

# Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 11. Januar 2024

Prof. Dr. Thiess Büttner

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre  
insb. Finanzwissenschaft

Vorsitzender des unabhängigen  
Beirats des Stabilitätsrats

Thiess.Buettner@fau.de

(BT Drucksache 20/9999: Entwurf eines Zweiten  
Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024)

9. Januar 2024

## 1. Konsolidierungsbedarf

Der Entwurf für den Bundeshaushalt 2024 sah eine Kreditaufnahme in Höhe von 16,6 Mrd. Euro vor, entsprechend der Obergrenze nach der Schuldenregel des Grundgesetzes. Zusätzlich waren allerdings in Extrahaushalten erhebliche Defizite geplant. Ohne Berücksichtigung des Sondervermögens „Bundeswehr“ sahen die Planungen **ursprünglich eine Schuldenaufnahme in Extrahaushalten für das kommende Jahr von 52 Mrd. Euro** vor.<sup>1</sup> Hierzu sollten weitestgehend im Rahmen von Notlagenbeschlüssen der vergangenen Jahre genehmigte Kreditermächtigungen verwendet werden. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 ist diese Planung nun nicht mehr haltbar.

**Die Presseerklärung der Bundesregierung vom 19. Dezember 2023<sup>2</sup> beziffert den resultierenden Konsolidierungsbedarf auf 30 Mrd. Euro**, ohne dies im Einzelnen aufzugliedern. Zwar wird aufgrund der mittlerweile erwarteten deutlichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage im Jahr 2024 die sogenannte Konjunkturkomponente im Rahmen der Schuldenbremse größer ausfallen, als noch bei den Planungen aus dem Herbst des vergangenen Jahres unterstellt. Überschlagsmäßig ergibt sich hieraus aber lediglich ein zusätzlicher Verschuldungsspielraum von etwa 5 Mrd. Euro.<sup>3</sup> Es ist daher zu vermuten, dass bei dem genannten Konsolidierungsbedarf der Wegfall der für 2024 geplanten Defizite von 13,9 Mrd. Euro im mittlerweile aufgelösten Sondervermögen „WSF Energie“ nicht berücksichtigt wurde.

---

<sup>1</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht November 2023, S.71.

<sup>2</sup> Vgl. Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Pressemitteilung 280/23 vom 19. Dezember 2023.

<sup>3</sup> Der Entwurf für den Bundeshaushalt ging von einer Produktionslücke von rund 11,9 Mrd. Euro aus. Die Herbstprognose der Bundesregierung beziffert die Produktionslücke mit 37,9 Mrd. Euro.

Zur Deckung des Konsolidierungsbedarfs wurde ein Maßnahmenpaket „*Vereinbarung zum Haushalt 2024: Ein Paket für zukunftsfeste Finanzen, soziale Sicherheit und Zukunftsinvestitionen*“ innerhalb der Bundesregierung abgestimmt. Zu dessen Umsetzung dient der vorgelegte Gesetzentwurf.

## 2. Verschleierung von Defiziten in Extrahaushalten?

**Nach der Presseerklärung der Bundesregierung ist mit Defiziten in Sondervermögen in einem Umfang von etwa 3,2 Mrd. Euro zu rechnen. Es wäre allerdings zu beachten, dass dies den Spielraum für die Verschuldung im Kernhaushalt verringert.** Im Regierungsentwurf für den Nachtragshaushalt 2023, der am 15. Dezember 2023 vom Bundestag beschlossen wurde, wurde noch die zusammen mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 geänderte Verbuchung von Defiziten in den Sondervermögen angewendet.<sup>4</sup> Diese Regelung bewirkt eine vorgezogene Verbuchung der künftigen Defizite der Sondervermögen. Sie soll erreichen, dass Ausgaben in diesen Extrahaushalten durch die Aufnahme von Schulden finanziert werden können, ohne dass die hieraus resultierenden Defizite auf die nach der Schuldenregel des Grundgesetzes maximal zulässigen Nettokreditaufnahme angerechnet werden. **Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings festgestellt, dass im Hinblick auf die Schuldenbremse eine Einheit von Kernhaushalt und unselbständigen Sondervermögen gilt:**

*„Im Rahmen der grundgesetzlichen Schuldenbremse und der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung sind der Kernhaushalt und unselbständige Sondervermögen als Einheit zu betrachten. Eine kreditfinanzierte Zuführung an ein Sondervermögen kann deshalb – unbeschadet der buchungstechnischen Vorgehensweise – nicht von den Begrenzungen der staatlichen Kreditaufnahme für das jeweils betroffene Haushaltsjahr entbinden.“* (vgl. 2 BvF 1/22, Rn. 182).

Die Defizite in den Sondervermögen zählen demnach in dem Jahr, in dem die Ausgaben kassenwirksam sind, zur Nettokreditaufnahme des Bundes hinzu. Eine solche Verbuchung war vor dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 geltende Praxis. Sie war zuvor explizit

---

<sup>4</sup> Siehe hierzu auch Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 (BT-Drs. 20/9500) etc. und Christofzik, D. I. (2023), Das Haushaltsurteil und seine Folgen, Wirtschaftsdienst, 103(12), 794-795.

eingeführt worden, um eine Umgehung der Regelungen zur Obergrenze für das strukturelle Defizit zu verhindern.

Dass die Defizite der Sondervermögen bei der Ermittlung der Nettokreditaufnahme mitgerechnet wurden, entspricht im Übrigen der Verbuchung bei den europäischen Fiskalregeln. Im Rahmen der Überprüfung der Einhaltung der europäischen Defizitvorgaben werden nämlich die Defizite in den Extrahaushalten des Bundes und der Länder regelmäßig zur Bestimmung des gesamtstaatlichen Defizites einbezogen. **Konkret erhöhen alle kreditfinanzierten Abflüsse aus den Extrahaushalten den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo, für den gemäß Stabilitäts- und Wachstumspakt für Deutschland verpflichtende Obergrenzen gelten.**

Es ist für die Stabilität der Währungsunion von großer Bedeutung, dass der Verschuldung der Mitgliedstaaten wirksame Grenzen gesetzt sind. Dies ist insbesondere auch im deutschen Interesse. Nach der europäischen Finanzkrise wurde im Fiskalvertrag festgelegt, dass die europäischen Fiskalregeln durch nationale Fiskalregeln abgesichert werden müssen.

Dieser Verpflichtung ist Deutschland durch die Einrichtung der Schuldenbremse nachgekommen. **Tatsächlich ist die Anrechnung der Defizite in den Extrahaushalten aber Voraussetzung dafür, dass die Schuldenbremse ihren Kernauftrag erfüllen kann, nämlich die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln im deutschen Föderalstaat abzusichern.** Eine Rückkehr zur alten Buchungspraxis ist auch daher angezeigt.<sup>5</sup>

### 3. Spekulationen über das Vorliegen einer Notlage

Die in der Regierungserklärung vorgenommenen Spekulationen der Bundesregierung bezüglich des Vorliegens einer Notlage nach Art 115 GG sind irritierend.

Die Bundesregierung hat für das Jahr 2024 rund 2,7 Mrd. Euro an Finanzhilfen zur Beseitigung von **Folgen des Hochwassers an der Ahr im Sommer 2021** vorgesehen. Dass dieses Ereignis eine Naturkatastrophe ist, ist unzweifelhaft. Dass man diese Hilfen im Jahr 2024 fortführen will, ist nachvollziehbar. Allerdings ist es ganz sicher nicht so, dass die Fortführung der Finanzhilfen im Jahr 2024 den Beschluss einer Notlage nach Art. 115 und mithin eine

---

<sup>5</sup> Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats hatte daher bereits die geplante Änderung bei den Buchungsregeln im Jahr 2021 kritisiert und im Übrigen auf die verfassungsrechtlichen Risiken hingewiesen, vgl. 17. Stellungnahme des Beirats zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit, Herbst 2021.

Ausweitung des Verschuldungsspielraums rechtfertigen könnte. Für die im Jahr 2024 fortbestehenden Finanzierungslasten aus der Flut des Jahres 2021 muss daher letztlich eine Finanzierung aus dem regulären Bundeshaushalt erfolgen.

Weniger kritisch zu bewerten sind die Spekulationen über das Auftreten einer Notlage wg. zusätzlicher Belastungen aufgrund der **Unterstützung der Ukraine**. Auch hier liegt zwar das Überraschungselement für die deutsche Politik bald zwei Jahre zurück und längst hatte die Finanzpolitik die Möglichkeit gehabt, angemessen zu reagieren. So wurde ja insbesondere auch das Sondervermögen „Bundeswehr“ geschaffen, das dazu dienen soll, in der deutlich gewachsenen Bedrohungssituation die Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit zu stärken. Wenn die Bundesregierung damit rechnen muss, dass erhebliche zusätzliche finanzielle Lasten zu schultern sind, müsste sie im Bundeshaushalt dafür Vorsorge treffen. Die Regierungserklärung ordnet ihre Spekulation allerdings in einen verteidigungspolitischen Zusammenhang ein und möchte damit eine Botschaft an den russischen Präsidenten richten.

#### 4. Maßnahmen

Die in der Regierungserklärung angekündigten Maßnahmen beinhalten **Kürzungen im Bundeshaushalt 2024** gegenüber dem Entwurf in verschiedenen Ressorts und im Sondervermögen „Klima- und Transformationsfonds“. Das ist sachgerecht.

**Kürzungen im Verteidigungshaushalt** sind nicht explizit genannt. Allerdings ist bemerkenswert, dass die Bundesregierung offenbar plant, das Sondervermögen „Bundeswehr“ zur Finanzierung der Ertüchtigung der Ukraine zu nutzen. Indirekt sollen also doch Verteidigungsausgaben für Ersatzbeschaffungen im Kernhaushalt gekürzt werden. Die Mittel des Sondervermögens sind indes ausschließlich der Finanzierung von Ausrüstungsvorhaben der Bundeswehr vorbehalten.<sup>6</sup> Eine solche **Verwendung der Mittel wäre vom Bundeswehrfinanzierungs- und Sondervermögensgesetz nicht gedeckt**.

Ein erheblicher Anteil der Konsolidierung erfolgt durch die **Erhöhung von Abgaben**. Neben einer Erhöhung der Energiesteuer sind insbesondere die Einführung einer Plastikabgabe, die Erhöhung der Luftverkehrsteuer und die Reduktion von einzelnen Steuervergünstigungen

---

<sup>6</sup> Vgl. §2, Satz 2, Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz – BwFinSVermG vom 1.7.2022

geplant. Die entsprechenden Maßnahmen sind teils im Entwurf des Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 konkretisiert.

Dieser Entwurf beinhaltet auch **Kürzungen bzw. Rückforderungen von Zuschüssen an Sozialversicherungen**. Gesamtstaatlich gesehen handelt es sich hierbei nicht um eine Konsolidierung, es werden lediglich Mittel der Sozialversicherungen herangezogen, um Ausgaben im Bundeshaushalt zu finanzieren.

Insbesondere der **Vorgang betreffend die Bundesagentur für Arbeit (BA) erscheint problematisch**. Während der Corona-Pandemie wurde die BA in den Jahren 2020 bis 2022 aufgrund von Maßnahmen zur Krisenbewältigung insbesondere durch die Kurzarbeit stark belastet. Die Rücklage der BA von 25,8 Mrd. Euro wurde nach Angaben des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) vollständig aufgebraucht. Der Bund leistete daher eine Gesamtunterstützung von 24,2 Mrd. Euro in den Jahren von 2020 bis 2022 (vgl. BMF, Finanzbericht 2024, 113). Im Entwurf des Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 ist nun vorgesehen, dass man einen Betrag von insgesamt 5,2 Mrd. Euro von der BA zurückfordert. Angesichts der nach wie vor geringen Rücklage soll die Rückzahlung über den Zeitraum bis 2027 gestreckt werden, wobei man allerdings den Großteil der Rückzahlung für die laufende Legislatur vorsieht. Abgesehen davon, dass man erhebliche, vom Bundestag als Zuschuss gewährte Beträge nachträglich zurückfordert, beinhaltet der Vorgang bei Lichte besehen **wiederum eine Zweckentfremdung von Notlagenkrediten. Denn die ursprünglich als Zuschüsse in der Pandemie geleisteten Beträge sollen nun im Bundeshaushalt nach Beendigung der Notlage für andere Zwecke genutzt werden.**

## 5. Zusammenfassende Bewertung

Die Finanzpolitik des Bundes hat vier aufeinanderfolgende Jahre lang die zur Finanzierung von Ausgaben vorhandenen Mittel durch den Verweis auf Notlagen erheblich ausgeweitet. Der von vorneherein fragwürdige Versuch, sich im Schatten der Notlagen ein Finanzpolster zu sichern, das schuldenfinanzierte Mehrausgaben außerhalb der Schuldenbremse auch über die Notlagen hinaus ermöglicht, ist vom Bundesverfassungsgericht gestoppt worden. **Die Bundesregierung ist erhebliche finanzpolitische Risiken eingegangen, die sich jetzt materialisiert haben.** Dies beeinträchtigt die wirtschaftliche Entwicklung und weckt Zweifel an der Nachhaltigkeit der deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik insofern, als damit

zu rechnen ist, dass politische Ankündigungen über zukünftige Maßnahmen, z.B. Fördermaßnahmen für bestimmte private Investitionen, im Nachhinein revidiert werden müssen.

**Die von der Bundesregierung verkündeten Änderungen am Bundeshaushalt 2024 sind nicht ausreichend, um die notwendige Kurswende in der Finanzpolitik einzuleiten und die gestiegene finanzpolitische Unsicherheit wieder zurückzuführen.** Zwar beabsichtigt die Bundesregierung klassische Konsolidierungsmaßnahmen, wie Ausgabenkürzungen und die Erhöhung von Abgaben. Finanzpolitisch sinnvoll ist auch, dass Kürzungen bei den Investitionsausgaben nicht vorgesehen sind und geplante Entlastungen bei der Stromsteuer und im Rahmen des Wachstumschancengesetzes bleiben. Allerdings lösen die Konsolidierungsmaßnahmen erhebliche Verteilungseffekte aus. Die Betroffenen können mit Recht die Frage stellen, warum nun gerade sie zur Refinanzierung des überhöhten Ausgabenpfades herangezogen werden. Dass die Bundesregierung von einzelnen Beschlüssen etwa bei der Kfz-Steuerbefreiung für die Landwirtschaft bereits wieder abgerückt ist, unterstreicht diese Problematik.

Eine Reihe von Maßnahmen erhöht Abgaben auf Energie bzw. deren Verwendung. Allerdings gibt es hier bereits umfangreiche Abgaben bis hin zum Zertifikate-Handel. Die erforderliche energieökonomische Bewertung kann in dieser Stellungnahme nicht erfolgen.

**Insgesamt bleibt jedoch der Eindruck, dass die Bundesregierung weiter versucht, die Verschuldung über die verfassungsmäßigen Schuldengrenzen hinaus auszuweiten.** Das beginnt beim Sprachlichen, etwa wenn statt von einer Notlage, von einem „*Überschreitensbeschluss*“ gesprochen wird. Das setzt sich in Spekulationen über das mögliche Vorliegen einer Notlage fort. Problematisch wäre es, wenn man, um vergleichsweise geringe zusätzliche Spielräume zu gewinnen, an der im Zusammenhang mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2021 geänderten Buchführung festhalten würde, die Defizite in den Extrahaushalten verschleiert und gezielt zum Umgehen der Schuldenbremse entwickelt wurde. Besonders fragwürdig erscheint schließlich die Rückübertragung von Zuschüssen in den Bundeshaushalt, die während der Corona Pandemie an die Bundesagentur für Arbeit geleistet und aus Notlagenkrediten finanziert wurden. **Die Bundesregierung sollte beachten, dass eine nachhaltige und für die privaten Akteure verlässliche Finanzpolitik nur innerhalb der Regeln der Verfassung betrieben werden kann.** Fortgesetzte Versuche, die nationalen Defizitvorgaben zu umgehen, würden dazu beitragen, die Glaubwürdigkeit der Zusagen der Finanzpolitik gegenüber dem Bürger wie auch auf europäischer Ebene weiter zu erodieren.