

Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Medien

Technische Universität Ilmenau | PF 10 05 65 | 98684 Ilmenau

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Platz der Republik 1

10557 Berlin

Univ.-Prof. Dr. rer. pol. habil.
Fritz Söllner

Institut für Volkswirtschaftslehre
Fachgebiet Finanzwissenschaft

Besucheradresse:
Ehrenbergstraße 29 (Ernst-Abbe-Zentrum)
98693 Ilmenau

Telefon +49 3677 69-2658
Telefax +49 3677 69-1229

fritz.soellner@tu-ilmenau.de
www.tu-ilmenau.de/fakww/

Ilmenau, 10. Januar 2024

Stellungnahme

zum Entwurf eines zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024
für die öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss
am 11. Januar 2024

1. Zur Ausgangslage

Mit dem Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht der Kreditaufnahme des Bundes, insbesondere (aber nicht nur), was die Inanspruchnahme der „Notlagen“-Regel von Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz angeht, enge Grenzen gezogen (Bundesverfassungsgericht 2023). So muss „ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen“ vorliegen. Außerdem sind die Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit gemäß Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz bzw. § 45 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung auch auf die Kreditaufnahme anzuwenden, sodass insbesondere Kreditermächtigungen grundsätzlich nicht in folgenden Haushaltsjahren genutzt werden dürfen. Dies gilt nicht nur für die „Notlagen“-Kredite, sondern für alle Kredite. Auch für die Kreditaufnahme ist die Kassenwirksamkeit relevant – genau wie für alle Staatseinnahmen und -ausgaben (§ 11 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung). Und schließlich sind Bundeshaushalt und die unter Artikel 115 Absatz 2 fallenden Sondervermögen als Einheit zu betrachten.

Um diesem Urteil Rechnung zu tragen, hat der Bundestag am 15. Dezember 2023 das Nachtragshaushaltsgesetz 2023 verabschiedet (Deutscher Bundestag 2023b). Was die Sondervermögen angeht, wurden, *erstens*, im Klima- und Transformationsfonds (KTF) die Rücklage um 60 Milliarden Euro verringert und der Wirtschaftsplan des KTF entsprechend ange-

passt; *zweitens*, die Entnahme aus der mit notlagenbedingten Krediten des Jahres 2022 gebildeten Rücklage durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) rückgängig gemacht und zum Ausgleich des Wirtschaftsplans des WSF zusätzliche Kredite in Höhe von 43,2 Milliarden Euro rückwirkend aufgenommen; und *drittens*, im Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 (SVA) die Ausgaben des Jahres 2023 nicht durch die Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen aus dem Jahr 2021, sondern durch eine Zuweisung aus dem Bundeshaushalt in Höhe von ca. 1,6 Milliarden Euro finanziert. Aufgrund der beiden letztgenannten Maßnahmen überstieg die Kreditaufnahme im Jahr 2023 die nach der Schuldenregel zulässigen Kreditaufnahme, weswegen rückwirkend eine Notsituation für das Jahr 2023 festgestellt wurde.

Dies soll für das Jahr 2024 vermieden werden. Aus diesem Grund muss die bisherige Haushaltsplanung für das Jahr 2024 revidiert werden, da nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Finanzierung durch Sondervermögen nicht mehr im bisher geplanten Umfang möglich ist. Mit dem zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 (Deutscher Bundestag 2024) soll die Finanzierung des Bundeshaushalts 2024 innerhalb der Grenzen der „Schuldenbremse“ sichergestellt werden. Diesem Zweck dient eine Reihe von Maßnahmen zur Einnahmenerhöhung und zur Ausgabensenkung. Nicht Rechnung getragen wird dagegen den weiterhin bestehenden verfassungsrechtlichen Risiken im Zusammenhang mit der Allgemeinen Rücklage und den Sondervermögen. Es kann deshalb keine Rede davon sein, dass mit diesem Gesetzentwurf „strukturellen Problemen im Bundeshaushalt“ begegnet wird (Deutscher Bundestag 2024, S. 1) – zumindest nicht annähernd konsequent genug. Auf diese Risiken werde ich in den Abschnitten 3 und 4 eingehen.

2. Zu den Maßnahmen im Einzelnen

Ob das eigentliche Ziel des zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024, nämlich die Finanzierung des Bundeshaushalts 2024 ohne die Außerkraftsetzung der „Schuldenbremse“ erreicht werden kann, lässt sich anhand der vorliegenden Unterlagen nicht sicher beurteilen. Ich möchte deshalb im Folgenden weniger zu den fiskalischen, sondern vor allem zu den ökonomischen Implikationen der wichtigsten Maßnahmen kurz Stellung nehmen.

2.1. Die Erhöhung der Luftverkehrsteuer

In ihrer aktuellen Form ist die Luftverkehrsteuer steuersystematisch und klimapolitisch nicht zu rechtfertigen. Seitdem innereuropäische Flüge dem EU-ETS unterliegen, hätten diese Flüge von der Luftverkehrsteuer befreit werden müssen. Denn das EU-ETS ist das klimapolitisch wesentlich zielgenauere Instrument, sodass die Luftverkehrsteuer allenfalls als Notlösung für die Belastung der Emissionen der Flüge in Frage kommt, auf die das EU-ETS nicht angewandt wird. Eine Doppelbelastung innereuropäischer Flüge, so wie es jetzt der Fall ist, ist keineswegs zu rechtfertigen. Im Übrigen sollte auch bei einer „Notlösung“ ein möglichst direkter Zusammenhang zwischen der Länge der Flugstrecke und der Höhe der Steuer bestehen, was nicht der Fall ist. Statt einer Erhöhung der Steuersätze wäre eine grundlegende Reform der Luftverkehrsteuer geboten gewesen.

2.2. Die Streichung der Energiesteuervergünstigung von Agrardiesel

Zunächst ist festzustellen, dass die Landwirte durch die Streichung der Energiesteuervergünstigung für Agrardiesel in einer Zeit belastet werden, in der sie ohnehin mit vielen wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen haben. Es ist zwar richtig, dass die Streichung dieser Vergünsti-

gung aus klimapolitischer Sicht und im Sinn einer gleichmäßigen Belastung aller CO₂-Emissionen, die bei der Nutzung fossiler Brennstoffe entstehen, folgerichtig ist. Allerdings besteht zwischen der Höhe der Steuersätze auf die verschiedenen Energieträger und deren Kohlenstoffgehalt kein direkter Zusammenhang. Dies ist dagegen bei der CO₂-Abgabe des Brennstoffemissionshandelsgesetzes der Fall. Insoweit die CO₂-Abgabe erhoben wird, besteht folglich keine klimapolitische Rechtfertigung für die Erhebung einer zusätzlichen Energiesteuer. Deshalb sollte nicht die Steuervergünstigung für Agrardiesel gestrichen, sondern im Gegenteil die Energiesteuer auf fossile Brennstoffe nach Maßgabe der darauf entfallenden CO₂-Abgabe gesenkt und langfristig abgeschafft und durch die CO₂-Abgabe ersetzt werden.

2.3. Die Abschaffung des „Bürgergeldbonus“

Nicht nur der „Bürgergeldbonus“, sondern auch das Weiterbildungsgeld und die Weiterbildungsprämie sollten abgeschafft werden. Schließlich stellt die Aussicht auf einen Arbeitsplatz und ein höheres Einkommen schon Anreiz genug dar, sich weiterzubilden bzw. eine Berufsausbildung zu beginnen. Zumindest sollte dies der Fall sein und wäre auch der Fall, wenn der Abstand zwischen Arbeitseinkommen und sogenanntem „Bürgergeld“ größer wäre, als er jetzt ist. Hier gibt es weitere Einsparmöglichkeiten, die aber offenbar nicht ergriffen werden sollen.

2.4. Die Leistungskürzung bei Verweigerung der Arbeitsaufnahme

Grundsätzlich ist diese Maßnahme zu begrüßen, da so der Anreiz zur Arbeitsaufnahme erhöht und so verhindert wird, dass das „Bürgergeld“ zum bedingungslosen Grundeinkommen degeneriert. Allerdings stellen sich in diesem Zusammenhang zwei Fragen: Warum soll die Leistungskürzung auf zwei Monate beschränkt werden (§ 31b Abs. 3 SGB 2), auch wenn die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme weiterhin besteht? Und warum wurden überhaupt die früher bestehenden Sanktionsmöglichkeiten so stark eingeschränkt, dass diese Neuregelung notwendig wurde?

2.5. Zahlungen der Bundesagentur für Arbeit

Die geplanten Zahlungen der Bundesagentur für Arbeit an den Bund führen zu Mehreinnahmen im Bundeshaushalt. Allerdings mindern sich dadurch die Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit entsprechend. Dadurch steigt die Wahrscheinlichkeit, dass in der Zukunft etwaige Defizite der Bundesagentur vom Bund ausgeglichen werden müssen. Damit wird die aktuelle Haushaltsentlastung durch künftige Haushaltsrisiken erkaufte. Im Übrigen kann man in diesem Vorgehen insoweit eine Zweckentfremdung von Notlagenkrediten erblicken, als die ursprünglich vom Bund an die Bundesagentur für Arbeit in der Coronakrise geleisteten Zuschüsse durch Corona-Notlagenkredite finanziert wurden.

3. Die Allgemeine Rücklage

In den Jahren 2015 bis 2019 erzielte der Bund Haushaltsüberschüsse in Höhe von 48,2 Milliarden Euro. Laut § 25 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung müssen diese zur Schuldentilgung verwendet werden. Dies ist auch tatsächlich geschehen, da die Bundesregierung die Anschlussfinanzierung fällig werdender Kredite in dem genannten Umfang reduziert, also Schulden getilgt hat (Bundesrechnungshof 2022, S. 13).

Diese Schuldentilgung wurde jedoch nicht als solche verbucht, sodass die buchmäßigen Schulden höher als die tatsächlichen Schulden waren. Stattdessen wurden die 48,2 Milliarden Euro in eine sogenannte „Allgemeine Rücklage“ eingebucht, die nicht werthaltig ist. Da die Haushaltssystematik bei der Verwendung von Rücklagen nicht zwischen werthaltigen und nur buchmäßigen Rücklagen unterscheidet, zählen Entnahmen aus dieser Allgemeinen Rücklage als Einnahmen. In Höhe dieser Einnahmen reduziert sich die für den Haushaltsausgleich erforderliche Nettokreditaufnahme. Dies ist allerdings nur rein buchmäßig der Fall. Tatsächlich und kassenmäßig müssen die entsprechenden Mittel durch Kreditaufnahme beschafft werden – eine Kreditaufnahme, die im Bundeshaushalt aber *nicht* zum Ausdruck kommt.

Dieses Vorgehen verstößt nicht nur gegen § 25 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung, sondern auch gegen die Prinzipien der Haushaltsklarheit und der Haushaltswahrheit (Artikel 110 Absatz 1 Grundgesetz) sowie gegen die Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit (Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz, § 45 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung). Es ermöglicht die Umgehung der Verschuldungsregeln des Artikels 115 Absatz 2 Grundgesetz. Denn in den Jahren, in denen keine Nettokreditaufnahme erforderlich war, also in den Jahren 2015 bis 2019, wurde durch das Unterlassen der Verbuchung der stattgefundenen Schuldentilgung unter der irreführenden Bezeichnung „Allgemeine Rücklage“ gewissermaßen eine Kreditermächtigung geschaffen, die dann in den Folgejahren genutzt werden konnte, ohne dass sich die buchmäßige Nettokreditaufnahme und damit der buchmäßige Schuldenstand erhöht hätten. Letzterer war ja ohnehin schon höher ausgewiesen als der tatsächliche Schuldenstand. Diese nur kassenmäßige, aber nicht buchmäßige Kreditaufnahme musste bei der Anwendung der Verschuldungsregeln des Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz nicht berücksichtigt werden, sodass man die Obergrenze der Kreditaufnahme einhalten bzw. etwaige Notlagenkredite geringer ausweisen konnte. In dem Maß, in dem die Allgemeine Rücklage aufgelöst worden ist, hat sich der tatsächliche wieder dem buchmäßigen Schuldenstand genähert.

Beispielsweise wurden im Jahr 2023 insgesamt 43,5 Milliarden Euro aus der Allgemeinen Rücklage entnommen – Entnahmen, die eigentlich als Nettokreditaufnahme hätten verbucht werden müssen. Gleiches gilt für eine mögliche Entnahme im Jahr 2024. Bislang ist geplant, aus dem Restbestand der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 3,1 Milliarden Euro im Jahr 2024 1,4 Milliarden Euro zu entnehmen. Angesichts der aktuellen Haushaltsprobleme ist damit zu rechnen, dass es nicht bei diesem Betrag bleiben wird.

Ein solches Vorgehen ist unter Zugrundelegung der vom Bundesverfassungsgericht in dem oben zitierten Urteil entwickelten Grundsätze als verfassungswidrig zu werten.

4. Das Problem der Sondervermögen

Nicht nur die Finanzierung der von der Bundesregierung bislang im Zusammenhang mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 berücksichtigten Sondervermögen ist problematisch – sondern auch die der meisten anderen Sondervermögen (Bundesrechnungshof 2023, S. 16-21).

Der weit überwiegende Teil der Sondervermögen finanziert sich nicht durch eigene Einnahmen, sondern durch direkte Zahlungen aus dem Bundeshaushalt oder die Aufnahme von Krediten. Bei allen fremdfinanzierten Sondervermögen kann es zu Konflikten mit den grundgesetzlichen Haushaltsprinzipien kommen – und zwar auch dann, wenn keine Umwidmungen wie im Fall des KTF oder des WSF vorgenommen werden. Insoweit fremdfinanzierte Sondervermögen eigene Kreditermächtigungen besitzen (wie z.B. der WSF), liegt ein Verstoß gegen das Prinzip der Jährlichkeit bzw. Jährigkeit gemäß Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz

dann vor, wenn Kreditermächtigungen nicht in dem Haushaltsjahr, in dem sie erteilt wurden, ausgeschöpft, sondern ganz oder zum Teil auf Folgejahre übertragen werden. Für fremdfinanzierte Sondervermögen, die sich aus buchmäßigen Mittelzuführungen aus dem Bundeshaushalt speisen (wie z.B. das SVA), gilt Ähnliches: Wenn diese Mittel nicht im selben Jahr verbraucht und kreditfinanziert werden, sondern ganz oder zum Teil der Rücklage zugewiesen und erst bei Inanspruchnahme kreditfinanziert werden, liegt ebenfalls ein Verstoß gegen das Jährlichkeits- bzw. Jährigkeitsprinzip vor. Verfassungsgemäß wäre es, anstelle der bisherigen Praxis am Ende jedes Haushaltsjahres die nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen bzw. die nicht verbrauchten Zuweisungen zu streichen. Der Finanzbedarf in den Folgejahren müsste dann durch neue Kreditermächtigungen bzw. neue Zuweisungen jeweils nach Maßgabe des Jährlichkeits- bzw. Jährigkeitsprinzips gedeckt werden. Das würde natürlich bedeuten, dass die entsprechenden Beträge jedes Jahr bei der Kreditaufnahme des Bundes zu berücksichtigen und dabei die Regeln der „Schuldenbremse“ zu beachten wären. Auf diese Weise könnte die „Schuldenbremse“ nicht länger durch Rücklagenbildung in Sondervermögen umgangen werden.

Dies würde, wie der Bundesrechnungshof (2023, S. 7) völlig zu Recht konstatiert, „erhebliche Auswirkungen auf die bisherige Haushalts- und Finanzplanung“ haben. Diese Auswirkungen sollen vermieden werden, indem die Bundesregierung offensichtlich die verfassungswidrige Buchungspraxis der Vorjahre beibehalten will. Würde diese den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen angepasst, würde sich eine zusätzliche Kreditaufnahme in Höhe von 26,2 Milliarden Euro für das Jahr 2024 ergeben (Differenz zwischen nicht kassenwirksamen NKA-erhöhenden Ausgaben und kassenwirksamer, nicht NKA-relevanter Kreditaufnahme; Deutscher Bundestag 2023a, S. 49-50). Damit wäre die Einhaltung der „Schuldenbremse“ auch im Jahr 2023 ausgeschlossen.

5. Eine vertane Chance

Mit dem vorliegenden Entwurf für ein zweites Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 versucht die Bundesregierung, die sich in der Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 auftuenden Haushaltslöcher zu stopfen. Sie bedient sich dazu einer Reihe verschiedener Maßnahmen, deren Auswahl nicht nur recht willkürlich wirkt, sondern die auch im jeweiligen Einzelfall nur schwer zu rechtfertigen sind.

Außerdem bestehen verfassungsrechtliche Risiken insoweit fort, als die Auswirkungen des erwähnten Urteils auf weitere Sondervermögen und auf die Allgemeine Rücklage nicht berücksichtigt worden sind.

Die Bundesregierung hat die Haushaltskrise leider nicht als Chance begriffen. Sie hat nicht die Gelegenheit ergriffen, alle Staatsausgaben generell auf den Prüfstand zu stellen, konsequent und systematisch Einsparungen vorzunehmen und Abgaben zu senken und so den Bürgern mehr Freiraum zur eigenverantwortlichen Gestaltung ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten zu gewähren. Wenn die Bundesregierung meint, die „klimaneutrale Transformation der Wirtschaft“ verstärkt vorantreiben zu müssen, „auch um Wettbewerbsfähigkeit, Wertschöpfung und Arbeitsplätze zu sichern“ (Deutscher Bundestag 2024, S. 1), so zeigt sie damit deutlich, dass sie die Probleme, vor denen die deutsche Volkswirtschaft steht, noch nicht erkannt hat.

Literatur

Bundesrechnungshof. 2022. *Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutsche Bundestages. Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023*. 1. September.

https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/analyse-bundesfinanzen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

Bundesrechnungshof. 2023. *Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel*. 25. August.

<https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/sondervermoegen-volltext.html>.

Bundesverfassungsgericht. 2023. *Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023*.

https://www.bverfg.de/e/fs20231115_2bvf000122.html.

Deutscher Bundestag. 2023a. *Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024*. Drucksache 20/7800. 18. August.

<https://dserver.bundestag.de/btd/20/078/2007800.pdf>.

Deutscher Bundestag. 2023b. *Gesetzentwurf der Bundesregierung*. Drucksache 20/9500. 27.

November. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/095/2009500.pdf>.

Deutscher Bundestag. 2024. *Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024*.

Drucksache 20/9999. 8. Januar.