Signale*, S. 1 u.a. ausführt:

„Die Regierung, allen voran das Kanzleramt und das Bundesfinanzministerium, konnten nicht ernsthaft damit rechnen, einen ruhigen Haushaltsherbst zu erleben. Nicht das BVerfG war mit seiner Entscheidung zur Schuldenbremse die Überraschung, sondern überraschend war, dass die Bundesregierung überrascht war. Mit ihrer Reaktion – schuld seien Karlsruhe und die Schuldenbremse – verbreitete sie allerdings ein Signal, das sich nun als fatal erweist. Wenn sich schon die Bundesregierung als die unschuldig Leidtragende einer höchsttrichterlich ausgelegten Schuldenbremse hinstellt, müssen sich Landwirte erst recht als Opfer ungerechtfertigter Kürzungen fühlen. So höhlt man in Berliner Ministerien und Parteizentralen aus, was mit breiter Mehrheit im Bundestag einmal beschlossen wurde.“

Dabei muss deutlich darauf hingewiesen werden, dass der vom Bundesgesetzgeber eingesetzte Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats insbesondere in seinen jeweils einstimmigen Stellungnahmen vom 7.12.2021 und vom 9.12.2022 deutlich auf die bestehenden verfassungsrechtlichen Risiken hingewiesen und dies auch in den gemeinsamen Pressekonferenzen mit dem Bundesfinanzminister und den FMK-Vorsitzländern dargelegt hat.

Hätte der Bundesgesetzgeber dem Unabhängigen Beirat nach § 8 Abs. 1 und 3 StabilitätsratsG nicht nur die Aufgaben zugewiesen, den Stabilitätsrat bei der Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Abs. 2 HGrG zu unterstützen, sondern ebenso bei dessen 2020 nach Art. 109a Abs. 2 GG, § 6 StabilitätsratsG hinzugetretener Aufgabe der Überwachung der Einhaltung der Verschuldungsregel des Art. 109 Abs. 3 GG durch den Bund und alle einzelnen Länder zu unterstützen, was bisher nicht geregelt worden ist, hätten der Bund, die Länder und der Stabilitätsrat nicht stillschweigend über folgende hier auszugsweise wiedergegebene und weitere Warn- und Weckrufe hinwegsehen können.

So heißt es in der 17. Stellungnahme vom 7.12.2021 in der Zusammenfassung auf S. 4:

„Aus Sicht des Beirats widerspricht es der Intention der Schuldenbremse, die für die Jahre 2020 und 2021 geltende Ausnahmeklausel dafür zu nutzen, nicht krisenbezogene Maßnahmen zu finanzieren oder vorzufinanzieren. Dies würde auch erhebliche verfassungsrechtliche Risiken bergen. Jedes Überschreiten der regulären Obergrenze ist konkret mit der Notsituation und den damit verbundenen unabweisbaren Budgetlasten zu begründen.“

In der Stellungnahme heißt es sodann auf S. 26:

„Mit dem Koalitionsvertrag verpflichtet sich die neue Bundesregierung zwar perspektivisch auf die Einhaltung der regulären Obergrenze der Schuldenbremse. Offenbar sollen aber Festlegungen zur Schuldenbremse des Bundes, die sich etwa auf die Sondervermögen beziehen, so geändert werden, dass im bestehenden Umfeld erhebliche zusätzliche Finanzierungsspielräume genutzt werden können. Das verfassungsrechtliche Ziel der Schuldenbremse würde damit aber faktisch ausgehöhlt und ihre Bindungswirkung geschwächt. Aus Sicht des Beirats ist es wichtig, dass die Schuldenbremse auch künftig die Tragfähigkeit der Staatsfinanzieren absichert und die Einhaltung der europäischen Regeln gewährleistet.“

In der Öffentlichkeit wurden im Vorfeld der Bildung der neuen Bundesregierung Vorschläge diskutiert, zusätzliche finanzielle Spielräume zu schaffen, indem die Schuldenbremse

umgangen oder ausgehebelt wird. Ähnliche Ansätze sind offenbar auch in der Koalitionsvereinbarung enthalten¹. Der Beirat merkt hierzu kritisch an:

Die mit der Corona-Notlage begründete Aktivierung der Ausnahmeklausel soll wohl eingesetzt werden, um nicht krisenbezogene Maßnahmen zu finanzieren bzw. vorzufinanzieren. Aus Sicht des Beirats widerspricht dies der Intention der Ausnahmeklauseln und birgt erhebliche verfassungsrechtliche Risiken.

Die Ausnahmeklausel bezieht sich auf außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Sie ist nicht dafür gedacht, andere Ausgaben oder Abgabensenkungen außerhalb der regulären Obergrenze zu finanzieren. Auch Sondervermögen oder andere Extrahaushalte sollten nicht auf Basis der Ausnahmeklausel für andere Zwecke vorfinanziert werden können. Eine etwaige Überschreitung der regulären Obergrenzen wäre daher konkret mit der Notsituation und unabweisbaren Budgetlasten zu begründen und abzuleiten.

So hat auch jüngst der StGH des Landes Hessen in Bezug auf die Schuldenbremse Hessens entschieden, die mit der Bundesregel weitgehend identisch ist: Wird vom Neuverschuldungsverbot der Landesschuldenbremse abgewichen, so müssen demnach die Kreditermächtigung und die kreditfinanzierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung geeignet und erforderlich sein und in einem angemessenen Verhältnis zum Ausmaß der Krise stehen.“

In der 19. Stellungnahme vom 9.12.2022 hat der Beirat bereits in der Zusammenfassung auf S. 2 ausgeführt:

„Während die europäischen Fiskalregeln auf das jährliche gesamtstaatliche Defizit unter Berücksichtigung aller Schattenhaushalte abstellen, gelten die Regelungen für die Schuldenbremse des Bundes wegen der geänderten Buchungspraxis für Sondervermögen nur noch eingeschränkt. Insgesamt verfügen Sondervermögen des Bundes für die kommenden Jahre über kreditfinanzierte Defizitspielräume von rund 400 Mrd. Euro. Den überwiegenden Teil davon erlangte der Bund über die Ausnahmeklausel im laufenden und in den vergangenen Jahren.

Die umfangreichen Notlagenkredite des WSF-Energie... machen die Staatsfinanzen expansiv... Insofern spräche aus Sicht des Beirats sowohl im Hinblick auf die europäischen Regeln als auch auf die Intention der Schuldenbremse einiges dafür, die Notlagenkredite enger zu begrenzen, indem die Maßnahmen stärker fokussiert... werden.

Auch auf der Länderebene wird mitunter auf umfangreiche Ausnahmeklauseln, Nebenhaushalte und Vorfinanzierungen künftiger Ausgaben über Notlagenkredite gesetzt. Es ist kaum mehr möglich, einen Überblick über die jeweiligen Vorgehensweisen der Länder zu erhalten.

Darüber hinaus sind auf der Länderebene Vorgänge festzustellen, die die Glaubwürdigkeit und Bindungswirkung der Schuldenregeln zu beschränken drohen. Exemplarisch gehören hierzu:

- Die Nutzung von Notlagenkrediten als Puffer für künftige Vorhaben – unter Umständen auch ohne engeren Krisenbezug.
- Die Übernahme von Schulden, die auf der Gemeindeebene in den Vorjahren unter der Kommunalaufsicht des Landes entstanden sind, durch das Land Rheinland-Pfalz.
- Die Einrichtung des Transformationsfonds im Saarland, der unter Rückgriff auf die Ausnahmeklausel strukturelle Vorhaben in den kommenden Jahren finanzieren soll.

Hierzu merkt der Beirat an:

¹ Die Koalitionsvereinbarung stammt ebenfalls vom 7.12.2021.

Entziehen sich die Bundesländer der Verpflichtung, ihren Anteil zur Einhaltung der für alle Gebietskörperschaften bindenden gesamtstaatlichen Vorgaben zu leisten, sind die gesamtstaatlichen Regelvorgaben nicht zu halten.“

Eine Detaillierung dieser Zusammenfassung erfolgt in der Stellungnahme auf S. 19 – 24.

Im gesamtstaatlichen Interesse sollte deshalb eine Aufgabenerweiterung des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats sorgsam geprüft werden.

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke