

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 11. Januar 2024
zum Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024
(BT-Drs. 20/9999)
zugeleitet wurden.

- **Prof. Dr. Thiess Büttner**
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
- **Prof. Dr. Hans-Günter Henneke**
Universität Osnabrück
- **Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M.**
Universität Augsburg
- **Prof. Dr. Dr. h. c. Monika Schnitzer**
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen
Entwicklung
- **Prof. Dr. Fritz Söllner**
TU Ilmenau
- **Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach**
HEC Paris
- **Prof. Dr. Alexander Thiele**
BSP Business & Law School Berlin
- **Prof. Dr. Joachim Wieland**
Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

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.¹ 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 2023² 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.³ 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.

¹ Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht November 2023, S.71.

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

³ 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.⁴ 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

⁴ 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.⁵

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

⁵ 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.⁶ 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

⁶ 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.

Zum Entwurf des Bundeshaushalts 2024 ist auf der Grundlage einer Mitteilung des Sprechers der Bundesregierung vom 19.12.2023¹ vorrangig aus verfassungsrechtlicher Sicht Folgendes anzumerken:

I.

Wenn – wie auch in zahlreichen Verlautbarungen des Bundesfinanzministers – eingangs darauf hingewiesen wird, dass die deutsche Schulden(stands)quote von 69 % im Jahr 2021 auf voraussichtlich 64 % im nächsten Jahr sinken wird, trifft dies zwar zu, nennt aber eine coronabedingt völlig verzerrte Ausgangshöchstgröße. Stattdessen sollten auch die Jahre zuvor in den Blick genommen und zudem darauf hingewiesen werden, dass die Absenkung der Schuldenstandsquote auf 64 % in hohem Maße auf die hohe Inflation in den letzten zwei Jahren zurückzuführen ist. Die Schuldenstandsquote betrug 2017 65,2 %, 2018 61,9 % und im letzten Vor-Coronajahr 2019 59,6 %, um 2020 coronabedingt auf 68,7 % und 2021 auf 69,3 % hochzuschneiden und 2022 auf 66,4 % zurückzugehen.

II.

Im Weiteren heißt es, dass der Deutsche Bundestag am 15.12.2023 einen „Überschreitensbeschluss nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 und 7 GG beschlossen“ habe.

Dieser irreführende, seit einigen Wochen vom Bundeskanzler und anderen Regierungsmitgliedern verwendete Begriff ist mehrdeutig und lädt zu Vermischungen mit der früheren Verfassungsrechtslage in Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG geradezu ein. Danach gab es früher ein Überschreitungsverbot mit einem Ausnahmeverbehalt zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, von dem häufig als Ermessensentscheidung mit der Folge einer rasant ansteigenden Staatsverschuldung Gebrauch gemacht wurde. Heute verlangt das Grundgesetz dagegen einen verfassungsgerichtlich voll überprüfbaren **Notlagenfeststellungsbeschluss**, dem eine öffentliche Kontrolle ermöglichende Umgrenzungsfunktion innewohnt. Das sollte die Bundesregierung dann auch eindeutig so benennen.

III.

Zur – sachlich unstrittig gebotenen – Weiterführung der „Aufbauhilfe“ in Höhe von vorgesehenen 2,7 Mrd. Euro wird ausgeführt, dass auch anhand unabhängiger juristischer Expertise sorgfältig geprüft werde,

„ob die Finanzierung weiterhin über die notlagenbedingte Kreditfinanzierung des Sondervermögens erfolgen kann. Dazu wäre auch 2024 ein erneuter Überschreitensbeschluss nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 und 7 GG notwendig. Hierzu soll auch das Gespräch mit der größten Oppositionsfraktion gesucht werden, ob ein solcher Überschreitensbeschluss nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 und 7 GG unterstützt werden kann. Sollte der Weg über einen Beschluss nach Art. 115 GG rechtlich nicht möglich sein, erfolgt die Finanzierung aus dem Bundeshaushalt.“

¹ Pressemitteilung 280/23.

Aufgrund meiner unabhängigen juristischen Expertise möchte ich zu dieser sorgfältigen Überprüfung Folgendes beitragen:

1. Wie bereits zuvor erwähnt, geht es insoweit nicht um einen Ermessensspielraum einräumenden Überschreitensbeschluss, sondern um einen verfassungsgerichtlich voll überprüfbaren Notlagenfeststellungsbeschluss mit Umgrenzungsfunktion.
2. Dieser muss von der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages gefasst und damit auch verantwortet werden. Für die Wirksamkeit dieses Beschlusses bedarf es der Zustimmung der Oppositionsfraktionen daher nicht. In verfassungsrechtlicher Hinsicht kommt hinzu: Auch wenn die Opposition im Bundestag einen Notsituationsbeschluss gem. Art. 115 Abs. 2 S. 6 und 7 GG mittragen würde, hindert sie dies nicht daran, anschließend mit mindestens einem Viertel der Mitglieder des Bundestages einen Normenkontrollantrag beim BVerfG zu stellen. Angesichts des objektiven Charakters des Verfahrens besteht die Antragsberechtigung nämlich unabhängig von ihrer Zustimmung. Dies hat das BVerfG am 29.11.2023 gerade wieder entschieden², – und zwar bezogen auf das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz.

Hinzu kommt, dass sich bei der abstrakten Normenkontrolle die Prüfung des Bundesverfassungsgerichts auf die Vereinbarkeit einer Norm mit allen in Betracht kommenden Bestimmungen des Grundgesetzes unabhängig von den Rügen der Antragsteller erstreckt. Die Norm ist insoweit unter allen denkbaren verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten Gegenstand des Verfahrens. Auch dies hat das BVerfG am 29.11.2023 erneut unmissverständlich hervorgehoben. Verfassungsrechtlich ist es mithin irrelevant, ob von Seiten der Opposition im Deutschen Bundestag ein Notsituationsbeschluss mitgetragen wird, da die Tatbestandsmerkmale der vollständigen Überprüfung durch das BVerfG unterliegen.

3. Wenn auf die ursprünglich „notlagenbedingte Kreditfinanzierung“ hingewiesen wird, ist deutlich hervorzuheben, dass zum Aufbauhilfegesetz 2021 vom 10.9.2021³ – anders als für die Corona-Hilfen – gerade kein Notlagen- oder besser: Naturkatastrophen-Feststellungsbeschluss gefasst wurde⁴. Vielmehr wurde „lediglich“ die Errichtung eines Sondervermögens des Bundes beschlossen, nachdem die FDP-Bundestagsfraktion bereits vier Wochen zuvor einen Gesetzentwurf eingebracht hatte, in dem vorgesehen war, die finanziellen Mittel aus der bestehenden, 48,2 Mrd. Euro umfassenden allgemeinen Rücklage des Bundes zu finanzieren.

Bei der Mittelzuführung wurde mithin nicht von der Ausnahmeregelung des Art. 109 Abs. 3 S. 2, 115 Abs. 2 GG Gebrauch gemacht. § 4 Abs. 1 des Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetzes lautet:

„Der Bund stellt dem Fonds Mittel in Höhe von bis zu 30 Mrd. Euro zur Verfügung, die der Bund im Jahr 2021 in Höhe von 16 Mrd. Euro und ab dem Jahr 2022 nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes zuführt.“

Ab 2022 sollte danach also eine Finanzierung aus dem Bundeshaushalt erfolgen.

4. Die gewählte Formulierung,

„ob die Finanzierung *weiterhin* über die notlagenbedingte Kreditfinanzierung erfolgen kann“,

² 2 BvF 1/18, Rn. 62.

³ BGBl. I, 4147, dazu BT-Drs. 19/32039.

⁴ Dazu ausf.: *Henneke*, Die Verwaltung 2022, 399 (407).

richtet den Blick auf den insoweit zum Nachtragshaushaltsgesetz 2023 gefassten Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages vom 15.12.2023 gemäß BT-Drs. 20/9501 i.V.m. BT-Drs. 20/9676, in dem es zur Fluthilfe heißt:

„Auch im Hinblick auf die Flutkatastrophe im Sommer 2021 insbesondere in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz *ergibt sich* eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 wurde vom Bund mit einem Finanzvolumen von 16 Mrd. Euro ausgestattet. Angesichts des weiter bestehenden Erfordernisses zur Beseitigung der Schäden im Ahrtal und den weiteren betroffenen Regionen und den hier dargelegten sonstigen Gründen für eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage, die einer Finanzierung durch Umschichtung entgegenstehen, ist ein Beschluss gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 6 und 7 GG erforderlich.“

Zur Diagnose der außergewöhnlichen Notsituation wird ausgeführt:

„Im Hinblick auf die Flutkatastrophe des Sommers 2021 sind nach wie vor erhebliche Anstrengungen des Bundes notwendig, um die vom Hochwasser betroffenen Regionen schnell und langfristig beim Wiederaufbau zu unterstützen.“

Zur Absicht, die außergewöhnliche Notsituation durch erhöhte Kreditaufnahme abzuwehren, zur Geeignetheit der geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung sowie zur begründeten Diagnose ist im Beschluss vom 15.12.2023 hinsichtlich der Fluthilfe dagegen durchweg schlicht „Fehlannonce“ zu vermeiden.

Zu den flankierenden gesetzlichen Maßnahmen wird demgegenüber ausgeführt:

„Durch die zur Abmilderung der außergewöhnlichen Notsituation notwendigen Ausgaben des WSF-Energie und des Fonds Aufbauhilfe 2021 ist im Jahre 2023 eine Aufnahme von Krediten am Markt erforderlich, die die Regelgrenze nach Art. 115 Abs. 2 S. 2 u. 3 GG um rund 44,8 Mrd. Euro überschreitet. Der für den WSF vorgesehene Betrag in 2023 zur Bewältigung der beschriebenen Notsituation beeinträchtigt die Finanzlage des Bundes *bereits* erheblich. Der zur Beseitigung der Hochwasserschäden unabwendbare Betrag *verstärkt* diese erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Bundes in 2023 *weiter*.“

Die Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages attestiert den 2023 getätigten Ausgaben des WSF-Energie in Höhe von 43,2 Mrd. Euro zutreffend eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Bundes. Für die sachlich und zeitlich danebenstehende, „sich ergebende“ außergewöhnliche Notsituation „Aufbauhilfe“ wird dagegen für sich genommen keine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage angenommen, sondern „Huckepack“ zu den „bereits“ erheblichen Ausgaben für den WSF-Energie eine bloß „weitere Verstärkung“ dieser erheblichen Beeinträchtigung angeführt, obwohl die beiden Notlagen nichts miteinander zu tun haben und daher je für sich zu betrachten sind.

Zum Tilgungsplan wird in BT-Drs. 20/9676 Ziff. 13 ausgeführt:

„Die vom Bundeshaushalt 2023 aufgrund der Ausnahmeregelung gem. Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG aufgenommenen Kredite zur Finanzierung einer Zuweisung an das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 in Höhe von 1,6 Mrd. Euro werden in Anlehnung an den am 3.6.2022 vom Deutschen Bundestag beschlossenen Tilgungsplan ab dem Bundeshaushalt 2028 sowie in den folgenden 30 Haushaltsjahren zurückgeführt.“

Zu messen ist dieser Beschluss gem. Art. 115 Abs. 2 S. 6 und 7 GG bezogen auf die Fluthilfe an den klaren Vorgaben im Urteil des BVerfG vom 15.11.2023, wo es zur Notlage und ihrer Feststellung u.a. in den einschlägigen Passagen heißt:

„Der Begriff der ‘außergewöhnlichen Notsituation’ ist im Kontext des Staatsschuldenrechts haushaltsrechtsspezifisch zu interpretieren (Rn. 105). Maßgeblich ist insoweit ein Moment der Unbeherrschbarkeit des Ereignisses (Rn. 109). Erforderlich ist, dass die Notsituation ursächlich zu einer Reaktion des Staates führt, die sich in einer erheblichen Weise auf die ‘Finanzlage’ des Bundes auswirkt und gerade deshalb die Rechtfertigung für eine Neuverschuldung bietet. Der Finanzbedarf, der durch die Reaktion auf die Naturkatastrophe oder die außergewöhnliche Notlage sowie durch mögliche vorbeugende Maßnahmen entsteht, muss den Gesamthaushalt spürbar belasten (Rn. 111).

Ob eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, unterliegt vollumfänglicher verfassungsgerichtlicher Prüfung. Es handelt sich um Rechtsbegriffe, deren Auslegung und Anwendung gerichtlicher Kontrolle zugänglich ist (Rn. 116).

Für die Frage, ab welcher konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt, kommt dem Gesetzgeber aber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu (Rn. 122).

Mit der genauen Bezeichnung der Notlage wird für die Öffentlichkeit die Identität des geschichtlichen Vorgangs klargestellt und in transparenter Weise verdeutlicht, zur Bewältigung welcher Krise von der Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht wird (Rn. 130).

Je weiter das auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, je mehr Zeit zur Entscheidungsfindung gegeben ist und je entfernter die Folgen sind, desto stärker wird sich der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers verengen, weil die Folgen seines Handelns mit der Zeit besser abzuschätzen sind und so verhindert werden kann, dass die Ausnahme der Überschreitung der Kreditobergrenzen zur Regel wird (Rn. 138, wieder aufgegriffen in Rn. 199). Macht der Gesetzgeber wiederholt innerhalb aufeinanderfolgender Haushaltsjahre von der Möglichkeit notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch, so wachsen auch die Anforderungen an seine Darlegungslasten. Je länger die Krise dauert und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat, desto detaillierter hat er die Gründe für das Fortbestehen der Krise und die aus seiner Sicht weiter gegebene Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung darzulegen (Rn. 151 sowie 199).“

Danach ist festzustellen:

- a) Bezogen auf die Fluthilfe ist 2021 eine Notsituation nicht festgestellt worden.
- b) Der Beschluss vom 15.12.2023 spricht lediglich davon, dass „sich eine außergewöhnliche Notsituation *ergibt*“. Von ihrer genauen Umgrenzung kann im Beschluss vom 15.12.2023 keine Rede sein.
- c) Dass es sich bei dem Betrag von 1,6 Mrd. Euro für 2023 um eine „erhebliche“ Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage handelt, die anders als durch zusätzliche Kreditaufnahme nicht bewältigt werden kann, kann ernstlich nicht die Rede sein.
- d) Hinzu kommt, dass das auslösende Ereignis bereits Mitte 2021 stattgefunden hat, so dass die Erkenntnis des BVerfG, dass verhindert werden muss,

„dass die Ausnahme der Überschreitung der Kreditobergrenzen zur Regel wird“,

zumal bei einem Betrag von lediglich 1,6 Mrd. Euro voll zum Tragen kommt. Den daraus zwingend folgenden erhöhten „Anforderungen an seine Darlegungslasten“ ist der Gesetzgeber für 2023 nicht gerecht geworden.

- e) Für 2024 fällt dem Deutschen Bundestag das Ergebnis der sorgfältigen juristischen Prüfung damit meines Erachtens geradezu in den Schoß: Die Finanzierung der Aufbauhilfe hat mangels Vorliegens der Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 S. 6 – 8 GG aus dem Bundeshaushalt zu erfolgen, wie dies bereits in § 4 Abs. 1 des Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetzes 2021 vorgesehen ist.

IV.

Dass die Bundesregierung schon jetzt an der Fortsetzung der Ukraine-Hilfe im jeweils gebotenen Umfang für das gesamte Jahr 2024 festhält und dies öffentlich erklärt, ist in der Sache nachdrücklich zu begrüßen. In verfassungsrechtlicher Hinsicht stellt sich jedoch auch insoweit die Frage nach der Zulässigkeit eines künftigen Notlagebeschlusses. Dazu heißt es in der Mitteilung der Bundesregierung vom 19.12.2023:

„Sollten im Laufe des Jahres 2024 weitere erhebliche finanzielle Aufwendungen für die Unterstützung der Ukraine, auch mit internationalen Partnern, über das bisher veranschlagte Maß hinaus nötig werden, wird die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag vorschlagen, einen Überschreitensbeschluss nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 u. 7 GG zu fassen, der voraussetzt, dass die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt wäre.“

Dass der russische Angriffskrieg auf die Ukraine mit den daraus resultierenden Maßnahmen des Bundes eine Notsituation, die sich der Kontrolle des deutschen Staates entzieht, darzustellen vermag, steht außer Frage. Maßgeblich ist hier aber die Beantwortung der Frage, worin künftig im Gegensatz zur Ist-Situation das „Moment der Unbeherrschbarkeit des Ereignisses“ konkret liegen soll und in welcher Höhe die staatliche Finanzlage dadurch mehr als vorhergesehen erheblich beeinträchtigt wird. Insoweit bedürfte es im Fall des Falles einer sehr genauen Bezeichnung der „neuen Notlage“, der geeigneten Maßnahmen und der dafür erforderlichen Kredithöhe sowie der präzisen Abgrenzung zur Ist-Situation. Es müsste also dargelegt werden, warum eine Identität des geschichtlichen Vorgangs nicht mehr gegeben ist und welche zusätzlichen Maßnahmen mit welchen finanziellen Folgen daraus resultieren.

Außerdem wirft gerade die Ankündigung von Mitte Dezember 2023 als solche vor Verabschiedung des Bundeshaushalts 2024 die Frage auf, warum darauf nicht im Haushalt „Puffer“ im Rahmen der zulässigen strukturellen Neuverschuldung in Verbindung mit der Konjunkturkomponente vorgesehen werden können.

V.

Schließlich stellt sich – wie bereits beim Nachtragshaushalt 2023 – die Frage, wie die weiterhin bestehenden Sondervermögen mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Artikel 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 und 110 GG zu behandeln sind, die der Bundesrechnungshof in seinen Stellungnahmen zu den Anhörungen des Bundestagshaushaltsausschusses am 21.11.2023 und 5.12.2023 im Detail aufgelistet hat.

1. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofs muss die kassenmäßige Kreditfinanzierung sämtlicher der Schuldenregel unterworfenen Sondervermögen jahresbezogen bei der Berechnung der in die Schuldenregel einzubeziehenden Kreditaufnahme berücksichtigt werden. Die Ausführungen des BVerfG seien insoweit eindeutig: Anhaltspunkte für eine differenzierte Bewertung lägen nicht vor. Die Prinzipien der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit beanspruchten auch Geltung für Kreditaufnahmen von und für Sondervermögen, weshalb die allgemeinen

Anforderungen aus dem Zeitbezug der Schuldenbremse im Grundsatz anwendbar blieben. Kredite seien daher im Jahr ihrer kassenmäßigen Aufnahme für die Anwendung der Schuldenregel relevant. Bundeshaushalt und Sondervermögen seien dabei als Einheit zu betrachten, so dass die 2021 geänderte Buchungspraxis bei Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung nicht mehr zur Anwendung kommen dürfe und kreditfinanzierte Ausgaben von Sondervermögen wieder vollumfänglich im Jahr ihrer Kassenwirksamkeit für die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme zu berücksichtigen seien.

2. Demgegenüber hat *Johannes Hellermann* im Auftrag des BMF im Dezember 2023 ein Kurzgutachten erstellt, das zu einem differenzierten Ergebnis kommt. Wenn die Finanzmittel von Sondervermögen aus nicht kreditfinanzierten Quellen stammten, sei das BVerfG-Urteil nicht einschlägig, da sich die Entscheidung allein mit der verfassungsrechtlich zulässigen Verschuldung des Bundes und hierauf gestützte Zuführungen aus Sondervermögen befasse. Dieser Befund weicht insoweit von den Darlegungen des Bundesrechnungshofs nicht ab, da Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG insoweit nicht einschlägig sind.

Näher erörtert *Hellermann* sodann die Frage, ob die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit in der Auslegung durch das BVerfG auch auf reguläre Kreditermächtigungen im Rahmen des Art. 109 Abs. 3 S. 1 und 4, 115 Abs. 2 S. 2 GG zu erstrecken seien.

Dabei ist es in der Tat so, dass nur bei Kreditermächtigungen aufgrund einer festgestellten Notlage bei einer Übertragung in nachfolgende „Normaljahre“ ein Transfer der notlagenbedingt erweiterten Verschuldungsspielräume in Haushaltsjahre stattfinden würde, in denen diese Spielräume verfassungsrechtlich nicht mehr bestehen, was zu einer verfassungsrechtlich unzulässigen, die drei aufeinander abgestimmten Konstellationen der Schuldenbremse aushebelnden erweiterten Kreditaufnahme durch „Ansparung notlagenbedingter Kreditermächtigungen“ führen würde.

Bei der Ausschöpfung regulärer Kreditermächtigungen in Normaljahren ist *diese* Gefahr dagegen nicht gegeben. Wenn die zur Finanzierung von Sondervermögen vorgesehene Nettokreditaufnahme komplett im Haushalt des Ursprungsjahres gebucht und ausgewiesen wird, ist sie auf die zulässige Höhe der Kreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 S. 1 und 4, 115 Abs. 2 S. 2 GG anzurechnen und schmälert folglich in diesem Haushaltsjahr in voller Höhe den zulässigen zur Finanzierung des Kernhaushalts zur Verfügung stehenden Kreditrahmen. Mit dieser – Spielräume erweiternde Notsituationen nicht erwähnenden – Begründung ist die Veränderung der Buchungsregeln auf S. 127 des Koalitionsvertrages der Ampelkoalition mit den Worten aufgenommen worden:

„Entsprechend wird die Befüllung eines Sondervermögens als Abfluss aus dem Kernhaushalt den Verschuldungsspielraum reduzieren.“

Insoweit hat *Hellermann* in seiner – allein auf Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG bezogenen – Schlussfolgerung Recht, dass in der intertemporalen Betrachtung keine Erweiterung der nach der Schuldenbremse in jedem Haushaltsjahr bestehenden regulären Verschuldungsspielräume stattfindet.

Die weitere Frage ist allerdings, welche Schlussfolgerung aus diesem differenzierenden Befund zu ziehen ist.

Hellermann meint, dass die besseren Gründe für einen Umkehrschluss sprächen, dass also die grundsätzliche Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers,

Kreditermächtigungen nicht überjährig übertragbar auszuweisen, für den Bereich der regulären Kreditermächtigungen Ausnahmen weiterhin zulasse, so dass bei Sondervermögen eine Ausnahme vom Grundsatz der Jährigkeit gerechtfertigt sei. Das auf die Verfassungsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit gestützte Verbot der Übertragung von Kreditermächtigungen zum Zwecke der Finanzierung von Sondervermögen sei danach auf Kreditermächtigungen im Rahmen des regulären Verschuldungsspielraums gem. Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG nicht zu übertragen. Vom BVerfG sei überdies eine bestimmte Buchungstechnik nicht als unzulässig beurteilt worden. Die aus regulärer Kreditaufnahme befüllten Rücklagen von Sondervermögen könnten daher ohne Anrechnung auf die Verschuldungsgrenzen für die Jahre 2023 ff. weiter genutzt werden.

3. Die Antwort auf die Frage der Übertragbarkeit ist allerdings nicht allein in Art. 109 Abs. 3 GG und 115 Abs. 2 GG, sondern auch in Art. 110 GG zu suchen.

D.h.: Es müssen die Voraussetzungen beider Verfassungsvorschriften erfüllt sein, da Art. 110 GG nicht lediglich eine „Unterstützungsfunktion“ für Art. 109 Abs. 3 GG zukommt. Das bedeutet, dass allein aus der Tatsache, dass in der „Normalsituation“ der Art. 109 Abs. 3 S. 1 und 4, 115 Abs. 2 S. 2 GG anders als bei der Notfallsituation nach Art. 109 Abs. 3 S. 2, 2 Alt., 115 Abs. 2 S. 6 GG nicht die Gefahr einer unzulässigen, in künftige Jahre verschobenen Ausweitung von Kreditermächtigungen droht, noch nicht im Umkehrschluss folgt, dass Ausnahmen von den Grundsätzen der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit ohne Weiteres zulässig sind.

Das BVerfG stellt bei seiner Verknüpfung der Vorschriften der Art. 109 Abs. 3 und 110 GG in Rn. 157 maßgeblich auf die Grundentscheidung zum Verbot struktureller Neuverschuldung in Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG ab und verweist bezogen auf das Prinzip der Jährigkeit explizit auf in Rn. 160 aufgeführte, im Einzelnen nachgewiesene normativ geregelte Durchbrechungen und eine Ausnahme in § 18 Abs. 3 BHO. In Rn. 164 greift es diese Verknüpfung zwischen der Grundnorm des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG und den Haushaltsgrundsätzen der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit mit der Folge wieder auf, dass die Vorgaben zur Kreditaufnahme des Bundes *in allen drei Konstellationen* der Art. 109 Abs. 3, 115 GG

„den Prinzipien der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit folgen müssen“,

was einerseits einen allgemeinen Umkehrschluss vom Verbot bei der Notlage auf eine Zulässigkeit im Normalfall ausschließt, andererseits aber – im Einzelnen zu normierende –

„spezifische Modifikationen unter Rücksicht auf die sachlichen und funktionalen Besonderheiten der Vorschriften zur Kreditaufnahme nicht ausschließt“, –

wie die ausdrücklich angesprochenen §§ 27 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 – 4 HGrG, 18 Abs. 3, 45 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 – 4 BHO belegen.

In Rn. 168 wird generalisierend – und normativ gerade ohne Bezug zur Notfallsituation – herausgestellt, dass

„für die zeitliche Zuordnung der Kreditermächtigungen in Bezug auf einzelne Jahre und die entsprechenden Obergrenzen für die Kreditaufnahme die *tatsächliche Aufnahme der Kredite* maßgeblich sein soll“,

was in Rn. 169 durch die weitere Erwägung flankiert wird,

„dass die Begrenzungen im Staatsschuldenrecht eine zeitliche, nach Rechnungsjahren gestaffelte Schutzwirkung zugunsten späterer Haushalte entfalten sollen“.

All dies spricht sehr deutlich dafür, dass für den Haushalt und kreditfinanzierte Sondervermögen verfassungsrechtlich einheitliche Buchungsregeln anzuwenden sind, wenn nicht ausdrücklich begründete normative Ausnahmen vorgesehen werden.

Bestätigt wird dieser Befund schließlich durch die verstärkende, einen erst recht-Schluss statt einen Umkehrschluss nahelegende Wendung in Rn. 171, das sich

„die Geltung der Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit im Staatsschuldenrecht *auch* auf die Ausnahmeregelung des Art. 109 Abs. 3 S. 2 i.V.m. Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG erstreckt.“

Der Hinweis in Rn. 173, dass

„im Unterschied zu gewöhnlichen Kreditermächtigungen (Art. 110 Abs. 4 S. 2 GG i.V.m. § 18 Abs. 3 BHO) für notlagenbedingte Kreditermächtigungen keine normierte Ausnahme von den Grundsätzen der Jährigkeit und Jährlichkeit“

existiert, stellt gerade kein Einfallstor für Ausnahmen dar, sondern beschränkt sich auf die wiedergegebene normativ konkret geregelte Konstellation.

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 Haushaltserbst 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 unabwiesbaren 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



Die Schuldenbremse schützt die Handlungsfähigkeit des Staates – öffentliche Kredite rechnen sich strukturell nicht

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11.1.2024
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu dem Entwurf
eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes (8.1.2024, BT-Drs. 20/9999)

I.	Die überwindbare Haushaltskrise und die Schuldenbremse	2
1.	Dominoeffekt – die überwindbare Haushaltskrise als Chance	2
2.	Die Schuldenbremse und die Tilgungspflichten des Grundgesetzes	3
3.	Das Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts	4
II.	Die Naturkatastrophe im Ahrtal rechtfertigt 2024 keine Bundeskredite	5
1.	Kredite von bis zu 2,7 Mrd. Euro für den Aufbauhilfefonds 2021 im Jahr 2024?	5
2.	Keine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Bundes	5
3.	Längere Notlagen – Kreditfinanzierungen über Haushaltsjahre hinweg	6
4.	Tilgungspflichten – keine Bagatellkredite	7
5.	Bestätigender Haushalt 2023 – keine Suche nach Kreditposten	8
III.	Keine grundsätzliche Reform der Schuldenbremse	9
1.	Paradigmenwechsel – die Erfahrung mit kreditfinanzierten sog. Investitionen	9
2.	„Next Generation EU“ – eine Generationenbilanz kann Kredite nicht rechtfertigen	10
3.	Staatsschulden rechnen sich strukturell nicht – zweifelhafter Investitionsbegriff	11
4.	Der verführerische Staatskredit – eine notwendige Ausnahme in der Demokratie	11
5.	Hohe Staatsschulden – Gefahr für den Staat und die Europäische Union	12
IV.	Aktuelle Erwägungen, Staatskredite zu rechtfertigen	13
1.	Das gegenwärtige Hochwasser insbesondere in Niedersachsen	13
2.	Der Ukrainekrieg und der intensiverte Nahostkonflikt	14
3.	Ein neues grundgesetzliches Sondervermögen angesichts des Klimawandels?	14
V.	Pfad in die Legalität und die Chance der Haushaltskrise – Ergebnisse	15

I. Die überwindbare Haushaltskrise und die Schuldenbremse

1. Dominoeffekt – die überwindbare Haushaltskrise als Chance

Es gibt kaum eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die einen so direkten Einfluss auf die Politik hatte wie das Grundsatzurteil zur Schuldenbremse vom 15. November 2023.¹ Unmittelbar erklärte das Gericht eine Kreditermächtigung in Höhe von 60 Mrd. Euro des Klima- und Transformationsfonds für verfassungswidrig und nichtig. Doch greift die Entscheidung deutlich über dieses Sondervermögen hinaus.

Nach den Angaben des Bundesrechnungshofs führt der Bund gegenwärtig 29 Sondervermögen, die im Umfang von rund 869 Mrd. Euro werthaltig, in Höhe von 780 Mrd. Euro jedoch kreditfinanziert sind. Ende 2022 lag das Verschuldungspotenzial bei 522 Mrd. Euro. Der Rechnungshof hält es daher für treffender, nicht von Sondervermögen, sondern von „Sonderschulden“ zu sprechen.² Die Sonderschulden des Bundes und entsprechende Sondervermögen der Bundesländer scheinen in Teilen die Schuldenbremse des Grundgesetzes in der aktuellen Deutung des Bundesverfassungsgerichts zu verletzen. Letztlich ist die gesamte Schuldenpolitik des deutschen Staates verfassungsrechtlich zu prüfen. Es kommt gegenwärtig zu einem erheblichen Dominoeffekt, der zeitnah zu erfassen und dem sodann hinreichend zu begegnen ist. Ganz in diesem Sinne stellt der Entwurf des nunmehr beschlossenen Nachtragshaushaltsgesetzes 2023³ ausdrücklich seine Vorläufigkeit fest, weil die Folgen des Urteils in der Kürze der Zeit nicht für alle Sondervermögen des Bundes zu erfassen waren.⁴ Es könnte zu einem Nachtrag zum Nachtragshaushalt kommen. Deutschland befindet sich in einer Haushaltskrise.

Diese Krise hätte man der Politik gerne erspart. Doch muss die Politik den Verfassungsverstoß verantworten. Die Krise ist ernst, aber bereits angesichts der Entwick-

¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021; siehe hierzu und auch zum Folgenden *G. Kirchhof*, Die Schuldenbremse – eine Haushaltskrise als Chance in der Zeitenwende, NJW 2023, 3757 ff.

² Bundesrechnungshof, 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, I 2 – 0002060, 25.8.2023, S. 6 f., 20.

³ Siehe hierzu die entsprechende Mitteilung des Bundestages (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw50-de-nachtragshaushalt-980612>, Abruf: 10.1.24).

⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2023), 27.11.2023, BT-Drs. 20/9500, S. 5, 14 (Zitat): „Weitere Auswirkungen auf die Sondervermögen des Bundes werden geprüft. Es ist vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts noch nicht abschließend geklärt, welche Rücklagen bestehender Sondervermögen noch in welchem Umfang genutzt werden können.“

lung der Gesamtsteuereinnahmen Deutschlands überwindbar. Diese Einnahmen haben sich in den letzten zehn Jahren von rund 600 auf 900 Mrd. Euro und damit um 50 Prozent erhöht.⁵ Das Volumen des Bundeshaushalts stieg insbesondere zwischen 2019 und 2021 von 356 über 508 auf 572 Mrd. Euro. Dieser außergewöhnliche Anstieg wurde zurückgenommen, als der Haushalt im Jahr 2022 unter 500 Mrd. Euro lag.⁶ Der Bund musste sich nach Jahren erheblich erhöhter Haushalte wieder auf weniger Finanzkraft einstellen. Doch prognostiziert der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ bis 2028 jährliche Steigerungen der Gesamtsteuereinnahmen zwischen 30 und 50 Mrd. Euro.⁷ Die Haushaltskrise ist überwindbar. Letztlich bietet sie die Chance, in den gegenwärtigen Wendezeiten grundlegend über den Auftrag der öffentlichen Hand nachzudenken.⁸

2. Die Schuldenbremse und die Tilgungspflichten des Grundgesetzes

Staatsschulden dürfen gem. Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG nur in vier Ausnahmefällen aufgenommen werden. Der Bund kann sich – *erstens* – ohne weitere Begründung jährlich in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) durch Schulden finanzieren. Diese beschränkte, nicht qualifizierte Kreditaufnahme des Bundes erlaubt diesem eine bemerkenswert flexible Verschuldung, die den Ländern nicht offensteht (sog. Verschuldungsverbot der Länder). Bund und Länder dürfen – *zweitens* – ganz im Sinne *John Maynard Keynes* konjunkturbedingte Kredite aufnehmen, um die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Die Kredite sind nach der Krise konjunkturgerecht zurückzuführen. *Drittens* dürfen in Fällen von Naturkatastrophen und – *viertens* – von außergewöhnlichen Notsituationen, die sich beide der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, die notwendigen finanziellen Gegenmaßnahmen durch Schulden finanziert werden. Auch hier sind Tilgungspläne in einfachen Parlamentsbeschlüssen⁹ vorzusehen, damit die Kredite in einer angemessenen Zeit zurückgeführt werden.¹⁰ Beide Ausnahmen erfordern ein Ereignis von besonderer Schwere mit erheblichen finanziellen Auswirkungen, das plötzlich und unerwartet auftritt oder rasch an Dramatik gewinnt. Lange vorhersehbare Entwicklungen wie der Klimawandel oder die demografische Wende rechtfertigen keine öffentlichen

⁵ Destatis, Steuereinnahmen Deutschland, Dezember 2023.

⁶ Insgesamt <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html> (Abruf: 10.1.24).

⁷ BMF, Monatsbericht November 2023, S. 11.

⁸ Hierzu sogleich unter V.

⁹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 (Rn. 113) – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

¹⁰ Art. 109 Abs. 3 S. 2 Var. 2 u. 3, S. 3, Art. 115 Abs. 2 S. 6 ff. GG.

Kredite, obwohl beide Herausforderungen nachhaltige Anstrengungen und einen erheblichen Finanzbedarf erfordern. Auch positive Ereignisse wie die Wiedervereinigung können Schulden verfassungsrechtlich begründen. Ein zyklischer Konjunkturverlauf fällt aber auch bei schweren Ausschlägen unter die Konjunkturkomponente und ist daher keine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Schuldenbremse.¹¹ Müssen Menschen eine Krise wie die Pandemie meistern, sollen sie nicht auch noch durch höhere Steuern belastet werden, um die Gegenmaßnahmen zu finanzieren. Die Schulden sind nach der Krise zeitnah zurückzuführen. So wird die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates gewahrt, die schuldenbedingte Abhängigkeit vom Finanzmarkt reduziert und der nächsten Generation werden keine weiteren Lasten aufgebürdet.

3. Das Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht prüft vollumfänglich, ob eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation vorliegt. Einschätzungs- und Beurteilungsräume stehen dem Gesetzgeber offen, wenn er die Notsituation und die durch sie hervorgerufene erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage darlegt.¹² In seinem Grundsatzurteil hat das Bundesverfassungsgericht die Schuldenbremse sodann in vier Kernaussagen präzisiert. *Erstens* wird der Veranlassungszusammenhang zwischen dem außergewöhnlichen Ereignis, das die Kreditaufnahme rechtfertigt, und den Schulden gestärkt. Neues verfassungsrechtliches Terrain betreten die Richter, indem sie – *zweitens* – die haushaltsrechtliche Vorherigkeit stärken, *drittens* die Jährlichkeit auf die Schuldenbremse anwenden und – *viertens* – den Nachtragshaushalt nicht für unvereinbar mit dem Grundgesetz, sondern für nichtig erklären.¹³ Auch bei zukünftigen Verletzungen der Schuldenbremse ist nun mit diesem richterlichen Rechtsfolgenauspruch zu rechnen. In den klar begrenzten Ausnahmen und in dieser Rechtsfolgenentscheidung konkretisiert das Bundesverfassungsgericht die Grundsatzentscheidung der Mütter und Väter des Grundgesetzes, die Schulden der öffentlichen Hand klar zu begrenzen.

¹¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 (Rn. 103 ff., insbes. 103, 106, 110) – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

¹² BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 (Rn. 115 ff., insbes. 116, 122 f.) – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

¹³ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 (Rn. 99 ff.) – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

II. Die Naturkatastrophe im Ahrtal rechtfertigt 2024 keine Bundeskredite

1. Kredite von bis zu 2,7 Mrd. Euro für den Aufbauhilfefonds 2021 im Jahr 2024?

Aufgrund der Haushaltskrise wird gegenwärtig erwogen, der Bund solle im Jahr 2024 Kredite in Höhe von bis zu 2,7 Mrd. Euro aufnehmen, um so Ausgaben des Aufbauhilfefonds 2021¹⁴ zu finanzieren.¹⁵ Das Sondervermögen wurde im Jahr 2021 geschaffen, um den Folgen des Starkregens und der Flutkatastrophe im Ahrtal zu begegnen. Erfasst sind Beeinträchtigungen von Privathaushalten, Religionsgemeinschaften, des Nahverkehrs und weiterer Infrastrukturen.¹⁶ Betroffen war vor allem das Ahrtal und damit eine Region in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. In deutlich geringerem Umfang erreichten die Hilfen die Freistaaten Bayern und Sachsen.¹⁷ So stellt sich die verfassungsrechtliche Frage, ob die für das Haushaltsjahr 2024 erwogenen Ausnahmekredite die grundgesetzliche Schuldenbremse des Bundes verletzen.

2. Keine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Bundes

Das Unwetter und das Hochwasser im Ahrtal waren eine Naturkatastrophe. Der Verlust an Menschen und die Trauer um die Toten hält an. Die Schäden insbesondere an Gebäuden und Infrastrukturen sind noch nicht vollständig behoben. Die Finanzverfassung regelt auch angesichts solcher tiefgreifender Folgen die Finanzen des Bundesstaates. In diesem nüchternen Blick ist von vornherein zweifelhaft, ob die Naturkatastrophe im Ahrtal Schulden des Bundes rechtfertigen konnte. Ein Hochwasser in Passau, eine Explosion in Paderborn oder der Einsturz eines Wohngebäudes in Potsdam sind trotz der gravierenden Folgen vor Ort keine bundesweiten Notlagen. Bundesschulden sind aber nur zulässig, wenn die Finanzlage des Bundes erheblich beeinträchtigt ist. Darf nur das betroffene Bundesland Kredite aufnehmen, um einer

¹⁴ §§ 1 f. des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ (Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz 2021 – AufbhEG 2021) vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147).

¹⁵ Siehe hierzu H. Bubrowski, P. Carstens, F. Haupt, E. Lohse, FAZ, 15.12.2023, Nr. 292, S. 2; R. Bollmann, L. Gerster, K. Schuller, FAS, 17.12.2023, Nr. 50, S. 2.

¹⁶ § 2 AufbhEG 2021.

¹⁷ Die Verteilung erfolgte nach diesem Schlüssel: Rheinland-Pfalz: 54,53 Prozent, Nordrhein-Westfalen: 43,99 Prozent, Bayern: 1,00 Prozent, Sachsen: 0,48 Prozent (§ 1 Abs. 4 S. 1 der Aufbauhilfverordnung 2021 vom 15. September 2021 (BGBl. I S. 4214), die durch Artikel 1 der Verordnung vom 31. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 141) geändert worden ist (AufbhV 2021). Die Verordnung wurde auf Grundlage des § 2 Abs. 4 AufbhEG 2021 erlassen).

Not zu begegnen, kann der solidarische Bundesstaat zwar nicht mit Schulden, aber mit Finanzhilfen reagieren.

Das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 wurde mit einer Finanzkraft von insgesamt 30 Mrd. Euro geschaffen. Der Bund sichert die Liquidität. Er stellt dem Sondervermögen Mittel in Höhe von bis zu 30 Mrd. Euro zur Verfügung, die er im Jahr 2021 in einem Umfang von 16 Mrd. Euro und ab dem Jahr 2022 nach Maßgabe der Haushaltsgesetze zuführt. Im Jahr 2021 gingen rund 7 Mrd. Euro über die Verteilung der Umsatzsteuer zu Lasten der Länder.¹⁸ Die hälftige Beteiligung der Länder ab dem Jahr 2022 erfolgte ebenfalls über die Umsatzsteuerverteilung.¹⁹ Im Jahr 2021 hatte der Bundeshaushalt ein Volumen von rund 570 Mrd. Euro.²⁰ Das gesamte Volumen des Fonds machte daher insgesamt 2,63 Prozent, der Bundesanteil des Jahres 2021 lediglich 1,6 Prozent des Bundeshaushalts 2021 aus. Diese Finanzvolumina beeinträchtigen die Finanzlage des Bundes nicht erheblich. Der Bundeshaushalt 2024 hat nach den bisherigen Planungen einen Umfang von rund 445 Mrd. Euro.²¹ Selbst wenn Bundeskredite im Jahr 2021 verfassungsrechtlich zu rechtfertigen waren, liegen im Jahr 2024 Schulden von bis zu 2,7 Mrd. Euro und damit von lediglich rund 0,6 Prozent des Bundeshaushalts unterhalb der Erheblichkeitsschwelle der Schuldenbremse. Die im Finanzrecht bekannte Bagatellgrenze von zehn Prozent wird bei weitem, aber selbst die niedrige Maßgeblichkeitsschwelle von einem Prozent deutlich unterschritten. Auch unter Berücksichtigung des Beurteilungsraumes des Gesetzgebers besteht kein erheblicher Finanzbedarf im Sinne der Art. 109 Abs. 3 S. 2 und Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG. Der Starkregen und die Flut des Jahres 2021 rechtfertigen im Jahr 2024 keine Notfallkredite im Sinne der Schuldenbremse.

3. Längere Notlagen – Kreditfinanzierungen über Haushaltsjahre hinweg

Notlagen erstrecken sich nicht selten über Haushaltsjahre hinweg. Angesichts der Naturkatastrophe im Ahrtal stand allen vor Augen, dass die Aufbauarbeiten nicht im Jahr 2021 abgeschlossen sein werden. Nimmt die öffentliche Hand dann – so könnte man meinen – in den ersten Jahren zweistellige Milliardenbeträge und im Anschluss nur noch entsprechende einstellige Summen an Krediten für die Finanzierung auf,

¹⁸ § 1 Abs. 2a des Finanzausgleichsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. November 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 310) geändert worden ist (im Folgenden: FAG).

¹⁹ § 4 Abs. 1 u. Abs. 3 AufbHG 2021; siehe auch Art. 2 des Entwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ und zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht wegen Starkregenfällen und Hochwassern im Juli 2021 sowie zur Änderung weiterer Gesetze (Aufbauhilfegesetz 2021 – AufbHG 2021), 20.8.2021, BT-Drs. 19/32039, S. 9.

²⁰ <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html> (Abruf: 10.1.2024).

²¹ <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html> (Abruf: 10.1.2024).

folge dies dem vorgezeichneten Plan und damit auch der Schuldenbremse. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben und insbesondere die erhebliche finanzielle Beeinträchtigung müssten daher – das wäre der Gedanke – nur im Jahr des besonderen Ereignisses erfüllt sein.

Einer solchen Deutung von in der Zeit zurückgenommenen Verfassungsvoraussetzungen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil eine klare Absage erteilt: *Erstens* verengt sich der Entscheidungsraum des Gesetzgebers, wenn das besondere Ereignis zurückliegt. *Zweitens* sind aufgrund der wiederholten Nutzung der Notlagenkredite die Darlegungslasten gesteigert.²² *Drittens* müssen nach dem Grundsatz der Jährlichkeit Kredite in jedem Jahr umfassend verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden. Der Grundsatz unterliegt einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Der gesamte Fall ist jährlich durch das Parlament in seiner Warn- und Umgrenzungsfunktion zu prüfen. Kann sich der Haushaltsgesetzgeber auf eine Notlage finanziell durch Steuererhöhungen, Umschichtungen oder Kürzungen im Haushalt einstellen, bedarf es keiner Ausnahmekredite.²³

Wenn Maßnahmen gegen eine Notlage über Jahre hinweg dauern, könnte der Gesetzgeber aber seinen Entscheidungsraum nutzen, um in späteren Jahren geringere Kreditsummen vor der Erheblichkeitsschwelle der Schuldenbremse zu rechtfertigen. Bagatellkredite von unter einem Prozent Vermögen aber auch dann die Finanzlage ersichtlich nicht erheblich zu beeinträchtigen. Das Grundgesetz untersagt dem Bundesgesetzgeber, dem Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 im Jahr 2024 ein Kreditvolumen von bis zu 2,7 Mrd. Euro zuzuweisen.

4. Tilgungspflichten – keine Bagatellkredite

In den gegenwärtigen Krisenzeiten werden staatliche Kredite zuweilen als ein geeignetes und auch als ein notwendiges Instrument verstanden, die öffentliche Hand zu finanzieren. Diese Befunde sind mit der Annahme verbunden, Staatsschulden müssten nicht zurückgezahlt werden. Doch sind Darlehen keine Schenkungen mit Zinspflicht. Ohnehin haben Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG die Diskussion verfassungsverbindlich beendet. Staatsschulden sind zeitnah zu tilgen.²⁴ Der Schuldenstand und die Abhängigkeit vom Finanzmarkt, die mit diesem verbunden ist, dürfen sich langfristig nicht weiter erhöhen. Nimmt die öffentliche Hand heute Kre-

²² Insgesamt BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 (Rn. 125 ff., insbes. 133, 135, 138, 151) – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

²³ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 (Rn. 165 ff., insbes. 166, 172, 183 f., 207) – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

²⁴ Siehe bereits unter I. 2.

dite auf, muss sie morgen Steuergelder einsetzen, um die Schulden und Zinsen zu begleichen. In Fällen von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen hat der Bund die genutzten Kredite ganz in diesem Sinne in angemessener Zeit zurückzuführen (Art. 115 Abs. 2 S. 8 GG).

Diese Rückzahlungspflichten verdeutlichen, dass kleinere Haushaltsposten nicht mit Schulden zu finanzieren sind. Der angemessene Zeitraum für die Rückzahlung eines Bagatellkredits von unter einem Prozent des Haushalts wäre so kurz, dass letztlich durch den Kredit kein finanzieller Handlungsraum gewonnen wäre.

5. Bestätigender Haushalt 2023 – keine Suche nach Kreditposten

Der Befund, die Naturkatastrophe im Ahrtal vermag im Jahr 2024 keine Schulden mehr zu rechtfertigen, findet im Haushalt 2023 eine Bestätigung. Dieser hat dem Aufbauhilfefonds 2021 kreditfinanzierte Mittel von bis zu 1,6 Mrd. Euro zugewiesen.²⁵ Der Bundestag geht dabei davon aus, dass nicht die Folgen einer Naturkatastrophe, sondern die einer außergewöhnlichen Notsituation über Schulden zu finanzieren seien.²⁶ Die Ereignisse im Ahrtal waren jedoch eine Naturkatastrophe. Letztlich sollen die Kredite nicht angesichts dieser Not, sondern aufgrund des Ukrainekriegs, der Entwicklung der Energiepreise, der reduzierten Wirtschaftskraft und der Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts gerechtfertigt werden. Das Urteil aber vermag keine Ausnahmekredite zu begründen. Notlagen im Sinne der Schuldenbremse sind externe Großereignisse, die das Land tiefgreifend beeinträchtigen. Haushaltsposten, die wie die Bagatellkredite für den Aufbauhilfefonds 2021 nur erwogen werden, erfüllen den Tatbestand der Art. 109 Abs. 3 S. 2 Var. 2 u. 3, Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG von vornherein nicht. So drängt sich der Verdacht auf, der Haushaltsgesetzgeber begegne nicht einer Not mit Schulden, sondern suche angesichts der Haushaltskrise Positionen, die er über Ausnahmekredite finanzieren will. Dafür aber steht die Schuldenbremse ersichtlich nicht zur Verfügung.

²⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2023), 27.11.2023, BT-Drs. 20/9500, S. 6, 15, 32; Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 6 u. 7 GG, BT-Drs. 20/9501, 27.11.2023, S. 1; Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses zum Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023, 7.12.2023, BT-Drs. 20/9600, S. 2, 4.

²⁶ Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 6 u. 7 GG, BT-Drs. 20/9501, 27.11.2023, S. 1 (Hervorhebungen nur hier): „Auch in Hinblick auf die Flutkatastrophe im Sommer 2021 insbesondere in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ergibt sich eine **außergewöhnliche Notsituation**, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die **staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt**. [...] Angesichts des weiter bestehenden Erfordernisses zur Beseitigung der Schäden im Ahrtal und in den weiteren betroffenen Regionen **und der hier dargelegten sonstigen Gründe für eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage, die einer Finanzierung durch Umschichtung entgegenstehen**, ist ein Beschluss gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes erforderlich.“ Siehe auch den Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2023), 27.11.2023, BT-Drs. 20/9500, S. 7, 14.

III. Keine grundsätzliche Reform der Schuldenbremse

1. Paradigmenwechsel – die Erfahrung mit kreditfinanzierten sog. Investitionen

Gegenwärtig wird zuweilen vorgeschlagen, der Staat solle über Kredite insbesondere sog. Investitionen finanzieren, um den Herausforderungen der Zeit zu begegnen.²⁷ Diese Vorschläge vernachlässigen eine tiefe historische Erfahrung, die den Müttern und Vätern der geltenden Schuldenbremse vor Augen stand, als sie das Grundgesetz in einem breiten parteiübergreifenden Konsens mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat änderten. Zuvor durften gem. Art. 115 GG a.F. Investitionen und die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch Kredite finanziert werden. Die Tatbestände begrenzten die staatlichen Kredite nicht. Vielmehr öffneten sie einer stetig steigenden Staatsverschuldung das Tor. Die Schulden Deutschlands erhöhten sich von maßvollen rund 63 Mrd. Euro zum Ende des Jahres 1970 auf rund 1.600 Mrd. Euro bis zum Inkrafttreten der neuen Schuldenbremse im Jahr 2009.²⁸

Diese Entwicklung veranlasste die Föderalismusreform II, eine striktere Schuldenbremse in Kraft zu setzen.²⁹ Die kontinuierliche Erhöhung der Staatsverschuldung sollte verlässlich gestoppt werden. Erstmals ordnet das nationale Verfassungsrecht an, die Haushalte des Bundes und der Länder materiell auszugleichen.³⁰ Das Junktim zwischen Investitions- und Verschuldungssummen wurde bewusst aufgegeben. Es hatte die Verschuldung nicht beschränkt, sondern kontinuierlich erhöht. An die Stelle des Junktims ist die Gegenseitigkeit zwischen dem gegenwärtigen Steueraufkommen und der Ausgabenbereitschaft des Staates getreten.

Den Paradigmenwechsel im Umgang mit den Staatsschulden und das politische Umdenken mag der Rücktritt des Finanzministers *Alex Möller* im Mai 1971 verdeutlichen. *Möller* wollte eine Kreditaufnahme des Bundes von umgerechnet weiteren rund 8 Mrd. Euro nicht verantworten. Er trat zurück, weil er „alle Fraktionen des Bundestages wieder [...] auf den Weg der finanzpolitischen Solidität“ zurückführen wollte, damit „Solidität und Stabilität als die beiden Grundforderungen deutscher Innenpolitik beachtet werden.“³¹ Kein Finanzminister ist seitdem aus vergleichbaren Motiven zurückgetreten, obgleich sich die beschriebenen Gefahren intensiviert ha-

²⁷ Siehe hierzu *E. Lohse*, FAZ, 10.2.2024, Nr. 8, S. 2.

²⁸ *Destatis*, Finanzen und Steuern, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, 2022, S. 14.

²⁹ 57. Gesetz zur Änderung des GG v. 29.7.2009 (BGBl. I S. 2248); bereits unter I. 3.

³⁰ Art. 109 Abs. 3 S. 1, Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG.

³¹ *A. Möller*, Genosse Generaldirektor, 1978, S. 486; *ders.*, Tatort Politik, 1982, S. 366 ff.

ben. Eine Ironie der Geschichte besteht darin, dass die aktuelle Schuldenbremse des Grundgesetzes dem Bund erlaubt, Kredite in Höhe von 0,35 Prozent des BIP aufzunehmen.³² Dies entspricht gegenwärtig rund 12 Mrd. Euro³³ und damit mehr als den Schulden, die *Möller* zum Rücktritt bewegten.

2. „Next Generation EU“ – eine Generationenbilanz kann Kredite nicht rechtfertigen

Oft wurde und wird versucht, staatliche Kredite in einer Art Tauschgerechtigkeit zwischen den Generationen zu rechtfertigen. Kreditfinanzierte Investitionen wollen in diesem Sinne der Zukunft dienen. Die europäischen Schulden tragen den Gedanken in ihrem Titel: „Next Generation EU.“ Wird heute investiert, könne morgen die Ernte eingefahren werden. Doch ist vorprogrammiert, dass dieses Versprechen enttäuscht wird. So können kaum Ernten beschrieben werden, die durch die gegenwärtig rund 2.500 Mrd. Euro an expliziten Staatsschulden in Deutschland³⁴ bewirkt wurden. Wer prüft, wie die europäischen Kreditmittel ausgegeben werden, in dem reift der Verdacht, dass auch hier die angekündigten Ernten ausbleiben werden.

Der Gedanke, der Zukunft durch besondere Leistungen zu dienen, war in der jüngeren deutschen Geschichte vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg greifbar. Das Land lag in Trümmern und musste wieder aufgebaut werden. Sodann gelang es im Wirtschaftswunder, Deutschland auf einen nachhaltigen Pfad des Wohlstands zu führen. Dieser Gründergeist bietet auch heute ein Vorbild. Den Menschen kam damals nicht in den Sinn, die nächste Generation müsse die Leistungen der Politik über Schulden finanzieren, weil sie von diesen Leistungen profitiere. Staatliche Kredite wurden nur äußerst maßvoll aufgenommen. Die Leistungen wurden in der Gegenwart erbracht und finanziert.

Ohnehin wäre die Generationenbilanz, mit der gegenwärtig Schulden für Investitionen und in „Next Generation EU“ begründet werden sollen, nur vollständig, wenn auch die Lasten berücksichtigt würden, die bereits in die Zukunft verschoben wurden. Dann aber kann die Bilanz Kredite erkennbar nicht begründen. Die Lasten sind deutlich zu hoch, weil erheblichen Tilgungs- und Zinspflichten, dem Sicherheitsanliegen, dem Klimawandel, Fragen nach Flucht und Vertreibung und der demografischen Entwicklung mit dem Fachkräftemangel und der tiefen Sorge um die Sozialsysteme zu begegnen ist, Infrastrukturen zu erneuern und Abhängigkeiten von ande-

³² Art. 109 Abs. 3 S. 4, Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG.

³³ Destatis, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Bruttoinlandsprodukt, 24.11.2023.

³⁴ Destatis, Pressemitteilung Nr. 494 v. 21. Dezember 2023.

ren Staaten insbesondere in den Bereichen der Sicherheit, der Medizin und der Rohstoffe zu reduzieren sind. Der nächsten Generation sind keine weiteren Lasten aufzubürden, sondern Freiräume zu schaffen.

Ohnehin überzeugt auch eine vollständige monetäre Bilanz der Generationenbeziehung nicht. Kinder müssen nicht Miete zahlen oder Tilgungslasten übernehmen, weil sie in jungen Jahren im Elternhaus wohnen und dieses später erben. Der Leitgedanke des Grundgesetzes, der Gesellschaft und der Politik ist ersichtlich ein anderer. Der Fortschritt ist nicht von der kommenden Generation zu finanzieren, sondern um seiner selbst willen fortzuschreiben.

3. Staatsschulden rechnen sich strukturell nicht – zweifelhafter Investitionsbegriff

Der moderne Staat finanziert sich zuvörderst durch Steuern und erwirtschaftet kaum Gewinne. Kredite können daher – anders als z.B. bei privaten Unternehmen – nicht mit zukünftigen Erträgen begründet werden. Wenn ein Unternehmen eine neue Produktionsanlage über Schulden finanziert, ermöglichen ihm die Gewinne die Tilgung. So rechnet sich ein Kredit mit Zinsen langfristig. Eine solche Rechnung greift für den modernen Staat aber nicht, weil seine Schulden die Steuereinnahmen nicht unmittelbar erhöhen. Selbst wenn z.B. öffentliche Ausgaben für Infrastrukturen unmittelbar zu höheren Steuereinnahmen führen sollten, verlangen sodann Reparaturen, Erweiterungen und Erneuerungen, aber auch die zentralen Aufgaben der Sicherheit, des Rechtsstaats und der Daseinsvorsorge weitere steuerfinanzierte Ausgaben. Der unternehmerische Investitionsbegriff greift für den Staat nicht, weil dieser kein Geld aufwendet, um Gewinne zu erzielen. Die Gesamtbilanz staatlicher Kredite ist strukturell negativ.

4. Der verführerische Staatskredit – eine notwendige Ausnahme in der Demokratie

Die Schuldenbremse erlaubt auch deshalb dem Bund und den Ländern nur, Kredite in besonderen Ausnahmefällen aufzunehmen. Die Schulden sind im Anschluss zeitnah zurückzuführen. Bagatellausgaben dürfen nicht durch Schulden finanziert werden.³⁵ Das Demokratieprinzip bestätigt diese verfassungsrechtlichen Vorgaben in seinem Ursprungsgedanken: no taxation without representation. Die Menschen ent-

³⁵ Soeben unter I. und II.

scheiden durch die Wahl mittelbar über die Steuern und Finanzen, die das gewählte Parlament beschließt. Staatsschulden kappen dieses grundlegende Band, wenn sie in der Zukunft von Menschen zu tragen sind, die noch nicht wählen dürfen. Hier ruht das Verführerische der staatlichen Kredite. Das Parlament kann eine ausgabenwirksame Politik beschließen, ohne sich unmittelbar um die Finanzierung bemühen zu müssen. Die Schuldenbremse dient demgegenüber dem grundlegenden Repräsentationsanliegen der Demokratie. Die Herausforderungen der Zeit sind grundsätzlich in der Gegenwart zu finanzieren.

5. Hohe Staatsschulden – Gefahr für den Staat und die Europäische Union

Dieser Befund stand den Müttern und Vätern der Schuldenbremse vor Augen. Hohe Staatsschulden schlugen sich – so die Begründung des Entwurfs des verfassungsändernden Gesetzes – „dauerhaft in der Verengung staatlicher Handlungsmöglichkeiten sowie in Wachstums- und Beschäftigungsverlusten nieder.“³⁶ Auch das Bundesverfassungsgericht betont in seiner aktuellen Grundsatzentscheidung, dass verlässliche Grenzen der Staatsverschuldung notwendig sind, um die Demokratie zu erhalten.³⁷

Der Bund gibt gegenwärtig rund 40 Mrd. Euro und damit ca. neun Prozent seines Budgets für Zinszahlungen aus.³⁸ Die Wähler stellen die berechtigte Frage, warum diese Mittel dem Finanzmarkt und nicht einer nachhaltigen Politik zugutekommen. In den Jahren 1950 bis 2008, also in der Zeit vor der Niedrigzinsphase, hat Deutschland rund 1.600 Mrd. Euro an Krediten aufgenommen und etwa 1.500 Mrd. Euro für Zinsen ausgegeben.³⁹ Der Staat hat letztlich kaum Finanzkraft gewonnen, aber die Gegenwart und die Zukunft mit erheblichen Zins- und Rückzahlungspflichten belastet. Diese Schuldenpolitik war gegenwarts- und zukunftsvergessen. Zu den erheblichen expliziten Staatsschulden von aktuell rund 2.500 Mrd. Euro⁴⁰ treten die deutlich höheren impliziten Staatsschulden, die auf zukünftige Leistungen in den umlagefinanzierten Sozialversicherungen und auf Versorgungsansprüche zurückzuführen sind. Diese Verpflichtungen sind schwer zu bemessen. Sie übersteigen nach allerdings groben Schätzungen die expliziten Verbindlichkeiten deutlich.⁴¹ Die demogra-

³⁶ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, 24.3.2009, BT-Drs. 16/12410, S. 5.

³⁷ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 (Rn. 140 m.w.N.) – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

³⁸ <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html> (Abruf: 10.1.2024).

³⁹ Insgesamt *Institut für den öffentlichen Sektor*, Runter vom Schuldenberg, 2011, S. 10 f., 28.

⁴⁰ *Destatis*, Pressemitteilung Nr. 494 v. 21. Dezember 2023.

⁴¹ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, WD 4 – 3000 – 021/19, 26.2.2019, S. 4 et passim.

fische Entwicklung in Deutschland verschärft den Krisenbefund und die Gerechtigkeitsfragen. Die Schultern, die die Schulden in Zukunft tragen müssen, werden weniger.⁴² Wenn die Generation der sog. Babyboomer in den umlagefinanzierten Sozialsystemen nicht mehr Leistende, sondern Leistungsempfänger ist, kollabieren die Systeme in der gegenwärtigen Form. Sie sind daher zeitnah zu reformieren.⁴³ Angesichts dieses expliziten und impliziten hohen Schuldenstandes sind der Finanzstaat Deutschland und auch der Euroraum in Gefahr. Damit sich diese Gefahr nicht realisiert, bedarf es der Schuldenbremse und des europäischen Stabilitätsrechts. Dieses Recht schützt die kommende Generation und die Demokratie der Zukunft, bewahrt sie vor einem heutigen Zugriff auf ihre Handlungsfähigkeit. Gerade in den gegenwärtigen Krisenzeiten müssen der Staat und die Europäische Union handlungsfähig sein.

IV. Aktuelle Erwägungen, Staatskredite zu rechtfertigen

1. Das gegenwärtige Hochwasser insbesondere in Niedersachsen

Die Lage in den vom aktuellen Hochwasser betroffenen Gebieten ist weiterhin angespannt. Die Folgen sind vor allem in Niedersachsen spürbar.⁴⁴ Ob das Land Niedersachsen angesichts dieser Notlage Kredite aufnehmen darf, ist hier nicht verfassungsrechtlich zu prüfen. Es geht allein um die Schuldenbremse des Bundes. Die aufgeworfenen grundgesetzlichen Fragen sind vergleichbar mit denen der Naturkatastrophe im Ahrtal.⁴⁵ Die Schuldenbremse erlaubt dem Bund, Kredite in besonderen Ausnahmefällen aufzunehmen. Die Schulden sind im Anschluss in angemessener Zeit zurückzuführen. Bagatellausgaben rechtfertigen Schulden nicht. Der Bund darf Gegenmaßnahmen nur über Kredite finanzieren, wenn die Naturkatastrophe seine Finanzlage erheblich beeinträchtigt.⁴⁶ Eine solche erhebliche Beeinträchtigung der Finanzen des Bundes – nicht des Landes Niedersachsen – durch das Hochwasser ist zwar nicht gänzlich auszuschließen, aber gegenwärtig nicht ersichtlich.

⁴² Destatis, Bevölkerung im Wandel, 2019, S. 17.

⁴³ G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2022, S. 56 ff.

⁴⁴ R. Bingener, FAZ, 6.1.2024, Nr. 5, S. 1.

⁴⁵ Unter II.

⁴⁶ Unter II.

2. Der Ukrainekrieg und der intensiverte Nahostkonflikt

Der Ukrainekrieg und der Nahostkonflikt erlauben gegenwärtig kaum, neue öffentliche Kredite aufzunehmen. Die Gewährleistung der Sicherheit ist eine grundlegende Daueraufgabe des Staates, die nicht durch Schulden, sondern durch Steuern zu finanzieren ist. Der Nahostkonflikt hat sich in jüngerer Zeit in einem großen Leid dramatisch zugespitzt. Er könnte daher grundsätzlich eine Notsituation im Sinne der Schuldenbremse sein. Doch führt er aktuell kaum zu hinreichend hohen Ausgaben für Deutschland. Als Reaktion auf den Ukrainekrieg wurde „zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit“ (Art. 87a Abs. 1a S. 1 GG) das Grundgesetz geändert und das Sondervermögen Bundeswehr eingeführt. Aus ähnlichen Gründen zudem die Schuldenbremse zu bemühen, ist daher verfassungsrechtlich riskant. Jedenfalls müsste der erhebliche Finanzbedarf des Bundes neben den durch Art. 87a Abs. 1a GG ermöglichten Schulden auftreten. Zudem steigen nach der aktuellen Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Begründungslasten und verengt sich der Entscheidungsraum des Gesetzgebers, je länger die Notlage andauert und je öfter sie Ausnahmekredite begründet.⁴⁷ Wenn durch den Ukrainekrieg öffentliche Kredite gerechtfertigt sein sollten, dürften die gewonnenen Mittel ohnehin nur unmittelbar für diese Notsituationen ausgegeben werden. Doch greifen die Haushaltsprobleme jedenfalls gegenwärtig hierüber hinaus. Wie sich der Krieg entwickelt, ist aber derzeit kaum abschätzbar.

3. Ein neues grundgesetzliches Sondervermögen angesichts des Klimawandels?

Der Klimawandel ist kein plötzliches Ereignis, auf das sich der Haushaltsgesetzgeber nicht einstellen konnte. Als lange bestehende und vorhersehbare Entwicklung rechtfertigt er keine öffentlichen Kredite.⁴⁸ Daher wird erwogen, vergleichbar mit der Finanzierung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit (Art. 87a Abs. 1a GG) ein kreditfinanziertes Sondervermögen Klimaschutz ins Grundgesetz aufzunehmen. Eine solche Verfassungsänderung wäre möglich und nicht grundgesetzwidrig. Die Anliegen der Schuldenbremse des Grundgesetzes, der Demokratie, der Handlungsfähigkeit des Staates und der Generationengerechtigkeit zu dienen,⁴⁹ würden aber untergraben. Ohnehin müsste für die notwendige Verfassungsänderung jeweils eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat erreicht werden.

⁴⁷ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 (Rn. 125 ff., insbes. 133, 135, 138, 151) – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

⁴⁸ Unter I. 2.

⁴⁹ Unter III.

V. Pfad in die Legalität und die Chance der Haushaltskrise – Ergebnisse

Die Schuldenbremse erlaubt dem Bund und den Ländern in bestimmten Ausnahmesituationen Kredite aufzunehmen. Staatsschulden sind insbesondere gerechtfertigt, um mit den gewonnenen Finanzmitteln gegen Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen vorzugehen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die Schulden sind sodann in angemessener Zeit zu tilgen (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG).

Die Naturkatastrophe im Ahrtal im Jahr 2021 vermag hiernach im Haushaltsjahr 2024 keine Kredite von bis zu 2,7 Mrd. Euro zu rechtfertigen. Der Betrag entspricht rund 0,6 Prozent des Bundeshaushalts und beeinträchtigt die Finanzlage des Bundes daher ersichtlich nicht erheblich. Ohnehin würde die grundgesetzliche Pflicht, die Kredite in angemessener Zeit zurückzuführen (Art. 115 Abs. 2 S. 8 GG), in Fällen solcher Bagatellschulden zu einer umgehenden Tilgung führen. Eine Finanzkraft wird dann durch die Schulden nicht gewonnen, der Sinn der Kredite verfehlt. Auch die schwerwiegende gegenwärtige Flut vor allem in Niedersachsen rechtfertigt derzeit keine Schulden des Bundes, weil sie dessen Finanzkraft nicht erheblich beeinträchtigt.

Hiergegen könnte eingewandt werden, insbesondere die Voraussetzung der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage reduziere sich mit der Zeit, wenn eine Notsituation über Haushaltsjahre hinweg anhält. Angesichts des Starkregens und der Flut im Ahrtal stand allen vor Augen, dass zunächst Schlamm und Trümmer geräumt werden mussten, bevor Straßen, Brücken und weitere Infrastrukturen sowie Gebäude in Stand gesetzt oder neu gebaut werden konnten. Es war von vornherein klar, dass die Mittel über Haushaltsjahre hinweg ausgegeben werden. Wenn dann in den ersten Jahren zweistellige Milliardenkredite und im Anschluss nur noch geringere einstellige Schulden aufgenommen werden, folge dies dem vorgezeichneten Plan. Die Notsituation müsse – dies wäre der Gedanke – im Jahr des Ereignisses, aber nicht mehr in den Folgejahren die Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Das Grundsurteil des Bundesverfassungsgerichts erteilt einer solchen Deutung eine klare Absage. Der Entscheidungsraum des Gesetzgebers verengt sich und die Darlegungslasten erhöhen sich mit der Zeit, die nach der Notsituation vergangen ist. Nach dem strikten Grundsatz der Jährlichkeit müssen Kredite in jedem Jahr umfassend verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden. Kann sich der Haushaltsgesetzgeber auf eine Krise durch Steuererhöhungen oder Haushaltskürzungen einstellen, bedarf es keiner

Ausnahmekredite. Der Gesetzgeber hat einen Entscheidungsraum, in dem er die erhebliche finanzielle Beeinträchtigung durch eine Notsituation konkretisiert. Dieser Raum aber entlässt ihn aus der Verfassungsbindung nicht. Alle Voraussetzungen der Schuldenbremse müssen bei jeder Kreditaufnahme in jedem Jahr vorliegen. Baggatellkredite von unter einem Prozent des Haushalts erlaubt das Grundgesetz nicht.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Grundsatzurteil die Schuldenbremse, die Finanzverfassung und damit Grundpfeiler moderner Staatlichkeit gestärkt. Der zentrale Befund ist Privathaushalten und Unternehmen selbstverständlich: Auch die öffentliche Hand darf nur die Mittel ausgeben, die sie zuvor eingenommen hat. Der Haushaltsgesetzgeber sollte daher auch angesichts der gegenwärtigen Haushaltskrise nicht versuchen, bestimmte Posten über zweifelhafte Kredite zu finanzieren oder die Schuldenbremse grundlegend zu reformieren. Vielmehr ist das Finanzrecht ersichtlich einzuhalten, um die Handlungsfähigkeit des Staates und der Europäischen Union zu schützen und das notwendige Vertrauen der Menschen in den Rechts- und Finanzstaat zurückzugewinnen. Wenn dieses Recht in der Kürze der Zeit für das Haushaltsjahr 2024 nicht eingehalten werden kann, ist ein Pfad einzuschlagen, der das grundgesetzliche Maß erkennbar wahrt. Das Verfassungsrecht kennt solche Pfade in die Legalität, die angesichts besonderer Umstände länger dauern können, sich dem Grundgesetz aber immer weiter annähern müssen.

Die Haushaltskrise, der mit ihr verbundene finanzielle Dominoeffekt für Bund und Länder sowie die Zeitenwende bieten die Chance, sich der Grundlagen des modernen Steuerstaates, der Demokratie, des handlungsfähigen Rechtsstaats und der Freiheit zu vergewissern. Staatskredite sind insgesamt kein Mittel der Politik und der wirtschaftlichen Lenkung. Die gegenwärtigen erheblichen Herausforderungen fordern zwar kluge und kraftvolle finanzielle Anstrengungen. Doch der Staat und die Europäische Union werden die drängenden Aufgaben allein nicht meistern. Wenn aber freiheitsberechtigte Menschen, wenn weitere gesellschaftliche Kräfte und insbesondere eigenverantwortliche Unternehmen sich den Aufgaben annehmen, können Berge versetzt werden. Die Kernidee des modernen Steuerstaates und der Europäischen Union setzt ganz in diesem Sinne auf die Freiheit und insgesamt auf die Entscheidungsverantwortung der privaten Hand. Die öffentliche Hand garantiert keine Ergebnisse, sondern einen verlässlichen rechtlichen Rahmen für die Freiheit und die Erwerbswirtschaft. Dabei schafft sie einen angemessenen sozialen Ausgleich. Die gegenwärtige Zeitenwende fordert keine kreditfinanzierte öffentliche Hand, sondern ein erneuertes Freiheitsvertrauen.

Augsburg, 10. Januar 2024

gez. Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL. M. (ND)

Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
am 11. Januar 2024
zu den Drucksachen

Entwurf des Haushaltsfinanzierungsgesetz II 2024

Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer

Lehrstuhl für Komparative Wirtschaftsforschung
Ludwig-Maximilians-Universität München
und
Vorsitzende des Sachverständigenrates
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Kontaktinformationen:

Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer

Lehrstuhl für Komparative Wirtschaftsforschung

Ludwig-Maximilians-Universität München

Akademiestr. 1

80799 München

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Haushaltsfinanzierungsgesetz II 2024

Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer

Lehrstuhl für Komparative Wirtschaftsforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München

Vorsitzende des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

I. Konjunkturelle Aussichten vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen

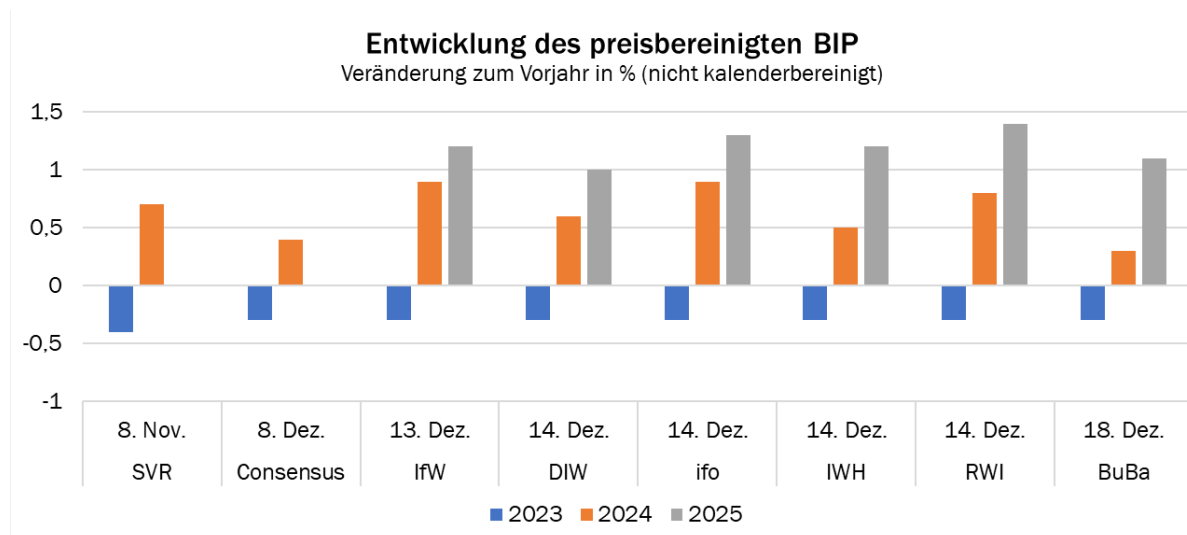
Die konjunkturellen Aussichten für Deutschland im Jahr 2024 waren aus Sicht des Sachverständigenrates bereits vor der durch das BVerfG-Urteil vom 15. November 2023 notwendig gewordenen Haushaltskonsolidierung schwach (SVR, 2023, Ziffern 1 ff.). Der Sachverständigenrat rechnete in seinem Jahrgutachten am 8. November 2023 nach einem leichten Rückgang des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 0,4% im Jahr 2023 mit einem geringen Anstieg des BIP um lediglich 0,7% für das Jahr 2024. Die Arbeitslosenquote dürfte mit durchschnittlich 5,5% etwa auf dem Niveau des Jahres 2023 verharren. Die BIP-Prognose war zum damaligen Zeitpunkt pessimistischer als die Prognosen der Bundesregierung, der Gemeinschaftsdiagnose und der großen Wirtschaftsforschungsinstitute aus dem September und Oktober 2023. Insbesondere die privaten Konsumausgaben wurden vom Sachverständigenrat schwächer eingeschätzt, da die pessimistische Konsumstimmung als dämpfender Faktor stärker gewichtet wurde.

Infolge des BVerfG-Urteils ergeben sich für den Haushalt 2024 Konsolidierungsbedarfe. Entsprechend dürfte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage geringer ausfallen und dies die konjunkturelle Entwicklung weiter dämpfen. Die aktuellen Konjunkturprognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute vom Dezember rechnen mit einem negativen Effekt der Konsolidierungsmaßnahmen der Bundesregierung auf das BIP-Wachstum in den Jahren 2024 und 2025. Die Auswirkungen auf das BIP-Wachstum hängen dabei maßgeblich davon ab, (1) in welcher Höhe Konsolidierungsbedarfe bestehen, (2) welche Konsolidierungsmaßnahmen gewählt werden und (3) wie stark die unterschiedlichen Konsolidierungsmaßnahmen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage über Multiplikatoreffekte beeinflussen.

Die Konsolidierungsbedarfe für die Jahre 2024 und 2025 werden von ifo (2023), DIW (2023), IWH (2023) und IfW (2023) auf jährlich zwischen 20 und 30 Mrd Euro eingeschätzt.¹ Über die Auswirkungen der Konsolidierung auf das BIP-Wachstum besteht insbesondere für das Jahr 2024 erhebliche Unsicherheit. Die Spannbreite der Abschläge auf das BIP-Wachstum in den verschiedenen Prognosen für das Jahr 2024 beträgt 0% bis -0,7%. Für das Jahr 2025 sind

¹ Das RWI (2023) rechnet dagegen mit zu vernachlässigendem Konsolidierungsbedarf, da die Soll-Zahlen des KTF und des WSF ohnehin nicht erreicht worden wären und die Rücklagen im KTF auch ohne die nun gelöschten Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Mrd noch ausreichen würden, um die voraussichtlichen Programmausgaben des KTF in 2024 und 2025 zu finanzieren.

Auswirkungen auf das Wachstum von +0,1% bis -0,1% zu erwarten. Die kumulierten Prognosen der Institute erwarten für das Jahr 2025 ein BIP-Niveau, das um 0,1% bis 0,6% unter dem kontrafaktischen Niveau ohne Konsolidierung liegt. In der Basisprognose berücksichtigen das IfW (2023), das DIW (2023), das IWH (2023), das RWI (2023) und die Deutsche Bundesbank (2023) die Effekte der Haushaltskonsolidierung. Im Ergebnis liegen die prognostizierten BIP-Wachstumsraten für die Jahre 2024 und 2025 zwischen 0,3% und 0,9% sowie zwischen 1,0% und 1,4%.



Die Unsicherheit für die wirtschaftlichen Akteure, die privaten Haushalte und die Investoren ist am aktuellen Rand bereits erheblich. Die Unsicherheit dürfte erhöht bleiben, solange es keine Entscheidung darüber gibt, wie die Fiskalpolitik in diesem und im kommenden Jahr ausgerichtet sein wird und welche Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen werden. Eine zügige und klare politische Einigung zum Haushalt 2024 und zur mittelfristigen Finanzplanung dürfte daher zur Reduktion der Unsicherheit und zur Stabilisierung der Konjunktur beitragen.

II. Finanzierungsoptionen

Neben dem Umfang der Konsolidierung werden die kurz- und mittelfristigen Auswirkungen der Konsolidierung dadurch bestimmt, welche konkreten Maßnahmen zur Konsolidierung getroffen werden. Grundsätzlich gibt es, ausgehend von der ursprünglichen Haushaltsplanung für 2024, zwei Möglichkeiten, bei gegebener Kreditaufnahme: durch Kürzung von Ausgaben oder durch Erhöhung von Steuern und Abgaben. Die Literatur zu den konjunkturellen Wirkungen von Einnahmenerhöhungen bzw. Ausgabensenkungen zeigt für unterschiedliche theoretische und empirische Methoden ein Spektrum von Ergebnissen auf. Die Multiplikatorwirkungen von ausgabenseitigen Maßnahmen werden in der Literatur häufig bei rund eins gesehen, d.h. dass sich beispielsweise durch eine Erhöhung der Ausgaben um 1 Euro das BIP um ebenfalls 1 Euro erhöhen würde (Gechert, 2015, Ramey, 2019).

Für die Multiplikatoren von steuerpolitischen Maßnahmen kommt ein Teil der Literatur zu sehr hohen Multiplikatoreffekten (Ramey, 2019), während ein anderer Teil eher niedrigere Multiplikatoren für einnahmenseitige Maßnahmen findet (Gechert, 2015). Ob eine bestimmte Konsolidierungsmaßnahme wie beispielsweise die Reduzierung einer Steuersubvention im

Fälle der Dieselsubvention ökonomisch eher wie eine Ausgabensenkung oder wie eine Einnahmensteigerung wirkt, ist in der Praxis allerdings nicht immer eindeutig zu sagen. Fraglich bleibt bei der Abschätzung der makroökonomischen Multiplikatorwirkung von Subventionen auch, wie Fälle zu behandeln sind, in denen eine Subvention als Voraussetzung für zusätzliche private (ausländische) Investitionen gewährt werden sollen, wie im Fall der geplanten Subventionen für Intel und TSMC. Es könnte eine Vergleichbarkeit mit investitionsorientierten Steuersubventionen vorliegen, wie etwa im Fall von verbesserten Abschreibungsregeln, so dass auch gegebenenfalls höhere Multiplikatorwirkungen von steuerlichen Maßnahmen angenommen werden könnten.

Die kurzfristigen makroökonomischen Effekte der Konsolidierungsmaßnahmen, soweit sie im Dezember absehbar waren, wurden vom IfW in der aktuellen Konjunkturprognose im Bereich von 0,3 bis 0,6% des BIP geschätzt, wobei je nach Variante für die einzelnen Maßnahmen Multiplikatorwirkungen von 0,01 bis 1,18 unterstellt wurden (Tabelle 1). So rechnet etwa das IfW (2023) auf Basis der für die Deutschland geschätzten DSGE-Modelle von Gadatsch et al. (2016) und Hinterlang et al. (2023) für öffentliche Investitionen mit Multiplikatoren nahe 1, während anderen Ausgaben niedrigere Effekte zugeordnet werden. Die Multiplikatoren für Steuersenkungen/-erhöhungen werden in der Arbeit von Hinterlang et al. (2023) mit 0,3 bis 0,6 geringer geschätzt als die Multiplikatoren für öffentliche Investitionen und für Transfers. Der vergleichsweise geringe Effekt der Ausgabenreduktion in der Abschätzung des IWH (2023) erklärt sich zum Beispiel auch daraus, dass die Programmausgaben des KTF und des WSF nahezu vollständig als Subventionen und Transfers betrachtet werden, bei denen eine verhältnismäßig geringe Multiplikatorwirkung unterstellt wurde.

Tabelle 1: Konjunkturelle Wirkung der Konsolidierungsmaßnahmen 2024 und 2025 gemäß IfW (2023)

Tabelle K1-1:
Effekte der Konsolidierungsmaßnahmen infolge des Urteils des BVerfG

Konsolidierungsmaßnahmen			Variante 1		Variante 2	
			Multiplikatoren	BIP-Effekt	Multiplikatoren	BIP-Effekt
	Mrd. Euro	Prozent in Relation zum BIP (2023)	Prozent		Prozent	
2024						
Vermögenstransfers	11	0,3	0,12	0,0	0,76	0,2
Laufende Transfers	3	0,1	0,23	0,0	0,76	0,1
Subventionen	2	0,0	0,01	0,0	0,76	0,0
Staatskonsum	8	0,2	0,72	0,1	0,72	0,1
Öffentliche Investitionen	2	0,0	0,85	0,0	1,18	0,1
Sozialausgaben	2	0,0	0,23	0,0	0,76	0,0
Summe	28	0,7		0,2		0,5
2025						
Vermögenstransfers	10	0,2	0,12	0,0	0,76	0,2
Laufende Transfers	3	0,1	0,23	0,0	0,76	0,1
Subventionen	1	0,0	0,01	0,0	0,76	0,0
Staatskonsum	10	0,2	0,72	0,2	0,72	0,2
Öffentliche Investitionen	4	0,1	0,85	0,1	1,18	0,1
Sozialausgaben	4	0,1	0,23	0,0	0,76	0,1
Summe	32	0,8		0,3		0,6

Multiplikatoren basierend auf Gadatsch et al. (2016) sowie Hinterlang et al. (2023). Beschreibung der Varianten siehe Text. Der Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt versteht sich gegenüber einer kontrafaktischen Situation ohne Konsolidierungsmaßnahmen.

Quelle: Setzungen des IfW Kiel.

Neben der kurzfristigen konjunkturellen sowie budgetären Wirkung der Haushaltskonsolidierung sind für eine Einschätzung der Gesamtwirkung weitere Aspekte zu beachten. Beim Abbau von Subventionen sind das im Wesentlichen drei Punkte: Erstens, wie ist die allokativen Wirkung, etwa für den Klimaschutz? Zweitens, welche Rolle spielt der Abbau für die Stabilisierung der Wirtschaft in Krisenzeiten? Und drittens, welche verteilungspolitischen Implikationen hat die Maßnahme? Der Sachverständigenrat hat sich unter Abwägung dieser Aspekte in den vergangenen Jahresgutachten wiederholt für den Abbau klimaschädlicher Subventionen, wie etwa die Pendlerpauschale oder das Dienstwagenprivileg, ausgesprochen (SVR 2020, Ziffer 372 ff.). Die vom Sachverständigenrat in der Vergangenheit diskutierten Steuererhöhungen hingegen wurden nicht mit dem Ziel der Einnahmensteigerung vorgeschlagen, sondern im Kontext anderer Ziele. So etwa bei der Diskussion über den Abbau von Steuervergünstigungen bei der Erbschaftsteuer, die zur Erhöhung der Steuergerechtigkeit vorgeschlagen wurde (SVR 2015, Ziffern 808 ff.), oder über eine Reform des Ehegattensplitting (SVR 2023, Ziffern 336 ff.) mit dem Ziel, die Erwerbsanreize von Zweitverdienenden zu steigern.

Ferner gilt es, langfristige Wirkungen zu berücksichtigen. So besteht bei der Kürzung investiver Ausgaben grundsätzlich das Risiko, dass eine Konsolidierung über Kürzungen von öffentlichen Investitionen die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft doppelt trifft. Zum einen stärken Investitionen die Konjunktur kurzfristig, da ihre Multiplikatorwirkung als relativ hoch eingeschätzt wird. Zum anderen sind Ausgaben für Investitionen konsumtiven Ausgaben auch langfristig überlegen. Öffentliche Investitionen, die die Angebotsseite der Volkswirtschaft stärken, wie etwa Infrastrukturinvestitionen, haben das Potenzial, weitere private Investitionen auszulösen und stärken das Produktionspotenzial langfristig.

Ähnliche Effekte können aber auch durch andere Politikmaßnahmen erreicht werden. So kann mit gezielten Subventionen für Investitionen in Querschnittstechnologien, wie etwa Künstliche Intelligenz, das Produktivitätswachstum gestärkt werden (SVR, 2023, Ziffer 161). Aber auch Staatsausgaben, die nach der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) keine Investitionen darstellen, wie etwa Ausgaben für das Bildungssystem, und institutionelle Änderungen, die etwa den unterentwickelten deutschen Wagniskapitalmarkt stärken, können mittel- bis langfristig wichtige Impulse setzen (SVR, 2023, Ziffern 158 ff.). Insgesamt sollte es das Ziel sein, das Potenzialwachstum in der mittleren und langen Frist zu stärken, da dieses nicht nur aufgrund des demografischen Wandels in den nächsten Jahren zurückgehen dürfte (SVR, 2023, Ziffern 99 ff.).

III. Zur Diskussion um die Schuldenbremse

Die verfassungsrechtliche Bewertung der bisherigen Buchungspraxis von Sondervermögen zwingt die Bundesregierung zu einer Änderung ihrer Finanzpolitik. Daraus ergeben sich für die Bundesregierung Handlungsbedarfe in zweierlei Hinsicht. Zum einen sind in den kommenden Jahren Bundeshaushalte aufzustellen, die ohne die bislang in den Sondervermögen verbuchten Kreditermächtigungen auskommen müssen. Zum anderen muss die mittel- bis langfristige Finanzierungsstruktur des Bundeshaushalts geklärt werden. Eine erhöhte Unsicherheit über die fiskalpolitische Ausrichtung in den kommenden Jahren könnte, wie oben bereits ausgeführt, bei privaten Haushalten zur Konsum- und bei Unternehmen zur Investitionszurückhaltung führen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit eine Reform der Schuldenbremse dazu beitragen könnte, eine ökonomisch sinnvolle Balance zwischen der Finanzierung von Ausgaben einerseits und der Vermeidung von Tragfähigkeitsrisiken andererseits zu finden.

Fiskalregeln wie die Schuldenbremse können hilfreich sein, um das politökonomische Problem zu bekämpfen, dass Politikerinnen und Politiker versucht sind, Ausgaben tendenziell eher über Kredite zu Lasten der künftigen Wählerschaft als über Steuern zu Lasten ihrer heutigen Wählerschaft zu finanzieren. Dieser *Deficit bias* wird durch die Schuldenbremse wirksam bekämpft. Ein zweites polit-ökonomisches Problem bleibt jedoch ungelöst: die Neigung der Politik, eher konsumtive Ausgaben zu tätigen, die kurzfristig der aktuellen Wählerschaft zugute kommen, als in langfristige Infrastrukturprojekte zu investieren, deren Nutzen erst in der Zukunft realisiert wird. Dieser *Anti-investment bias* wird durch die Schuldenbremse in ihrer aktuellen Ausgestaltung nicht behoben.

Eine Reform könnte verschiedene Konstruktionsschwächen der Schuldenbremse adressieren, ohne dadurch die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu gefährden.

Erstens wäre denkbar, die erlaubten Defizitgrenzen von der jeweiligen Schuldenstandsquote abhängig zu machen, wie es etwa in den EU-Fiskalregeln angelegt ist. So schlägt die Deutsche Bundesbank (2022) vor, bei einer Schuldenstandsquote von unter 60% ein strukturelles Defizit von 1% und bei einer Quote von über 60 % ein strukturelles Defizit von 0,5% zuzulassen. Der finanzielle Spielraum würde gegenüber dem bisher erlaubten strukturellen Defizit von 0,35% steigen. Trotz dieser etwas weniger restriktiven Ausgestaltung der Defizitregel würde die Schuldenquote langfristig weiter sinken (SVR, 2019, Ziffer 453). Selbst bei häufiger auftretenden Krisen und Anwendung der Ausnahmeregelung dürfte dies noch der Fall sein. Der aktuelle Reformvorschlag des Europäischen Rats zu den europäischen Fiskalregeln sieht vor, das strukturelle Defizit auf 1,5% zu begrenzen, wobei bei höheren Schuldenständen weitere Konsolidierungserfordernisse hinzukommen.

Zweitens könnte die Berechnung der Konjunkturkomponente reformiert werden, um die Revisionsanfälligkeit zu verringern. Eine Diskussion über eine Reform der Konjunkturkomponente sieht bereits der Koalitionsvertrag vor.

Drittens könnte nach Feststellung einer Notlage in einem Kalenderjahr eine Übergangsphase für die folgenden Jahre vorgesehen werden, um eine zu schnelle Konsolidierungspolitik nach Wiedereinsetzen der Schuldenbremse (oder ein zu langes Aussetzen der Schuldenbremse durch wiederholte Erklärung einer Notlage) zu vermeiden. Diese Übergangsphase sollte sicherstellen, dass nach Feststellen einer Notlage das Defizit langsam, aber stetig zurückgeführt wird. Die Übergangsphase könnte sich am mehrjährigen Konsolidierungspfad bei Einführung der Schuldenbremse in den Jahren 2010 bis 2016 orientieren (SVR, 2020, Ziffer 222). So könnte die strukturelle Nettokreditaufnahme innerhalb von drei Jahren nach Anwendung der Ausnahmeklausel auf das in Normalzeiten geltende Niveau zurückgeführt werden (Kooths, 2023).

Darüber hinaus gibt es Vorschläge, in der Schuldenbremse zusätzliche Spielräume für investive Ausgaben zu verankern, um dem Problem des *Anti-Investment-Bias* zu begegnen. So sieht die aktuell vorgeschlagene Reform der europäischen Fiskalregeln Vorteile für Länder vor, die bestimmte investive Ausgaben tätigen. Der wissenschaftliche Beirat beim BMWK hat eine goldene Regel plus vorgeschlagen. Diese Regel würde vorsehen, dass öffentliche

Nettoinvestitionen, die schuldenfinanziert sind, nicht auf die maximale Nettokreditaufnahme der Schuldenbremse angerechnet werden, wenn deren investiver Charakter durch eine unabhängige Institution bestätigt wird (BMWK, 2023).

Literaturverzeichnis

BMWK (2023), Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK).

Deutsche Bundesbank (2022), Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung, Monatsbericht April, 74 (4), 53-70.

Deutsche Bundesbank (2023), Sinkende Inflation, aber noch keine Entwarnung – Perspektiven der deutschen Wirtschaft bis 2026, Monatsbericht Dezember, 75 (12), 15-36.

DIW (2023), DIW-Konjunkturprognose: Aussichten reichen von wolzig bis heiter, DIW Wochenbericht 50/2023, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 703-742.

Gadatsch, N., K. Hauzenberger und N. Stähler (2016). Fiscal policy during the crisis: A look on Germany and the Euro area with GEAR. *Economic Modelling* 52: 997-1016.

Gechert, S. (2015), What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis, *Oxford Economic Papers*, 67: 553-580.

Hinterlang, N., S. Moyer, O. Röhe und N. Stähler (2023). Gauging the effects of the German COVID 19 fiscal stimulus package. *European Economic Review* 154: 1-19.

ifo (2023), ifo Konjunkturprognose Winter 2023: Konjunkturerholung verzögert sich – Haushaltslücke birgt neue Risiken, ifo Schnelldienst Sonderausgabe 76. Jahrgang, ifo Institut, München.

IfW (2023), Deutsche Wirtschaft im Winter 2023: Finanzpolitik in Turbulenzen – Gegenwind für die Erholung, Kieler Konjunkturberichte Nr. 110 (2023|Q4), Kiel Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

IWH (2023), Konjunktur aktuell: Export und privater Konsum schwach – Deutschland wartet auf den Aufschwung, Jg. 11 (4), 2023, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle (Saale), 100-140.

Kooths, S. (2023), Wirtschafts- und Finanzpolitik: Zurück auf Los!, *Merkur.de*.

Ramey, V. (2019), Ten Years After the Financial Crisis: What Have We Learned from the Renaissance in Fiscal Research?, *Journal of Economic Perspectives*, 33: 89-114.

RWI (2023), Die wirtschaftliche Entwicklung zum Jahresende 2023, RWI Konjunkturberichte, Jahrgang 74 (2023) Heft 4, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

SVR (2015), Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/16
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

SVR (2019), Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/20, Sachverständigenrat
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

SVR (2020), Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken,
Jahresgutachten 2020/21, Sachverständigenrat zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

SVR (2023), Wachstumsschwäche überwinden - in die Zukunft investieren, Jahresgutachten
2023/24, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

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.

Herrn Vorsitzenden des Haushaltsausschusses
Prof. Dr. Helge Braun
Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss

Per E-Mail:
haushaltsausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach

Jean Monnet Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Ökonomik
École des hautes études commerciales (HEC) Paris
1 Rue de la Libération
78351 Jouy-en-Josas
Frankreich

Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Bundestags am 11. Januar 2024

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Mitglieder des Haushaltsausschusses,
im Rahmen der oben genannten öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nehme ich gerne wie folgt schriftlich Stellung.

Stellungnahme

Die Stellungnahme fokussiert auf die das Haushaltsfinanzierungsgesetz begleitende Diskussion über einen Beschluss einer Notsituation nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG für die Beseitigung der Schäden der Flutkatastrophe im Ahrtal sowie einen etwaigen entsprechenden Beschluss für die Ausgaben im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg auf die Ukraine.

1. Notlagen-Beschluss zum Ahrtal

Während eine Flutkatastrophe unproblematisch einen Notlagengrund im Sinne von Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG darstellt, stellt sich insbesondere Frage, ob und inwiefern die für das Jahr 2024 aktuell vorgesehenen Ausgaben in Höhe von 2,7 Mrd. Euro eine „erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage“ darstellen. Vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 15. November 2023 unterliegt ein Notlagen-Beschluss nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG einer ausdifferenzierten gerichtlichen Überprüfbarkeit durch das BVerfG. Während der Notlagengrund gerichtlich vollumfänglich überprüfbar ist, hat der Gesetzgeber bzgl. der „erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage“ einen Beurteilungsspielraum anerkannt. Gerichtlich überprüfbar ist nur, ob die außergewöhnliche Notsituation zu einem außerordentlich – also nicht nur unerheblich – erhöhten Finanzbedarf geführt hat und damit grundsätzlich geeignet war, die staatliche Finanzlage

erheblich zu beeinträchtigen. Für die Frage, ab welcher konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt, kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.¹

Die **reduzierte verfassungsgerichtlich Überprüfbarkeit der quantitativen Schwelle der „erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage“** schirmt den Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers insoweit ab, dass er seine Entscheidung nicht an einem vorgegebenen singulären Kriterium oder Grenzwert auszurichten hat. Maßgeblich ist vielmehr, dass der Gesetzgeber sich auf plausible Erwägungen stützt, die es vertretbar erscheinen lassen, auf dieser Grundlage von einer erheblich beeinträchtigten Finanzlage auszugehen.

Es kommen **verschiedene finanzpolitische Bezugspunkte für die „erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage“** in Betracht. Die Beeinträchtigung der Finanzlage soll sich aus dem Verhältnis des Finanzbedarfs zur Finanzkraft ergeben.² Die Finanzkraft verweist auf finanzpolitisch steuerbare Mittel, die als Finanzierungspotential zur regelgrenzenkonformen Bewältigung der notlagenbedingten Ausgaben eingesetzt werden können. Voraussetzung dafür ist, dass es sich um **tatsächlich steuerbares Finanzierungspotential** handelt. Davon geht auch das BVerfG aus, wenn es betont, dass unerheblicher Finanzbedarf „durch Haushaltsumschichtungen, Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen gedeckt werden“ muss.³ Deshalb muss für die Beurteilung der Finanzkraft des Bundes außer Acht bleiben, was vom Haushaltsgesetzgeber kurzfristig nicht beeinflusst werden kann. Da es Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG zentral um die Absicherung der Handlungsfähigkeit des Staates bei der Krisenbewältigung geht⁴, können Bezugspunkt für die Finanzkraft nicht Mittel sein, über die der Bund in der kurzen Frist keine Kontrolle hat. Kurzfristig nicht beeinflussbare Einnahmen oder Ausgaben sind kein tauglicher Bezugspunkt zur Bestimmung der Beeinträchtigung der Finanzlage.

Vor diesem Hintergrund scheidet das Verhältnis der Notlagen-Ausgaben für das Ahrtal zum **gesamten Bundeshaushalt** wegen der Verbindungen großer Teile des Bundeshaushalts aus. Nur die **kurzfristig disponiblen Ausgaben** determinieren die Handlungsfähigkeit in der kurzfristigen Krisenbewältigung – diese beziffert der Bundesrechnungshof für den Bundeshaushalt auf rund 10 Prozent⁵, was auf der Ausgabenseite ein beeinflussbares Volumen von rund 42 Mrd. Euro bedeutet. Die Beschränkung auf diese **„freie Spitze“** korrespondiert mit der Finanzkraft des Bundes, denn Finanzkraft kann nur besitzen, wer die Ausgaben kurzfristig steuern kann, was für 90 Prozent der Ausgaben des Bundeshaushalts nicht der Fall ist. Alternativ hat auch die **Höhe des „normalen“ Verschuldungsspielraums** im Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme in Höhe von 0,35% der Wirtschaftsleistung eine gewisse Plausibilität zur Charakterisierung der Finanzlage.⁶ Je höher der Spielraum für die Nettokreditaufnahme, umso agiler kann auf außergewöhnliche Situationen iSv Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG reagiert werden.

¹ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 122.

² Christ, NVwZ 09, 1336; Dürig/Herzog/Scholz/Kube GG Art. 109 Rn. 207; Jarass/Pieroth/Jarass GG Art. 109 Rn. 20.

³ BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 112.

⁴ BT-Drs. 16/12 410, S. 11; Dürig/Herzog/Scholz/Kube GG Art. 109 Rn. 204.

⁵ Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2023 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes v. 7.12.2023.

⁶ Büttner, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestag am 5. Dezember 2023, S. 3.

Letztlich ist die verfassungsrechtliche Konkretisierung der „erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage“ aber dünn. Deshalb sollten die einfachgesetzlichen **Normierungen der Bundeshaushaltsordnung** (BHO) herangezogen werden. Die BHO normiert in unterschiedlichen Zusammenhängen den Umgang mit ungeplant auftretenden „Maßnahmen erheblicher finanzieller Bedeutung“ für die Finanzplanung (etwa in §§ 28 Abs. 2, 29 Abs. 2, 38 Abs. 2, 3, 40 BHO). Diese Normen bieten als einfachgesetzliche Wertungen und geübte Praxis einen Anhaltspunkt dafür, was der Gesetzgeber als erhebliche Veränderungen der Finanzlage versteht. Insoweit die BHO die Maßnahmen erheblicher finanzieller Bedeutung einem Sonderregime unterwirft, tut sie dies auch, weil solche Maßnahmen die Finanzkraft des Bundes außerplanmäßig beanspruchen. Insoweit können „Maßnahmen erheblicher finanzieller Bedeutung“ im Sinne der BHO als Indikation für eine Belastung der Finanzkraft des Bundes verstanden werden.

Als Bezugspunkt für „Maßnahmen erheblicher finanzieller Bedeutung“ im Sinne der BHO wird häufig auf den jeweiligen Einzelplan Bezug genommen wird.⁷ Der **Einzelplan ist eine plausible Bezugsgröße** für die Beeinträchtigung der Finanzlage, weil damit zum Ausdruck kommt, dass die einzelplaninterne Flexibilität nicht ausreicht, um die unvorhergesehenen Maßnahmen zu bewältigen. Damit ist noch keine Aussage zur verfassungsrechtlich erforderlichen „Erheblichkeit“ getroffen (s.u.), sondern lediglich, dass der Einzelplan, innerhalb dem die notlagenbedingten Mehrausgaben auftreten, die Mehrkosten nicht plankonform abbilden kann und der Finanzbedarf somit zumindest geeignet ist, die Finanzkraft des Bundes (und damit die Finanzlage⁸) in einer Weise zu belasten, an welche die BHO restriktive Anforderungen stellt.

Davon zu unterscheiden ist die Frage, ab wann eine Beeinträchtigung der Finanzlage „**erheblich**“ ist im Sinne von Art. 115 Abs. 2. S. 6 GG. Auch hierzu schweigt das Verfassungsrecht und der Beurteilungsspielraum, der sich auf die „Höhe“ ab welcher der Haushaltsgesetzgeber von einer Beeinträchtigung erstreckt mit der Wirkung, dass es keine starre Grenzen geben darf. Für die Erheblichkeitsschwelle bietet die BHO einen Referenzpunkt. Zum einen normieren die Verwaltungsvorschriften zur BHO, dass von Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung, wenn sie innerhalb des Kapitels einen maßgeblichen Anteil haben (VV 4 zu § 38 BHO). Noch präziser soll „Erheblichkeit“ vorliegen, wenn der geplante Betrag um mehr als **5 Prozent überschritten** wird (VV 3.1 zu § 38 BHO).

Eine verallgemeinerungsfähige Konkretisierung der „erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage“ darf nicht den Blick darauf verstellen, dass auch eine **kontextabhängige Bewertung der Beeinträchtigung der Finanzlage** zulässig und von dem vom BVerfG anerkannten Beurteilungsspielraum für dieses Tatbestandsmerkmal gedeckt ist. Eine solche kontextabhängige Bewertung zeigt sich offen für **ökonomische und finanzpolitische Handlungszwänge** des konkreten Einzelfalls. In diesem Sinne können abhängig vom Kontext Einnahme- und Ausgabekanäle offen oder versperrt sein und die Bewertung der Finanzlage beeinflussen. In diesem Sinne wird auch die Haushaltspraxis unter der BHO dahingehend verstanden, dass sich die „erhebliche finanzielle Bedeutung“ einer Maßnahme nicht durch eine starre betragsmäßige Grenze festlegen lässt, sondern je nach Volumen des Einzelplans oder der Umstände schwanken kann.⁹ Kontextprägend war im

⁷ Gröpl, BHO, § 28 Rn.10; Scheller, BHO, § 28 Rn.79; Müller, in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 79. Lfg., § 40, Rn. 37.

⁸ Oben Fn. 2.

⁹ Müller, in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 79. Lfg., § 40, Rn. 37.

vorliegenden Fall, dass die Bundesregierung als Reaktion auf das BVerfG-Urteil mit einem kurzfristigen Konsolidierungsbedarf iHv rund 16 Mrd. Euro konfrontiert war, um verfassungskonforme Haushalte aufzustellen. Bei einem solchen diffizilen und **kurzfristigen „finanzpolitischen Kraftakt“** fallen auch vergleichsweise kleinere Ausgabenposten ins Gewicht und beeinflussen die Haushaltskonsolidierung und damit die Finanzlage. Zudem hat das BVerfG ausdrücklich keine „Erforderlichkeitsprüfung“ zur Voraussetzung gemacht, mithin ist der Gesetzgeber bei der Krisenbewältigung verfassungsrechtlich nicht „zur Ausschöpfung anderer Konsolidierungsspielräume gehalten“.¹⁰ Die Regierung musste sich also nicht weiteren Konsolidierungszwängen beugen, sondern kann die notlagenbedingten Mehrbedarfe durch Neuverschuldung decken. Jedenfalls muss es die kontextspezifischen Erwägungen von Bundesregierung und Haushaltsgesetzgeber überlassen sein, ab welcher Höhe – und hierauf erstreckt das BVerfG den Beurteilungsspielraum explizit – sie von einer Beeinträchtigung der Finanzlage ausgehen.

Vom Beurteilungsspielraum erfasst ist auch eine von ökonomischen und haushaltsrechtlichen Erwägungen angeleitete **überjährige Streckung der Wiederaufbauhilfen**. Würde man die Notsituation auf das erste Jahr beschränken, bestünde ein Zwang, sämtliche erforderliche Wiederaufbauhilfen sofort auszugeben. Dies liefe nicht nur haushaltsrechtlich den **Geboten der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zuwider**. Auch würde jede ökonomische Logik untergraben, die Ausgaben und Aufbauhilfen auf der Zeitachse zu strecken, um effizient und wirkoptimal zu sein. Wenngleich die Wiederholung des Notlagen-Beschlusses somit aus Gründen der Jährigkeit erforderlich ist, muss bei einem wiederholten Beschluss der Motivation für die zeitlich gestreckten Ausgaben Rechnung getragen werden. Dies ändert nichts daran, dass die Ausgaben im Veranlassungszusammenhang mit der Notsituation stehen müssen.

Für die Ahrtal-Hilfen als notlagenbedingte Ausgaben ergibt sich daraus folgendes: Der Haushaltsgesetzgeber ist bei der Ausfüllung seines Beurteilungsspielraums **nicht an ein einzelnes Kriterium gebunden**, vielmehr muss seine Begründung schlüssig sein und zumindest vertretbar erscheinen lassen, vom Vorliegen einer „erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage“ auszugehen. Jedenfalls untauglich als Bezugspunkt ist der Gesamthaushalt, weil er größtenteils aus indisponiblen Ausgaben außerhalb der kurzfristigen Steuerungsreichweite des Gesetzgebers steht. Im Einklang mit den einfachgesetzlichen Regelungen der BHO erscheint der **Einzelplan eine plausible Bezugsgröße** zur Bestimmung der Finanzlage, in Falle der Ahrtal-Hilfen der Einzelplan 60. Ebenso kann der Finanzbedarf zum kontextspezifischen Konsolidierungsaufwand iHv 16 Mrd. Euro ins Verhältnis gesetzt werden. Geht man im Einklang mit der BHO von „Erheblichkeit“ zumindest von einer Abweichung in Höhe von 5 Prozent aus, stellt der Finanzbedarf in Höhe von 2,7 Mrd. Euro sowohl in Bezug auf den Einzelplan 60 (ca. 21 Mrd. Euro in 2024) wie auch im Verhältnis zum Konsolidierungsaufwand (16 Mrd. Euro) eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage dar.

2. Auswirkungen der Ukraine-Notsituation unter aufschiebender Bedingung für den Bundeshaushalt 2024

Aus den politischen Absichtserklärungen im Umfeld des Haushalts 2024 ergibt sich zudem, dass sich die Regierung vorbehält, zu einem späteren Zeitpunkt eine Notlage zu erklären. Da die

¹⁰ BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 146.

Erklärung der Notlage gewissermaßen unter „aufschiebender Bedingung“ vorgebracht wurde, können sich daraus Konsequenzen für die aktuelle Aufstellung des Haushalts insofern ergeben, als das eine solche zukünftige Erklärung den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu einem vorgelagerten Zeitpunkt ergeben könnte.

Das Vorliegen einer Notlage im Sinne von Art. 114 Abs. 2 S. 6 GG erscheint – vorbehaltlich einer entsprechenden Begründung – zumindest nicht ausgeschlossen. Insofern es sich bei dem Angriffskrieg um ein unvorhergesehenes Ereignis außerhalb der Kontrolle der Bundesregierung handelt, erscheint es nicht abwegig, dass aus dem **humanitären, militärischen und finanziellen Beistand**, der zum Teil europarechtlich und völkerrechtlich determiniert ist, erhebliche Mehrausgaben zur Eindämmung der Kriegsfolgen resultieren, die zudem geeignet sind, zu einer Beeinträchtigung der Finanzlage zu führen.

Aber ist die angekündigte aufgeschobene Notlagen-Erklärung, eine Notlagen-Erklärung mit aufschiebender Bedingung, vereinbar damit, dass das Gericht an fortdauernde Krisen erhöhte und eingrenzende Anforderungen bzgl. der Darlegungs- und Begründungslasten gestellt hat? Konkret erwartet das BVerfG, dass „je länger die Krise dauert und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat, desto detaillierter hat er die Gründe für das Fortbestehen der Krise (Krisendiagnose) und die aus seiner Sicht weiter gegebene Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung darzulegen.“¹¹ Während die Krise des Angriffskrieges tatsächlich nunmehr längere Zeit andauert, sind bislang keine notlagenbedingten Kredite für die Ukraine-Hilfe in Anspruch genommen worden. Was die vorherigen Notlagenerklärungen zu Energiepreisen in 2023 und 2022 anbelangt, so nehmen diese zwar ebenfalls ihren Ursprung im Angriffskrieg Russlands, sie stehen allerdings nicht im Sachzusammenhang mit den zu leistenden humanitären, finanziellen und militärischen Hilfen für die Ukraine. Sollte die Notlage somit zu einem späteren Zeitpunkt erklärt werden, stellt sie somit keine wiederholte Notlage dar und unterfällt damit prima facie auch nicht verschärften Darlegungslasten.

Gleichwohl könnte ein „strategisches“ Zurückhalten der Notlagenerklärung dem Geist des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG zuwiderlaufen, dem es zentral um die Bewältigung unvorhersehbarer und plötzlich auftretender notlagenbedingter Finanzbedarfe geht.¹² Der Haushaltsgesetzgeber müsste im Rahmen einer etwaigen Notlagenerklärung entsprechenden Begründungsaufwand leisten, inwiefern in der Zukunft auftretende Ereignisse ein plötzliches Ereignis, zumindest aber eine **signifikante Verschärfung der Notlage**, im Sinne von Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG darstellen.

Mit Blick auf eine eventuelle gerichtliche Überprüfung verfassungsrechtlich kluger – jedoch nicht verfassungsrechtlich zwingender – Ansatz wäre eine **absichtende Verarbeitung der Notlage im vorliegenden Haushaltsentwurf und einer etwaigen zukünftigen Notlagenerklärung**. Geht der Haushaltsgesetzgeber grundsätzlich davon aus, dass der Ukraine-Krieg einen Notlagengrund im Sinne einer „außergewöhnlichen Notsituation“ darstellt, und geht die Regierung zum jetzigen Zeitpunkt außerdem davon aus, die daraus resultierenden Mehrausgaben innerhalb der Regelgrenzen der Schuldenregel bewältigen zu können, sollte sie das entsprechend klarstellen: dass die Voraussetzungen eines Notlagengrundes gegeben sind und dass sie jedoch aktuell nicht von einer „erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage“ ausgeht. Durch zeitliches Absichten

¹¹ BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 151.

¹² BeckOK GG/Reimer GG Art. 109 Rn. 66.

der Tatbestandsmerkmale des Notlagen-Beschlusses nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG würde die Begründung einer Notlagenerklärung zum späteren Zeitpunkt verfassungsrechtlich auf vergleichsweise festen Boden stehen.

Vorzugswürdig wäre jedoch eine Finanzierung der Ukraine-Hilfe auf **europäischer Ebene**. Für genuin europäische öffentliche Güter sollte eine europäische Finanzierung ins Auge gefasst werden. Militärhilfen für die Ukraine fußen auf der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, sie gewährleisten die Sicherheit Europas als Ganzes – betroffen sind damit genuin europäische öffentliche Güter. Für solche Güter besteht eine ökonomische Ratio, auf europäischer, nicht mitgliedstaatlicher Ebene finanziert zu werden. Eine entsprechend ausgestatteter **Europäischer Verteidigungsfonds** trüge dem europäischen Ansatz Rechnung und würde entsprechende Größenvorteile auf EU-Ebene heben. Finanzierungen können entweder im Rahmen eines modifizierten EU-Haushalts oder durch einen modifizierten Eigenmittelbeschluss im Wege der Kreditfinanzierung ermöglicht werden. Eine Kreditfinanzierung erscheint innerhalb der vom BVerfG für zweckgebundene EU-Verschuldung gezogenen Grenzen möglich.



BSP Business and Law School GmbH
Calandrellistraße 1-9 · D-12247 Berlin

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Platz der Republik 1
Herrn Prof. Dr. Helge Braun
11011 Berlin

Campus Berlin
Siemens Villa
Calandrellistraße 1-9
12247 Berlin

Campus Hamburg
HafenCity
Am Kaiserkaai 1
20457 Hamburg

09.01.2024

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024, BT-Drucksache 20/9999

Prof. Dr. Alexander Thiele

Professur für Staatstheorie und Öffentliches Recht, insb. Staats- und Europarecht

Prorektor für Forschung und Interdisziplinarität

Tel.: +49 (0)30 766 83 75-100
Fax: +49 (0)30 766 83 75-119

E-Mail: alexander.thiele@businessschool-berlin.de

Internet: www.businessschool-berlin.de

A. Allgemeine Erwägungen

1. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 (2 BvF 1/22) hatte nicht nur weitreichende Folgen für die endgültige Haushaltsaufstellung des Jahres 2023, sondern wirkt sich in erheblicher Weise auch auf die Haushaltsaufstellung des Jahres 2024 aus. Insgesamt führt es zu erheblichem Anpassungs- und Konsolidierungsbedarf auf Seiten des Haushaltsetzgebers, da der Rückgriff auf zuvor bestehende überjährige Sondervermögen danach grundsätzlich nicht mehr möglich ist.

2. Im – zum Zeitpunkt des Urteils bereits größtenteils, aber noch nicht abschließend vollzogenen – Haushaltsjahr 2023 wurde dem nicht zuletzt durch eine rückwirkende Erklärung einer Notlage im Sinne des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG begegnet, durch die bereits erfolgte Kreditaufnahmen aufgrund entsprechender Sondervermögen nachträglich auf eine verfassungsrechtlich tragfähige Grundlage gestellt werden konnten.

3. Für das Haushaltsjahr 2024 waren darüber hinaus weitere Konsolidierungen im anvisierten Kernhaushalt erforderlich, um die weggefallenen finanziellen Mittel auszugleichen. Die dazu notwendigen politischen Einigungen konnten im Jahr 2023 nicht erzielt werden, so dass auch eine Verabschiedung des Haushalts für das Jahr 2024 nicht mehr erfolgen konnte. Das Grundgesetz steht einer solchermaßen verspäteten Haushaltsbeschlussfassung – dieser soll nach Art. 110 Abs. 2 S.1 GG grundsätzlich vor Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres verabschiedet

BSP Business and Law School GmbH

Sitz der Gesellschaft:
Siemens Villa · Calandrellistraße 1-9 · D-12247 Berlin
Tel.: +49 30 766 83 75 100 · Fax: +49 30 766 83 75 119
info@businessschool-berlin.de
www.businessschool-berlin.de

Campus Hamburg
HafenCity · Am Kaiserkaai 1 · D-20457 Hamburg
Tel.: +49 40 361 226 460 · Fax: +49 40 361 226 469
info@bsp-campus-hamburg.de
www.bsp-campus-hamburg.de

Geschäftsführerin: Ilona Renken-Olthoff
Rechtsform: GmbH · Amtsgericht Berlin
Handelsregister HRB 145457 B · Steuernr. 29/041/61201
Bankverbindung: Deutsche Kreditbank AG
IBAN: DE86 1203 0000 1008 3660 62 · BIC: BYLADEM1001

werden – nicht prinzipiell entgegen. In Art. 111 GG finden sich vielmehr besondere Regelungen für einen solchen „etatlosen Zustand“, die einen „government shutdown“ wie etwa in den USA verhindern. Auch wenn sich darin keine explizite Frist für die letztliche Verabschiedung des notwendigen Haushaltsplanes finden, ist gleichwohl von einer verfassungsrechtlichen Pflicht der beteiligten Bundesorgane auszugehen, den etatlosen Zustand möglichst zeitnah zu beenden. Insofern sind alle beteiligten Bundesorgane verpflichtet, auf eine möglichst zügige Verabschiedung des Haushaltsplanes unter Beachtung der aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts zu wahrenden Beratungserfordernisse hinzuwirken. Die aktuell anvisierte Verabschiedung des Haushalts Ende Januar/Anfang Februar 2024 erweist sich diesbezüglich aber als verfassungsrechtlich unbedenklich.

B. Verfassungsrechtliche Bewertung

4. Beim Großteil der in dem Entwurf aufgeführten Konsolidierungsmaßnahmen handelt es sich um verfassungsrechtlich unbedenkliche politische Entscheidungen. Die Konsolidierung hätte insoweit auch durch Einsparungen an anderer Stelle und möglicherweise sogar durch den partiellen Rückgriff auf die Notlagenklausel des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG erfolgen können. Dass das nicht geschehen ist, ist insofern aber verfassungsrechtlich nicht relevant. Auch wenn es verfassungsrechtlich also möglich gewesen wäre, bestimmte Ausgaben durch die Erklärung einer Notlage und die begrenzte Ausweitung der Kreditaufnahme zu finanzieren, besteht dazu keine verfassungsrechtliche Verpflichtung. Der Haushaltsgesetzgeber ist vielmehr frei darüber zu entscheiden, wie er dem festgestellten Konsolidierungsbedarf nachkommt und wo er seine Prioritäten setzt.

5. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen jedoch im Hinblick auf die Änderungen im Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches, auf die daher zunächst einzugehen ist (I). Im Anschluss soll an dieser Stelle zudem auf die verfassungsrechtliche Möglichkeit eingegangen werden, im Hinblick auf die Folgekosten des Ahrtal-Hochwassers sowie des Krieges in der Ukraine einen Notlagenbeschluss nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG zu treffen, über die im politischen Raum offen nachgedacht wird (II).

I. Änderungen im Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches

6. Die Änderungen im zweiten Buch des Sozialgesetzbuches verschärfen die Regelungen für den Fall nachhaltiger Verweigerung der Aufnahme zumutbarer Arbeit. Nach der Neuregelung ist es nunmehr möglich, dass der Leistungsanspruch in Höhe des Regelbedarfs – also abgesehen von den Kosten der Unterkunft und Heizung – vollständig entfällt, sofern erwerbsfähige Leistungsberechtigte, deren Bürgergeld wegen einer Pflichtverletzung nach § 31 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, § 31 Absatz 2 Nummer 3 oder § 31 Absatz 2 Nummer 4 innerhalb des letzten

Jahres gemindert war, eine **zumutbare Arbeit** nicht aufnehmen. Die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme muss dabei tatsächlich und unmittelbar bestehen und willentlich verweigert werden. Die besonderen Härtefallregelungen und Einzelfallprüfungen nach Absatz 1 Satz 6, Absatz 2 und 3 sowie § 31 Absatz 1 Satz 2 finden insoweit weiterhin Anwendung.

7. Die theoretische Zulässigkeit einer solchen Sanktion, die zu einem vollständigen Wegfall der Leistungsberechtigung führt, hatte das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahre 2019 festgestellt, zugleich aber an überaus enge Voraussetzungen geknüpft.¹ In der insoweit entscheidenden Randnummer 209 heißt es:

„Anders liegt dies folglich, wenn und solange Leistungsberechtigte es selbst in der Hand haben, durch Aufnahme einer ihnen angebotenen zumutbaren Arbeit (§ 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II) ihre menschenwürdige Existenz tatsächlich und unmittelbar durch die Erzielung von Einkommen selbst zu sichern. Ihre Situation ist dann im Ausgangspunkt derjenigen vergleichbar, in der keine Bedürftigkeit vorliegt, weil Einkommen oder Vermögen aktuell verfügbar und zumutbar einsetzbar sind. Wird eine solche tatsächlich existenzsichernde und im Sinne des § 10 SGB II zumutbare Erwerbstätigkeit ohne wichtigen Grund im Sinne des § 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II willentlich verweigert, obwohl im Verfahren die Möglichkeit bestand, dazu auch etwaige Besonderheiten der persönlichen Situation vorzubringen, die einer Arbeitsaufnahme bei objektiver Betrachtung entgegenstehen könnten, ist daher ein vollständiger Leistungsentzug zu rechtfertigen.“

8. Voraussetzung ist damit, dass dem oder der Betroffenen eine zumutbare und existenzsichernde Arbeit tatsächlich angeboten wird, die unter Berücksichtigung etwaiger Besonderheiten des konkreten Einzelfalls sodann jedoch ohne wichtigen Grund gleichwohl verweigert wird. **Diesen strengen Anforderungen wird die Neuregelung in der aktuellen Fassung nicht gerecht.** Voraussetzung für einen vollständigen Leistungsentzug ist im Hinblick auf die angebotene Arbeit danach allein, dass es sich um eine zumutbare Arbeit handelt. Das Bundesverfassungsgericht verlangt darüber hinaus jedoch zugleich, dass es sich bei der angebotenen um eine **existenzsichernde Arbeit** handelt. Zumutbarkeit und Existenzsicherung sind insofern zwei Voraussetzungen, die für einen vollständigen Leistungsentzug kumulativ vorliegen müssen. Erst in einem solchen Fall, wenn also die angebotene Arbeit bereits für sich und ohne weitere staatliche Hilfsleistungen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht, befindet sich der oder die Betroffene in einer Situation, die – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – mit derjenigen vergleichbar ist, in der von vornherein keine Bedürftigkeit vorliegt.

¹ BVerfGE 152, 68.



9. Möglich wäre zwar auch eine verfassungskonforme Auslegung des Begriffs der „zumutbaren Arbeit“ in der vorgesehenen Neuregelung so dass von einer Zumutbarkeit zumindest in diesem Fall nur ausgegangen werden dürfte, soweit die angebotene Arbeit nicht nur zumutbar im engeren Sinne, sondern auch existenzsichernd ist. Das entspräche indes nicht der in § 10 SGB II aufgenommenen Legaldefinition – die Notwendigkeit der Existenzsicherung wird darin gerade nicht aufgeführt. Eine solche verfassungskonforme Auslegung kommt hier damit nicht in Betracht, zudem würde nicht hinreichend sichergestellt, dass im Rahmen des Vollzugs dieser Neuregelung ein vollständiger Leistungsentzug nicht doch schon aufgrund einer nicht existenzsichernden Arbeit in diesem Sinne angeordnet wird.

10. Die Regelung **muss aus verfassungsrechtlicher Sicht daher ergänzt** werden. Ein vollständiger Leistungsentzug kommt nur im Betracht, sofern es sich bei der angebotenen Arbeit um eine zumutbare und um eine existenzsichernde im Sinne der Rechtsprechung handelt.

11. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass die im Übrigen zwingend erforderliche Einzelfallprüfung auch tatsächlich ergebnisoffen durchgeführt wird. Unzulässig wäre es insoweit, den zuständigen Sozialbehörden mit der Erwartungshaltung zu begegnen, dass es im Laufe des Jahres auch zu entsprechenden Kürzungen kommt, damit die anvisierten Sparziele erreicht werden können. Es darf mithin nicht der Eindruck aufkommen, dass der Haushaltsgesetzgeber nachgerade erwartet, dass die veranschlagten Einsparungen in Höhe von 170 Millionen Euro auch tatsächlich erzielt werden. Das gilt umso mehr, als aus dem aktuellen Entwurf nicht deutlich wird, wie der Haushaltsgesetzgeber überhaupt auf diesen erwarteten Einsparbetrag kommt. Die Zahl wird insoweit ohne jede empirische Grundlage in den Entwurf aufgenommen, berufen wird sich lediglich auf „Praxisberichte“ aus den Jobcentern.

12. Dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts lässt sich in der zitierten Randnummer keine zeitliche Begrenzung für den Leistungsentzug entnehmen. Gleichwohl dürfte sich der dauerhafte Entzug des Regelbedarfs als verfassungsrechtlich unzulässig erweisen, da damit ernsthafte Gesundheitsrisiken einhergehen. Insoweit ist es zu begrüßen, dass der Entwurf den Entzug auf maximal zwei Monate begrenzt. Gleichwohl findet sich bisher keine Regelung, inwieweit an dieser Stelle eine Art „Kettensanktionierung“ zulässig sein soll. Hier sollte der Gesetzgeber daher eine Regelung ergänzen, die die Anzahl der Monate festlegt, für die der Regelbezug im Laufe eines Jahres maximal vollständig verweigert werden darf. Angesichts der besonderen Bedeutung des Regelbezugs für ein menschenwürdiges Leben und der erheblichen gesundheitlichen Gefahren, die mit einem vollständigen Entzug einhergehen können, spricht viel dafür, insoweit **einen vollständigen Entzug innerhalb eines Jahres nur für den Zeitraum von maximal vier Monaten zuzulassen**.

II. Zur Möglichkeit eines Notlagenbeschlusses nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG

13. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 (2 BvF 1/22) hat klargestellt, dass eine Notsituation im Sinne des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG nicht überjährig festgestellt werden darf. Der Notlagenbeschluss gilt mithin nur für das jeweilige Haushaltsjahr und erlaubt eine Kreditaufnahme grds. nur bis zu der Höhe der für dieses Jahr anzunehmenden Krisenkosten. Sofern eine Notlage und deren Folgen über das jeweilige Haushaltsjahr hinausgehen, ist eine weitere Kreditfinanzierung der Notlagen- und Folgenbekämpfung damit zwar nicht ausgeschlossen, setzt aber voraus, dass für das neue Haushaltsjahr auch ein neuer Notlagenbeschluss getroffen wird, der die zusätzliche Kreditaufnahme legitimiert. Damit stellt sich die Frage, inwieweit für das Jahr 2024 ein solcher Notlagenbeschluss für die weiterhin spürbaren Folgekosten der Ahrtal-Hochwasserkatastrophe (1) sowie ggf. für die Folgen des Ukrainekrieges (2) verfassungsrechtlich möglich ist.

1. Ahrtal-Hochwasserkatastrophe

14. Im Zusammenhang mit der Flutkatastrophe im Ahrtal wurde im Jahr 2021 ein überjähriges Sondervermögen mit einem kreditfinanzierten Volumen von 16 Milliarden Euro und einem potenziellen Gesamtvermögen von bis zu 30 Milliarden Euro errichtet. Die kreditfinanzierten Mittel bedürfen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nunmehr eines jährlichen Notlagenbeschlusses, der sich der Höhe nach jeweils nur auf die Mittel bezieht, die in dem jeweiligen Jahr voraussichtlich fällig werden. Für das Jahr 2024 geht es insoweit um eine Summe von ca. 2,7 Milliarden Euro.

15. Dass es sich bei der Ahrtal-Katastrophe prinzipiell um eine Naturkatastrophe im Sinne des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG handelt, wird von keiner Seite ernsthaft bestritten. Voraussetzung für einen Notlagenbeschluss ist jedoch, dass diese Notlage zugleich die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Im Hinblick auf die Frage, ob und inwieweit dies der Fall ist, wird dem Haushaltsgesetzgeber von Seiten des Bundesverfassungsgerichts ein erheblicher Einschätzungsspielraum eingeräumt. In der entscheidenden Randnummer 122 heißt es insoweit:

„Das in Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG weiter vorgesehene Erfordernis einer „erheblichen Beeinträchtigung“ der staatlichen Finanzlage ist demgegenüber nur eingeschränkt verfassungsgerichtlich kontrollierbar. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht zu prüfen, ob die außergewöhnliche Notsituation zu einem außerordentlich – also nicht nur unerheblich – erhöhten Finanzbedarf geführt hat und damit grundsätzlich geeignet war, die staatliche Finanzlage erheblich zu beeinträchtigen. Für die Frage, ab welcher konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt, kommt dem Gesetzgeber aber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu (vgl. – bezogen auf „die Höhe des Bedarfs“ – Heun, in: Dreier, GG,



Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 46).“

16. Vor diesem Hintergrund erweist es sich als problematisch, an dieser Stelle feste Größen – etwa im Verhältnis zum BIP – zu formulieren, ab denen eine solche Beeinträchtigung regelmäßig angenommen werden kann, schon weil diese dann schnell als absolute Grenze missinterpretiert werden könnten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat davon abgesehen. Richtigerweise wird man diesbezüglich jeweils eine Bewertung im Einzelfall vornehmen müssen, bei der auch die weiteren politischen Rahmenbedingungen eine Rolle spielen können. Insbesondere ein bereits bestehender erheblicher Konsolidierungsbedarf in einer ökonomisch angespannten Situation kann dann dazu führen, dass auch kleinere Beträge als erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage angesehen werden können. Wenn also bereits massive Einsparungen vorgenommen worden sind, kann auch ein zusätzlicher Betrag von wenigen Milliarden Euro unter Umständen einen solchen Notlagenbeschluss tragen. In anderen Fällen kann das aber auch bedeuten, dass selbst höhere Beträge das Fassen eines Notlagenbeschlusses nicht rechtfertigen, wenn dies angesichts der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angezeigt sein sollte.

17. Auch bei dem in diesem Fall in Rede stehenden Betrag von „nur“ 2,7 Milliarden Euro kann daher nicht automatisch darauf geschlossen werden, dass eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage nicht vorliegt. Welche enormen politischen Auswirkungen eine plötzliche Kürzung in einzelnen Bereichen haben kann, zeigen gerade die Vorgänge der letzten Tage. Insofern sollte man den vom Bundesverfassungsgericht betonten politischen Einschätzungsspielraum ernst nehmen. Nachdem bereits Mittel im zweistelligen Milliardenbereich innerhalb kürzester Zeit eingespart wurden, erweist sich ein zusätzlicher Betrag von 2,7 Milliarden Euro jedenfalls keineswegs automatisch als unerheblich.

18. Für eine solche Betrachtung, die auch die sonstigen finanziellen Rahmenbedingungen und nicht nur das einzelne Ereignis und die jährliche Summe betrachtet spricht auch der Umstand, dass in einem Jahr durchaus auch mehrere Notlagen in diesem Sinne vorliegen können, die jedenfalls in der Summe dann als erheblich angesehen werden müssen, selbst wenn die einzelne Notlage dieses Kriterium nicht erfüllen sollte. Sollten in einem Jahr etwa drei kleinere Notlagen in Höhe von jeweils ca. vier Milliarden auftreten, so wäre jede für sich möglicherweise nicht geeignet, die Finanzlage erheblich zu beeinträchtigen. Insgesamt müssen in einer solchen Situation dann aber 12 Milliarden Euro zusätzlich aufgebracht werden. Zumindest bei der Prüfung der Voraussetzungen der letzten Notlage sollte also berücksichtigt werden können, dass insoweit zuvor bereits acht Milliarden Euro ohne jede Kreditfinanzierung aufgebracht wurden, zu denen jetzt noch einmal weitere vier Milliarden hinzutreten. Zumindest diese letzten vier Milliarden sollten dann aber auch einer Kreditfinanzierung zugänglich sein.



19. Darüber hinaus spricht gerade bei überjährigen Notlagen vieles dafür, die realistisch eingeschätzten Gesamtkosten der Katastrophe bei der Beurteilung der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage zu berücksichtigen. Denn zum einen kommt es andernfalls darauf an, zu welchem Zeitpunkt eine Katastrophe eintritt: Eine Katastrophe mit kurzfristigen Kosten für die Dauer von 2 Monaten in Höhe von acht Milliarden Euro wäre dann vollständig durch Kredite finanzierbar wenn sie im August eintritt, müsste hingegen vollständig aus Haushaltsmitteln finanziert werden, wenn sie stattdessen im Dezember stattfindet. Das erscheint wenig nachvollziehbar. Zudem wird durch eine solche Interpretation ggf. auch einer wenig effizienten und zu schnellen Auszahlung von Finanzhilfen das Wort geredet – um die Hilfen durch Kredite finanzieren zu können, müssen sie in dem jeweiligen Haushaltsjahr ausgezahlt werden.

20. Verfassungsrechtlich bedeutsamer ist aber vor allem, dass Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG davon ausgeht, dass eine Notsituation grds. durch die Kreditaufnahme vollständig beseitigt werden kann. Die Notlage soll die gewöhnliche Haushaltsführung gerade nicht beeinträchtigen. Deshalb wird die Höhe der Kreditaufnahme auch generell nicht auf die Summe begrenzt, ab der eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt. Wenn eine Notlage also Kosten von 20 Milliarden Euro in einem Jahr verursacht, so können auch diese gesamten 20 Milliarden durch Kredite finanziert werden. Die Milliarden, die möglicherweise durch Verschiebungen und Kürzungen im Haushalt mobilisiert werden könnten, werden von dieser Summe also nicht abgezogen.

21. Wird aber für das Vorliegen einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage stets nur die jeweilige Summe herangezogen, die in dem jeweiligen Jahr anfällt, wäre bei überjährigen Notlagen eine solche vollständige Kreditfinanzierung von vornherein ausgeschlossen – zumindest im letzten Jahr dürften die Beträge zu gering sein. In manchen Fällen wäre aber sogar zweifelhaft, dass eine solche überhaupt möglich ist und zwar selbst in Fällen, für die bisher eine solche Kreditfinanzierung zu recht nicht in Zweifel steht – selbst für die Ahrtalkatastrophe waren die Beträge, die in den einzelnen Jahren anfielen vergleichsweise gering. Eine solche Zerstückelung der zu finanzierenden Kosten widerspricht insofern der eigentlichen Intention der Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG. Viel spricht vor diesem Hintergrund daher dafür, die realistischen und überprüfbaren Gesamtkosten einer Krise auch bei einer jährlichen Feststellung der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage zugrunde zu legen. Ob und inwieweit entsprechende Kosten dann in weiteren Jahren tatsächlich noch gegeben sind, die Notlage also tatsächlich noch fortwirkt, ist dann vor allem eine Frage des darzulegenden Veranlassungszusammenhangs.

22. Insgesamt sprechen vorliegend daher die besseren Gründe für die verfassungsrechtliche



Zulässigkeit eines Notlagenbeschlusses für die Folgekosten der Ahrtal-Katastrophe, auch wenn es sich „nur“ um 2,7 Milliarden Euro handelt. Die realistisch eingeschätzten Gesamtkosten dieser Katastrophe, die aktuellen Umstände sowie der erhebliche politischen Einschätzungsspielraum führen also dazu, dass gleichwohl von einer erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage ausgegangen werden kann. Dennoch besteht an dieser Stelle ein nicht zu vernachlässigendes verfassungsrechtliches Risiko, dass das Bundesverfassungsgericht diese Einschätzung nicht teilt.

2. Ukrainekrieg

23. Abhängig von der weiteren Entwicklung wird von politischer Seite zudem darüber nachgedacht, im Laufe des Jahres 2024 auch Teile der Ukrainehilfe unter Rückgriff auf einen noch zu fassenden Notlagenbeschluss nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG durch Kredite zu finanzieren.

24. Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich insoweit die Frage, inwieweit diesbezüglich noch von einer „ausreichenden“ Notlage ausgegangen werden kann, nachdem dieser Krieg nun (leider) schon fast zwei Jahre andauert. Insofern wird man sagen müssen, dass die aktuellen Auswirkungen – etwa im Hinblick auf die Energiesicherheit – aus sich heraus wohl keinen Notlagenbeschluss mehr zu tragen vermögen. Das kann sich aber im Laufe des Jahres durchaus noch ändern. Denkbar wären insoweit etwa fundamentale Veränderungen im Hinblick auf die Hilfsallianz, etwa durch den signifikanten Wegfall der Unterstützung der Ukraine durch USA oder andere Staaten. Daraus kann kurzfristig ein erheblicher finanzieller Mehrbedarf entstehen, der – abhängig von seiner Art und Ausgestaltung – durchaus dazu berechtigen könnte, einen entsprechenden Notlagenbeschluss zu treffen. Insgesamt wird man eine endgültige verfassungsrechtliche Beurteilung aber erst im unmittelbaren Vorfeld vornehmen können.

25. Insgesamt erweist sich Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel für die Verteidigung der Ukraine ohnehin eher als eine Aufgabe, die von der Europäischen Union übernommen werden sollte. Wie Armin Steinbach zuletzt dargelegt hat, bestehen insoweit durchaus rechtliche Möglichkeiten hier etwa im Wege eines besonderen Fonds eine koordinierte Hilfe aller Mitgliedstaaten in diesem Sinne zu organisieren.

Prof. Dr. Alexander Thiele

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Gregor-Mendel-Str. 13
53115 Bonn
joachim.wieland@gmx.de

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Frau Stellvertretende Vorsitzende
Bettina Hagedorn, MdB

Per Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

10. Januar 2024

Schriftliche Stellungnahme
zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 11. Januar 2024
zu dem Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024
BT-Drs. 20/9999

I. Art. 5 Nr. 4 – Vollständiger Leistungsentzug

Die geplante Regelung ergänzt § 31a SGB II dahin, dass der Leistungsanspruch in Höhe des Regelbedarfes entfällt, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte eine zumutbare Arbeit nicht aufnehmen. Das setzt voraus, dass die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme tatsächlich und unmittelbar bestehen und willkürlich verweigert worden sein muss. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird die Verfassungsmäßigkeit der Regelung mit dem Verweis auf das Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 (BVerfGE 152, 98, 148, Rn. 209) gestützt. Danach ist ein vollständiger Leistungsentzug zu rechtfertigen, wenn und solange Leistungsberechtigte es selbst in der Hand haben, durch Aufnahme einer ihnen angebotenen zumutbaren Arbeit ihre menschenwürdige Existenz tatsächlich und unmittelbar durch die Erzielung von Einkommen selbst zu sichern. Da der Gesetzgeber ausdrücklich betont, dass er mit seiner Regelung von der durch das Bundesverfassungsgericht festgestellten verfassungsrechtlichen Möglichkeit eines vollständigen Leistungsentzugs Gebrauch machen will, ist die geplante Regelung verfassungsorientiert im Sinne der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu interpretieren und in dieser Interpretation verfassungsgemäß.

II. Außergewöhnliche Notsituation (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG) 2024

Mit dem Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 reagiert der Gesetzgeber auf das Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021. In diesem Urteil hat der Senat festgestellt, dass es neben den geschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG weitere ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzungen für die Annahme einer außergewöhnlichen Notsituation und die in einer solchen Situation erlaubte Kreditaufnahme gibt (Rn. 99 ff.). Dazu gehört, dass die für die Annahme einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation notwendige „erhebliche Beeinträchtigung“ der staatlichen Finanzlage nur eingeschränkt verfassungsgerichtlich kontrollierbar ist, weil dem Gesetzgeber für die Frage, ab welcher konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt, ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zukommt (Rn. 122). Das Tatbestandsmerkmal der „erheblichen Beeinträchtigung“ der staatlichen Finanzlage stellt in allgemeiner Weise auf den Einfluss der äußeren Krise auf die staatlichen Finanzen in ihrer Gesamtheit ab. „Weitere Anforderungen ergeben sich aus dem Merkmal der Erheblichkeit nicht“ (Rn. 112). Das Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 weist außerdem darauf hin, dass einer langfristig angenommenen Krisensituation mit jährlich wiederholten Feststellungen einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation begegnet werden kann (Rn. 212). Wenn der Gesetzgeber wiederholt von der Möglichkeit notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch macht, wachsen allerdings die Anforderungen an seine Darlegungslasten. Sie betreffen sowohl die Gründe für das Fortbestehen der Krise als auch die Geeignetheit der geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung (Rn. 151).

Diese Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts haben für die Antwort auf die Frage Bedeutung, ob 2024 mit Blick auf die Nachwirkungen der Flutkatastrophe im Ahrtal und die Fortdauer des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine ein Notlagenbeschluss des Bundestages getroffen werden könnte. Die Flutkatastrophe stellt eine Naturkatastrophe im Sinne der Verfassung dar. Auszugehen ist insoweit von der Unterscheidung zwischen der Normallage, in der ein Haushaltsausgleich durch die Aufnahme von Krediten untersagt ist, und einer Notlage in Form einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG. Eine Notlage im Sinne des Grundgesetzes kann sich aus mehreren Krisenelementen ergeben, wenn diese gleichzeitig auftreten. Folglich können auch erst

mehrere Krisenelemente in ihrer Gesamtheit eine „erhebliche Beeinträchtigung“ der staatlichen Finanzlage verursachen.

Unabhängig davon ist festzuhalten, dass die Flutkatastrophe im Ahrtal, die seit 2021 mit der Einrichtung eines mit 16 Milliarden Euro kreditfinanzierten Sondervermögens bewältigt werden soll, schon für sich allein die Finanzlage des Bundes erheblich beeinträchtigt. Zu betonen ist in verfassungsrechtlicher Sicht, dass es sich im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts um eine langfristige Krisensituation handelt, die zu ihrer Bewältigung auch eine langfristige Kreditaufnahme auf der Grundlage jährlich wiederholter Notlagenbeschlüsse erlaubt. Maßstab für die Erheblichkeit einer Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage ist der Finanzbedarf, der sich aus der Notlage insgesamt ergibt, und nicht der jährliche erforderliche Teilbetrag zu ihrer finanziellen Bewältigung. Der Gesetzgeber könnte also mit Blick auf die 2024 voraussichtlich erforderliche Kreditaufnahme in Höhe von 2,7 Milliarden Euro als des in diesem Jahr fällig werdenden Teilbetrags des insgesamt zur Notlagenbewältigung erforderlichen Gesamtbetrags der Kreditaufnahme in Höhe von 16 Milliarden Euro erneut einen Notlagenbeschluss treffen.

Das Gleiche gilt für die außergewöhnliche Notsituation, soweit sie auf dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine beruht. Auch sie begründet eine langfristige Notlage, die nur über mehrere Jahre hinweg finanziell durch Kreditaufnahmen bewältigt werden kann und die deshalb jährlich wiederholte Notlagenbeschlüsse rechtfertigt.

III. Sondervermögen

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat in seinem Urteil vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 entschieden, dass die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit im Staatsschuldenrecht sich auf die Ausnahmeregelung des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen erstrecken und nicht dadurch außer Kraft gesetzt werden können, dass der Haushaltsgesetzgeber eine Gestaltungsform wählt, bei der Kreditermächtigungen für ein juristisch unselbstständiges Sondervermögen nutzbar gemacht werden. Damit ist es ausgeschlossen, dass ein juristisch unselbstständiges Sondervermögen in einem Haushaltsjahr unter Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel der Schuldenbremse mit Kreditermächtigungen ausgestattet wird, von denen erst in späteren Jahren Gebrauch gemacht wird, ohne dass erneut eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt worden wäre.

Werden Sondervermögen hingegen mit Einnahmen aus Krediten finanziert, die der Bund bis zu 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt aufnehmen darf, ohne dass von der Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG Gebrauch gemacht wird, beanspruchen die Aussagen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Schuldenbremse für sie keine Geltung. Das wird im Urteil des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich festgestellt (Rn. 173). Das Urteil beschäftigt sich ebenso wie das gesamte Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht mit der rechtlichen Reichweite der Schuldenbremse. Es untersagt Gestaltungen, welche die Reichweite der Schuldenbremse begrenzen würden, verhält sich aber nicht zur Kreditfinanzierung von Sondervermögen, die ohne Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG erfolgt. Auf diese Form der Kreditfinanzierung von Sondervermögen hat sich weder der Normenkontrollantrag bezogen noch ist sie Gegenstand der mündlichen Verhandlung vor dem Zweiten Senat gewesen. Auch die Argumentation des Urteils bezieht sich ausschließlich auf Gestaltungen unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse und äußert sich nicht zur Kreditfinanzierung von Sondervermögen, für die eine Ausnahme von der Schuldenbremse nicht in Anspruch genommen worden ist.

Wieland

Haushaltsausschuss
- Sekretariat –

Anlage 2

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

zu 5784

20. Wahlperiode

Ergänzung
der Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 11. Januar 2024
zum Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024
(BT-Drs. 20/9999)
zugeleitet wurden.

- **Dr. Christian Mölling**
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik

Sicherheitspolitische Unterdeckung, auch kurzfristig

1. Der Entwurf stellt in milden Worten fest, dass es schon für 2024 erhebliche Unvorsehbarkeiten gibt, die auch mit den erwogenen Maßnahmen nicht behoben werden können.¹ Auch wenn Deutschland erhebliche Summen bereitstellt, können außergewöhnliche Notsituationen entstehen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Der Staat ist also mit Blick auf **seine Pflicht zur Daseinsvorsorge akut und strukturell in der Unterdeckung**.
2. Ins Zentrum hat der Gesetzentwurf dabei die **Unterstützung der Ukraine im Abwehrkrieg gegen Russland** gestellt. Er stellt mit seinen Folgen und dem nicht mehr übersehbaren Aggressionspotenzial Russlands die derzeit größte direkte Bedrohung für die Sicherheit in Europa dar. Ein Angriff gegen NATO-Europa wird mittlerweile nicht mehr ausgeschlossen – das ist Konsens unter allen 31 NATO-Staaten.
3. Es gibt andere akute Krisen, indem Deutschland klar Stellung bezogen hat und die zugleich erhebliche Unvorsehbarkeiten gibt: der akute Konflikt zwischen **Israel und der Hamas**. Beteiligen sich andere Akteure direkt daran so könnten auch ihre eignen Konflikte in der Region akut werden und es zu einem gewaltsamen Austrag kommen. Noch gravierender dürfte ein militärischer Konflikt um Taiwan für Deutschland und Europa sein.
4. Aufgrund chronischer Mangelwirtschaft beim Katastrophenschutz und der mangelnden Härting kritischer Infrastrukturen, **drohen auch für das Inland solche Krisen mit erheblicher Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage**: Aartal 2021 und Hochwasser 2023 stehen für solche (potenziellen) Krisen.

Russischer Angriffskrieg: Größter Krieg in Europa seit 70 Jahren.

5. In Europa hat Russland den größten Krieg seit 70 Jahren losgetreten. Es gibt keine Anzeichen, dass Russland diesen Krieg vor Erreichen seiner Ziele stoppen wird. Diese Ziele sind: Absetzen der Regierung in Kiew, Auflösung der Kampffähigkeit der ukrainischen Armee. Dies sind aber nur Zwischenschritte zur Rückerlangung des Einflusses über die Ukraine und im geostrategischen Raum Osteuropas, des Hohen Nordens und bis zum Mittelmeer.
6. Ein ((Teil-)Erfolg Russlands hätte **weitere Folgen für die Sicherheit Europas**. Bei allen Unterschieden: alle 31 NATO-Staaten sind sich seit 2022 einig: Ein Angriff durch Russland auf kann nicht mehr ausgeschlossen werden. Die Ukraine garantiert mit ihrem Kampf gerade, dass diese Gefahr für den Rest Europas und für Berlin im Besonderen geringer ist. Es bindet durch den Konflikt die russischen Aggressionspotentiale. Endet diese Bindung, beginnt das Kriegsrisiko für Europa zu steigen. Dann bleiben Europa acht, fünf oder nur drei Jahre, um durch eigene Verteidigungsfähigkeit einen weiteren Krieg in Europa zu verhindern.²
7. **Von nicht ausreichenden Budgets oder der budgetären Steigerungsfähigkeit geht eine negative sicherheitspolitische Signalwirkung aus**: Russland darf sich sicher sein, dass die Gegenwehr der Ukraine absehbar nicht deutlich stärker wird. Es und erlaubt Russland auch die genauere Schätzung der ukrainischen Durchhaltefähigkeit. Umgekehrt ist Budgetverfügbarkeit ein abschreckender Faktor (unter mehreren).

Unterstützung: Verantwortung und Interesse Deutschlands

8. Aufgrund der Folgen ist es im Eigeninteresse Deutschlands die Ukraine langfristig zu unterstützen und als Sicherheitslieferant aufzubauen. Dies kann aber nur gelingen, wenn zu jedem Zeitpunkt, auch akut, die Unterstützung ausreichend ist, oder zumindest alle Optionen ausschöpft.
9. **Verantwortung für die Lage in der Ukraine und seine Folgen** für Europa und Deutschland trägt Deutschland insoweit, wie es auf die Herausforderungen antworten kann. Eine Verantwortungslücke entsteht, wenn es dies aber nicht (in vollem Umfang) tut. Dazu gehört ebenso die Verantwortung für unterlassene/unzureichend Vorbereitung, also den Aufbau von Handlungsfähigkeit angesichts absehbarer Entwicklungen. Die notwendige **akute Unterstützung** umfasst drei Bereiche:
10. **Militärisch**: Der Ukraine fehlen kurzfristig massiv die militärischen Mittel, um allein nur Russland wie zuvor in Schach zu halten und sein Land zu schützen. An die Befreiung ihrer Menschen von russischer Okkupation und Folter ist mit der derzeitigen Hilfe nicht zu denken. Die Unterstützungskrise dürfte in den kommenden Wochen auch die Europäer in Form der politischen Debatte erreichen und zu hektischem Aktivismus führen.
11. **Finanziell**: jenseits der Kosten eines Wiederaufbaues stellen vor allem die Europäer die **Funktion der kritischen Infrastrukturen aber auch des Zahlungsverkehrs** sicher. Ohne diese Mittel würden

¹ Die steigenden strukturellen Probleme des regulären Bundeshaushaltes und die mangelnden Spielräume für die Zukunft sind nicht Gegenstand der Stellungnahme.

² Dr. Christian Mölling Torben Schütz: Den nächsten Krieg verhindern (EDINA III) - Deutschland und die NATO stehen im Wettlauf mit der Zeit, DGAP Policy Brief Nr. 32, 8. November 2023, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/den-naechsten-krieg-verhindern-edina-iii>

Krankenhäuser, öffentliche Verwaltung und deren Reform nicht funktionieren. Ähnliches gilt mit Blick auf die Zahlung der Löhne für Soldaten und deren Ausbildung.

12. **Humanitär:** die Ukraine ist der **Schauplatz der größten Vertreibungskrise der Welt**, laut UNHCR. 17,6 Millionen Menschen brauchen Schutz und humanitäre Unterstützung. Momentan sind schätzungsweise rund 3,7 Millionen Menschen innerhalb des Landes auf der Flucht. Besonders im Winter sind die Menschen auf Hilfe angewiesen. Mehr als 6,3 Millionen Menschen aus der Ukraine haben Zuflucht im Ausland gefunden.

Ukraine: Unvorhersehbarkeiten und akute Reaktionen

13. Deutschland hat Verantwortung übernommen für die Ukraine, durch seine bisherigen Zusagen und die tatsächliche Unterstützung. Der **Maßstab der ausreichenden Höhe** wird nicht von den Beiträgen der anderen Partner definiert, sondern von der russischen Aggression und dem daraus resultierenden ukrainischen Bedarf. Wo langfristige, strukturell verankerte Hilfe ausbleibt (fehlende Munitionskapazitäten) müssen dann akut andere Optionen wie Zukauf oder Drohnen als andere Art der Munition genutzt werden. Nicht unbekannt, aber unvorhersehbar sind aber z.B. folgende Entwicklungen (schlaglichtartig). Sie stehen stellvertretend für viele andere denkbare Veränderungen, die überraschend und relevant sein können:

- **Ausfall der USA:** die USA sind derzeit der bei weitem größte und wichtigste Lieferant von Munition, komplexen Waffensystemen und Information. Der Wegfall könnte nur zu einem geringen Teil durch Europa kompensiert werden. Doch diese Kompensation müsste dann sehr schnell anlaufen.
- **Rasch sinkende Munitionsvorräte:** derzeit ist noch öffentlich unklar, wie groß die Lücke bei den Munitionsvorräten ist. Sie könnte sich sehr bald als extrem groß herausstellen und die Ukraine so zu erheblichen negativen Veränderungen in ihrer Kriegführung zwingen.
- **Russische Kapazitätsveränderungen durch Importe von Waffen** Sollte Russland tatsächlich systematisch (vierstellige Zahl) von Nordkorea mit ballistischen Raketen versorgt werden, würde dies die Luftverteidigung noch stärker überfordern. Die ballistischen Raketen Nordkoreas fliegen so schnell, sodass sie nur von modernen Abfangraketen (Patriot, IRIS-T) abgefangen werden können. Zudem können sie fast die gesamte Ukraine erreichen. Hier müsste Europa massiv und schnell nachproduzieren oder die Lieferung und Ausbildung von Kampfflugzeugen bzw. Personal beschleunigen.
- **Vermeehrt sprechen Quellen von Arbeitskräften, die Nordkorea nach Rußland sendet.** Darunter könnten neben einfachen Arbeitern auch Spezialisten für Munition sein. Dies könnte die Munitionskapazitäten Russlands aber auch die industriellen Kapazitäten allgemein steigern.
- **Weitreichende Rekrutierungswelle nach der russischen Präsidentschaftsentscheidung:** es steht zu erwarten, dass der Kreml nach der Wiederernennung Putins seine Rekrutierung erheblich ausweitet, auch auf Teile der Gesellschaft, die bislang nicht behelligt würden. Damit stünden erhebliche Zahlen einfacher Soldaten zur Verfügung.
- **Russland ist es zudem gelungen, Drohnen mit Jetantrieben auszurüsten.** Diese führen ebenso aufgrund der Fluggeschwindigkeit zur geringeren Effektivität der Flugabwehr. Europa müsste in die Wiederproduktion von Gepard Panzern einsteigen, um einfache aber noch effektive Mittel in der Abwehr zu haben. Deutschland hat sich für diesen Bereich besonders verpflichtet.
- **Verzögerung und Ausfall von EU Zahlungen.** Die Zahlungen der EU halten die nicht-militärischen Infrastrukturen am Leben. Die bisherige Verzögerung durch EU-Staaten gefährdet diese und kann die anderen Staaten zu Mehrausgaben zwingen. Die Wahl eines neuen Europäischen Parlaments und die Aufstellung einer neuen Kommission bergen neben Verzögerungen auch Risiken für Budgethöhen und Prioritäten.

Erhebliche russische Erfolge und die Folgen

14. Natürlich bleibt es eine souveräne Entscheidung Deutschlands, wie es mit solchen Unvorhersehbarkeiten umgeht. Klar ist aber, dass unzureichende Antworten budgetäre Belastungen nur verlagern, zeitlich und in andere Budgets. Zusätzlich zu den Folgen unter RN6: Flüchtende Menschen müssen versorgt werden. Sollte Russland die Kontrolle über das gesamte Schwarze Meer und die Südukraine zurückerlangen, würde es zum Monopolisten für Teile der Welternährung werden.
15. Russische Erfolge implizieren auch erhöhten Bedarf für den Schutz und kurzfristigen Wiederaufbau der kritischen Infrastruktur in der Ukraine. Die akute Erhöhung des militärischen Schutzes ist dabei auch notwendig, um kurz und langfristig die Erwerbsgrundlage des Staates zu erhalten und damit eine Aufnahme in die EU zu ermöglichen. Die Umstände und der Umfang des Wiederaufbaus in der späteren Phase wird durch das Maß an Zerstörung mit definiert. Auch das macht den kurzfristigen Schutz erforderlich. Nur so können spätere Mehrkosten vermieden werden. Schon jetzt ist der militärische Schutz zugleich eine Absicherung der bereits getätigten zivilen Investitionen.

Unterdeckung, Unvorhersehbarkeit und der sicherheitspolitische Überschallknall

16. Krieg bringt vorhersehbar zahlreiche Unvorhersehbarkeiten/Überraschungen: Wir dürfen mit Gewissheit annehmen, dass der Krieg noch über 2024 hinaus andauern wird. Doch einzelne Entwicklungen können zumindest in der Wahrnehmung der politischen Akteure sprunghaft sein.
17. Die Unvorhersehbarkeit liegt in der Art, wie Politik als System (nicht einzelne MdBs oder Personen in der Regierung) auf Krisen schauen: Der bisherige Politikmodus ist reaktiv: Qualitativ neue Hilfe kommt erst, nachdem Veränderungen, in der Regel Verschlechterungen passieren. Die Folgen der Verschlechterungen wirken dann bereits und erhöhen Kosten. Weitere sprunghafte Veränderungen können nicht ausgeschlossen werden.
18. Der Vergleich eines Flugzeuges im Überschallflug drängt sich auf: Man wird es nie erblicken, wenn man in Richtung des Schalls schaut. Der Ort liegt, wenn er bei uns am Ohr ankommt, schon Vergangenheit aus Sicht des Flugzeuges. Das lineare Verfolgen des Schalls mit dem Blick erlaubt nur eine Entdeckung, wenn das Flugzeug den Kurs nicht ändert.
19. Solange die Bundesregierung strategisch regressiv (sogar hinter den realen Entwicklungen) bleibt, wird sie weiter überrascht werden. Der Überraschung folgt hektischer Aktivismus, von dem dann auch der Bundeshaushalt erfasst wird. Dies drückt sich dann in der Überforderung des bereitgestellten, regulären Haushaltes aus.
20. Man kann nicht jede sprunghafte Veränderung eines Krieges oder einer Krise antizipieren. Aber die Unvorhersehbarkeit als zentrales Charakteristikum, könnte man zu einem Leitmotiv machen, auf das Sicherheitspolitik und staatliche Daseinsvorsorge sich vorbereiten, statt darauf reagieren. Eine nationale Sicherheitsstrategie die von vornherein haushaltsneutral zu sein hat, wird weder Politik noch mehr Sicherheit nach sich ziehen.
21. **Deutschland bleibt inmitten der größten globalen Umwälzungen seit 30 oder sogar 70 Jahren akut und strukturell in der finanziellen Unterdeckung bei seiner Daseinsvorsorge, der Kernaufgabe des Staates.**

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss ohne Aufforderung
zu seiner öffentlichen Anhörung
am 11. Januar 2024

zum Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024
(BT-Drs. 20/9999)
zugeleitet wurden.

- **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)**
- **Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV)**
- **Deutscher Bauernverband e. V.**
- **Tacheles e. V.**

Haushaltskonsolidierung zu Lasten der Sozialversicherung ist kein Sparen

Stellungnahme zum Gesetzentwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 (BT-Drs. 20/9999)

10. Januar 2024

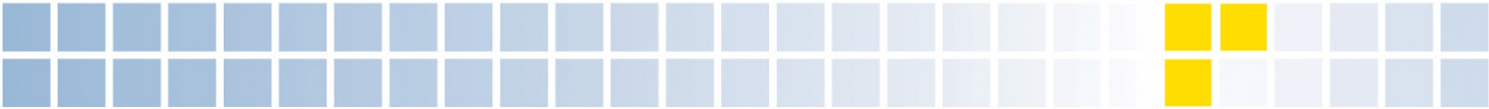
Zusammenfassung

Durch das Zweite Haushaltsfinanzierungsgesetz sollen Einsparungen im Bundeshaushalt umgesetzt werden. Zur am 11. Januar 2024 geplanten Anhörung des federführenden Bundestagausschusses sind jedoch weder die Sozialversicherungen noch die Sozialpartner eingeladen, obwohl wesentliche Einsparungen zu Lasten der Sozialversicherung und damit der beitragszahlenden Arbeitgeber und Beschäftigten erfolgen sollen und die Rechte der sozialen Selbstverwaltung durch diese finanziellen Eingriffe berührt werden. Auch vor dem Kabinettsbeschluss hat keine – sonst übliche – Verbändeanhörung seitens der Bundesregierung stattgefunden. Das offensichtliche Desinteresse von Bundesregierung und Parlament für die Anliegen der von ihren Entscheidungen Betroffenen zeugt von Abgehobenheit.

Die zu Lasten der Sozialversicherung vorgesehenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung sind kein Sparen. Vielmehr ändert sich an den Ausgaben der Sozialversicherung nichts. Nur werden die Finanzierungskosten – z. T. sogar rückwirkend – auf die Beitragszahlenden verschoben.

Diese geplante **Haushaltsgesetzgebung zu Lasten Dritter** ist auch verfassungsrechtlich fragwürdig. Schon die Aufgabenverlagerung der Förderung der beruflichen Weiterbildung von den Jobcentern auf die Arbeitsagenturen und damit die Verschiebung der Aufgaben- und Kostenverantwortung in die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung im **Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024** ist laut eines Rechtsgutachtens von Prof. Degenhart **rechtswidrig**.

Jetzt fehlt es an einer rechtlich tragfähigen Begründung für den Ausgleichsbeitrag der Arbeitslosenversicherung von insgesamt 5,2 Mrd. € bis 2027. Im Rahmen der Corona-Pandemie wurden die Zugangsmöglichkeiten zum Kurzarbeitergeld durch den Gesetzgeber krisenbedingt erheblich ausgeweitet. Entsprechend wurde der Bundeszuschuss explizit auch für die Ausgaben beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld gewährt und nicht nur für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge. Die Argumentation, dass es sachgerecht sei, diese Ausgaben im Nachhinein zu erstatten, trägt daher nicht. Die 5,2 Mrd. € sind Beitragsmittel, die von den Beitragszahlenden aufgebracht wurden bzw. werden. **Beitragsmittel sind streng zweckgebunden** und dürfen nicht zur Finanzierung des allgemeinen Staatshaushalts verwendet werden. Hier ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sehr klar. Insofern stehen wesentliche Regelungen zur Entlastung des Bundeshaushalts auf rechtlich mehr als wackeligen Füßen. Hinzu kommt, dass dieses Vorgehen das Gegenteil von



rechtsstaatlich verlässlichem Regierungshandeln ist. Hier werden nach Gutdünken abgeschlossene Vorgänge der Vergangenheit wieder aus dem Hut gezaubert.

Der Aufbau einer Rücklage in der Arbeitslosenversicherung ist zwar wichtig, damit die BA in Krisenzeiten schnell handlungsfähig ist. Die nun geplante **Festschreibung einer Mindestrücklagenhöhe** soll allerdings offenbar vorrangig dazu dienen, die Beitragskasse gut auszustatten, **um immer wieder auf sie zugreifen zu können**. Die Rücklage der Arbeitslosenversicherung wird faktisch als Schattenhaushalt genutzt. Es braucht zusätzlich eine Regelung, die den Griff in die Beitragskasse und weitere Aufgaben- und Kostenverlagerungen zuverlässig verhindert. Mit der jetzt vorgeschlagenen Regelung kann es im Verordnungswege auf absehbare Zeit keine Beitragssatzsenkung in der Arbeitslosenversicherung mehr geben. Gleichzeitig besteht kein Schutz vor einer Beitragssatzerhöhung. In der Einseitigkeit dieser Regelung wird deutlich, dass die Bundesregierung mit den Eingriffen in die Beitragskassen weitere Beitragsbelastungen bewusst in Kauf nimmt. Noch höhere Sozialversicherungsbeiträge gefährden Beschäftigung. Gerade in der jetzigen wirtschaftlichen Situation müssen alle zusätzlichen Belastungen vermieden werden. Notwendig sind nachhaltige und ausgabenkende Strukturreformen, eine Beitragssatzbremse und ein klarer Fahrplan, wie der Gesamtbeitragssatz wieder auf unter 40 % begrenzt werden kann. Dies gilt vor allem im Interesse von personalintensiven Betrieben und Beschäftigten in unteren Lohngruppen, die besonders durch hohe Sozialbeiträge belastet werden.

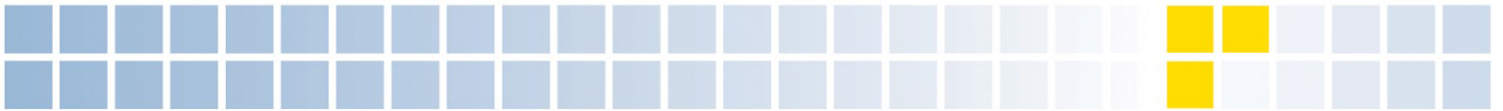
Die geplante weitere Senkung des **Bundeszuschusses zur Rentenversicherung** wird dazu führen, dass der Rentenbeitragssatz früher bzw. in höherem Maße wieder angehoben werden muss. Bezeichnend ist, dass ausgerechnet der Teil des Bundeszuschusses gekürzt wird, mit dem die Einnahmen aus der Öko-Steuerreform an die Bürgerinnen und Bürger zurückgegeben werden sollen. Damit zeigt die Ampelkoalition erneut, dass sie ökologisch motivierte Steuererhöhungen zur Erhöhung der Abgabenlast missbraucht, anstatt sie – wie einmal zugesagt – an anderer Stelle wieder entlastend an die Bürgerinnen und Bürger zurückzugeben.

Die geplanten Regelungen zur besseren Durchsetzbarkeit vorhandener Mitwirkungspflichten im Bürgergeld gehen in die richtige Richtung. Eine Streichung des Regelbedarfs sollte immer dann und so lange greifen, wie das Arbeitsangebot besteht und nicht angenommen wird. Die zusätzliche Begrenzung auf zwei Monate ist überflüssig. Es bleibt allerdings bei einem **bedingungslosen Wohneinkommen**, da die Kosten der Unterkunft auch dann noch nicht einmal anteilig gekürzt werden sollen, wenn beharrlich die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit verweigert wird. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 auch eine Streichung aller Leistungen, also einschließlich der Wohnkosten für möglich erachtet. Die **präventive Wirkung** einer solchen Regelung darf dabei nicht unterschätzt werden. Bei fehlender Mitwirkung in Form von **Meldeversäumnissen sollte ebenfalls nachgeschärft und gleich zu Beginn der Regelsatz deutlicher gekürzt werden**.

Im Einzelnen

Griff in die Beitragskasse der Arbeitslosenversicherung ist kein Sparen und rechtswidrig

Der Bundeszuschuss an die Arbeitslosenversicherung zur Abfederung der finanziellen Belastungen infolge der Corona Pandemie war notwendig. Gesamtgesellschaftliche Aufgaben in schweren Krisen müssen auch gesamtgesellschaftlich getragen werden. Den Zuschuss nachträglich als „**teilweisen Ausgleich der Finanzierungsbeteiligung des Bundes**“ i.H.v. insgesamt 5,2 Mrd. € wieder einzufordern, ist das Gegenteil von verlässlichem Regierungshandeln. Eine **rechtliche Begründung** wie ein im Haushaltsgesetz 2021 abschließend geregelter Erlass bzw. Zuschuss wieder zurückgefordert werden kann, **fehlt** in der

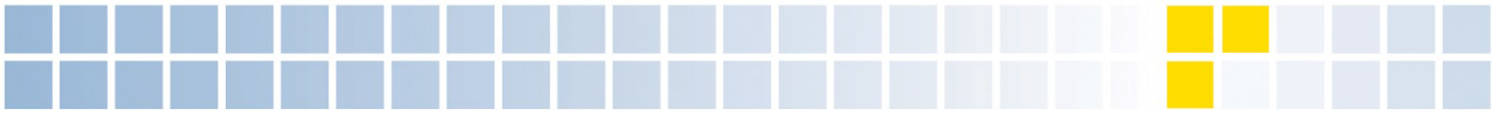


Gesetzesbegründung zu § 363 Abs. 3 SGB III-E. Der Bundeszuschuss bzw. Erlass des Darlehens wurde nach § 12 Haushaltsgesetz 2021 explizit auf die Ausgaben für die Sozialversicherungsbeiträge und das konjunkturelle Kurzarbeitergeld erstreckt. Jetzt zu argumentieren, dass das Kurzarbeitergeld eigentlich eine Leistung der Arbeitslosenversicherung ist und daher eine Erstattung sachgerecht sei, trägt daher nicht. Ein Bundeszuschuss ist gerade kein Darlehen, das zurückgefordert werden könnte. Die Argumentation leidet auch darunter, dass der Zugang zum Kurzarbeitergeld durch den Gesetzgeber krisenbedingt erheblich ausgeweitet wurde. Es handelte sich um eine Sonderregelung des Kurzarbeitergeldes. Das Kurzarbeitergeld wurde durch den Gesetzgeber zum Kriseninstrument umgestaltet, um in der Pandemie wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilität zu erhalten. Dabei handelt es sich nicht mehr um das gleiche Instrument der krisenunabhängigen Arbeitsmarktpolitik. Der steuerfinanzierte Zuschuss für das gesamtgesellschaftliche Auffanginstrument war konsequent.

Bei den 5,2 Mrd. € bis 2027 handelt es sich **ganz klar um Beitragsmittel**, die von den Beitragszahlenden erbracht werden. Beitragsmittel sind **streng zweckgebunden** und dürfen **nicht zur Finanzierung des allgemeinen Staatshaushaltes** verwendet werden. Hier ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes eindeutig (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 22. Mai 2018 – 1 BvR 1728/12 – Rn. 71; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Juli 2005 – 2 BvF 2/01 –, Rn. 103).

Der Aufbau einer Rücklage in der Arbeitslosenversicherung ist wichtig, damit die BA in Krisenzeiten schnell handlungsfähig ist. Eine Rücklage verhindert, dass der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung in einer Schwächephase prozyklisch erhöht werden muss und kontraproduktive Wirkungen entfaltet. Ein **Rücklagenaufbau** entspricht auch dem Versicherungsprinzip, nach dem die Finanzierung so zu gestalten ist, dass Risiken der Versichertengemeinschaft möglichst innerhalb des Gesamthaushalts der Versicherung aufgefangen werden können. Das bedeutet allerdings auch, dass die Arbeitslosenversicherung wirklich auch nur Risiken der Versichertengemeinschaft abdeckt. Die Bundesregierung entlastet sich jedoch zunehmend durch Aufgaben- und Kostenverlagerungen in die Arbeitslosenversicherung und nutzt die Beitragskasse der Bundesagentur für Arbeit als Spargeld, auf das sie aber noch nicht einmal selbst eingezahlt hat. In die Kasse der Arbeitslosenversicherung zahlen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Geld ein, das ihnen über Beiträge abgezogen wird. Der Bund macht **Haushaltsgesetzgebung zu Lasten Dritter**. Wer sparen will, muss das bei sich tun. Insofern ist es richtig, nicht zwingend notwendige Regelungen, wie den zum 1. Juli 2023 eingeführten Bürgergeld-Bonus zu streichen. Ähnliches gilt z. B. auch für die Weiterbildungsprämie, deren positive Wirkung mehr als fraglich ist.

Die im Gesetzentwurf des Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 geplante Anpassung der Verordnungsermächtigung für die Absenkung des Beitragssatzes in § 352 Abs. 1 SGB III-E und Festschreibung einer **Mindestrücklagenhöhe** soll offenbar vorrangig dazu dienen, die Beitragskasse immer so gut auszustatten, dass weiter auf sie zugegriffen und sie als Schattenhaushalt genutzt werden kann. Wenn die Bundesregierung es mit dem Aufbau einer Rücklage zu Abfederung von Krisen ernst meint, dann braucht es zusätzlich eine Regelung, die den Griff in die Beitragskasse verhindert. Zumindest dürfen bis zum Aufbau einer für Krisenfälle ausreichenden Rücklage keine weiteren Aufgaben und Kosten auf die Arbeitslosenversicherung übertragen bzw. verlagert werden. Mit der jetzt vorgeschlagenen Regelung kann es im Verordnungswege auf absehbare Zeit keine Beitragssatzsenkung in der Arbeitslosenversicherung mehr geben. Gleichzeitig besteht kein Schutz vor einer Beitragssatzerhöhung. In der Einseitigkeit der Regelung wird deutlich, dass die Bundesregierung mit den Eingriffen in die Beitragskassen weitere Beitragsbelastungen bewusst in Kauf nimmt. Noch höhere Sozialversicherungsbeiträge gefährden Beschäftigung. Die demografischen Lasten und damit die Risiken in den Sozialversicherungen steigen gleichzeitig weiter. Statt dringend nötiger Strukturreformen wird die Zukunftsfähigkeit der Sozialversicherungen zusätzlich gefährdet.



Eine Mindestrücklage von 0,65 % des BIP entspricht derzeit 25,2 Mrd. €. Als Orientierung mag die Nennung einer **Mindestrücklage** sinnvoll sein, jedoch **sollte** sie **nicht gesetzlich festgeschrieben** werden. Die Arbeitslosenversicherung ist sehr konjunktur reagibel. Die **Spielräume für gezielt antizyklische Beitragssatzsenkungen**, wie in der Krise 2009/ 2010, als der Beitragssatz von 3,3 % auf 2,8 % gesenkt worden war, **sollten nicht eingeschränkt werden**.

Senkung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung bei gleichzeitiger Leistungsausweitung treibt Beitragssätze nach oben

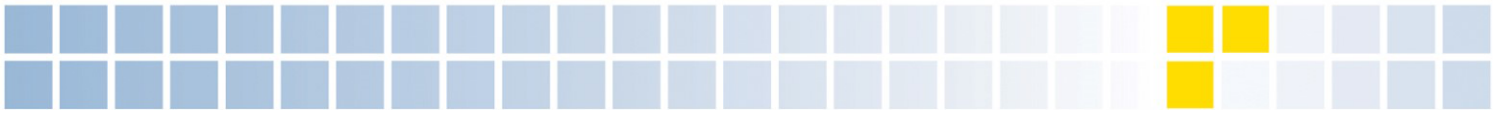
Die weitere **Kürzung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung** um jährlich 600 Mio. €, während gleichzeitig ein milliardenschweres Rentenpaket vorbereitet wird, ist das Gegenteil einer durchdachten Sozialpolitik. So wird unverantwortlich eine neue Beitragsspirale in Gang gesetzt.

Gerade in der jetzigen wirtschaftlichen Situation müssen alle zusätzlichen Belastungen vermieden werden. Notwendig sind nachhaltige und ausgabensenkende Strukturreformen, eine Beitragssatzbremse und ein klarer Fahrplan, wie der Gesamtbeitragssatz wieder auf unter 40 % begrenzt werden kann. Dies gilt vor allem im Interesse von personalintensiven Betrieben und Beschäftigten in unteren Lohngruppen, die besonders durch hohe Sozialbeiträge belastet werden.

Bezeichnend ist, dass ausgerechnet der Teil des Bundeszuschusses (§ 213 Abs. 4 SGB VI) gekürzt wird, mit dem die Einnahmen aus der Öko-Steuerreform an die Bürgerinnen und Bürger zurückgegeben werden sollen. Damit zeigt die Ampelkoalition erneut, dass sie ökologisch motivierte Steuererhöhungen doch zur Erhöhung der Abgabenlast missbraucht, anstatt die Mehreinnahmen – wie einmal zugesagt – an anderer Stelle wieder entlastend an die Gesellschaft zurückzugeben. Damit verspielt die Ampelkoalition weiter ihre Glaubwürdigkeit in der Klimapolitik, die maßgeblich auf einer wachsenden CO₂-Bepreisung beruht. Denn weder Bürgerinnen und Bürger noch Wirtschaft werden künftig noch darauf vertrauen, dass die daraus entstehenden Mehreinnahmen ihnen jemals wieder in vollem Umfang als Entlastung zurückgegeben werden.

Zurückdrehen einzelner Bürgergeld-Regelungen bei den Mitwirkungspflichten sinnvoll, aber nicht ausreichend

Wer die Möglichkeit hat seine Bedürftigkeit zu minimieren oder zu beseitigen, muss nicht von der Allgemeinheit alimentiert werden. Bürgergeldbeziehende bekommen finanzielle und ideelle Unterstützung, wenn sie diese benötigen. Die Unterstützung wird von allen Steuerzahlenden – auch solchen mit geringen Einkommen – finanziert. Es ist nicht in Ordnung, wenn Menschen ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkommen. Diese wirksam durchsetzen zu können ist wichtig. Die überwältigende Mehrheit von Bürgergeldbeziehenden arbeitet aktiv mit und kommt ihren Mitwirkungspflichten nach. Für die wenigen, die die **Aufnahme einer zumutbaren Arbeit verweigern**, besteht Regelungsbedarf. Genau den erkennt die Bundesregierung in der Gesetzesbegründung nun auch explizit mit richtigen Argumenten an. Gerade die präventive Wirkung von Sanktionsregelungen darf dabei nicht unterschätzt werden. Darauf hat auch das



IAB immer hingewiesen. Es geht eben nicht nur um die, die jetzt schon eine Mitwirkung verweigern. Der Adressatenkreis ist weit größer.

Im Ergebnis werden Regelungen des erst vor einem Jahr in Kraft getretenen Bürgergeldgesetzes in Teilen wieder zurückgedreht. Die vorgeschlagene **Streichung des Regelbedarfes für Arbeitsverweigerer** sollte immer dann und so lange greifen, wie das Arbeitsangebot besteht und nicht angenommen wird. Die zusätzliche Begrenzung auf zwei Monate ist überflüssig.

Es bleibt allerdings bei einem **bedingungslosen Wohneinkommen**, da die Kosten der Unterkunft auch dann noch nicht einmal anteilig gekürzt werden sollen, wenn beharrlich die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit verweigert wird. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 auch eine Streichung aller Leistungen, also einschließlich der Wohnkosten für möglich erachtet.

Wer unentschuldig zum Termin nicht erscheint, muss weiterhin lediglich eine Kürzung von 10 % des Regelbedarfes fürchten. Erst nach dreimaligem Nichterscheinen kann sich die Kürzung auf maximal 30 % addieren. Wer allerdings nicht zu Terminen erscheint, dem kann auch nur schwerlich eine zumutbare Arbeit angeboten werden. **Meldeversäumnisse** sind schon immer überwiegend der Grund für die Kürzung des Regelbedarfes. Die Einhaltung von Terminen ist für das Berufsleben wichtig und gerade jungen Menschen muss die Bedeutung klar gemacht werden. Deswegen sollte auch hier nachgeschärft und gleich zu Beginn der Regelsatz deutlicher gekürzt werden.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Arbeitsmarkt
T +49 30 2033-1400
arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.



Deutsche
Rentenversicherung

Bund

Stellungnahme

der

Deutschen Rentenversicherung Bund

vom 10. Januar 2024

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestags am 11. Januar 2024

zum

Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024

auf BT-Drs. 20/9999



Nach dem Entwurf ist eine Minderung des Erhöhungsbetrages des zusätzlichen Bundeszuschusses nach § 213 Absatz 4 SGB VI um jeweils 600 Millionen Euro in den Jahren 2024 bis 2027 vorgesehen, die zu einer entsprechenden Entlastung des Bundeshaushalts und einer entsprechenden Belastung des Haushalts der Rentenversicherung führt.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Die im Entwurf zum Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 enthaltene weitere Kürzung des Erhöhungsbetrags zum zusätzlichen Bundeszuschuss um zusätzliche 600 Millionen Euro pro Jahr im Zeitraum 2024 bis 2027 lehnt die Deutsche Rentenversicherung Bund entschieden ab.

Mit der geplanten neuerlichen Kürzung summiert sich der von der Rentenversicherung zur Haushaltskonsolidierung erbrachte Betrag auf über 6,8 Milliarden Euro. Diese Mittel fehlen in den kommenden Jahren zur Dämpfung des demografisch bedingten finanziellen Belastungsanstiegs in der Rentenversicherung. Bereits 2022 hat die Bundesregierung vier Sonderzahlungen in Höhe von je 500 Millionen Euro für die Jahre 2022 bis 2025 nachträglich abgeschafft. Zudem wurde der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss mit dem Haushaltsfinanzierungsgesetz 2023 für den Zeitraum 2024 bis 2027 bereits um 600 Millionen Euro pro Jahr gekürzt.

Zum Vergleich: Die zusätzlichen Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung für den Grundrentenzuschlag belaufen sich auf rund 1,4 Milliarden Euro pro Jahr. Die im Gesetzgebungsverfahren zum Grundrentengesetz zugesagte Berücksichtigung der Mehrausgaben über einen im Zeitablauf höheren allgemeinen Bundeszuschuss wird durch die bereits beschlossenen und jetzt geplanten Kürzungen beim zusätzlichen Bundeszuschuss in vergleichbarer Größenordnung in Höhe von jährlich 1,2 Milliarden Euro faktisch zurückgenommen. Der Bund entzieht sich damit seiner Finanzierungsverantwortung und überträgt die Ausgaben auf die Beitragszahlenden.

Die weitere Kürzung des Erhöhungsbetrags zum zusätzlichen Bundeszuschuss wird die Nachhaltigkeitsrücklage der allgemeinen Rentenversicherung reduzieren. Die mittelfristig zu erwartende Anhebung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung wird deshalb unter den jetzigen Annahmen im Jahr 2028 stärker ausfallen müssen. Der Bund steht damit nicht zu seinem Finanzierungsanteil, sondern bedient sich aus rein fiskalischen Gründen nochmals bei der Rentenversicherung. Nach gegenwärtigem Stand der Vorausberechnungen und im geltenden Recht steigt der Beitragssatz im Jahr 2028 von 18,6 auf 18,7 Prozent. Mit der vorgesehenen weiteren Kürzung müsste der Beitragssatz im Jahr 2028 um 0,1 Prozentpunkte stärker von



18,6 auf 18,8 Prozent angehoben werden. Das bedeutet eine Belastung der Versicherten und der Arbeitgeber, die die Beiträge bezahlen.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund weist an dieser Stelle, wie auch bei den rein fiskalisch motivierten Kürzungen der Bundeszuschüsse in den Jahren 2003 und 2006, die zur Entlastung des Bundeshaushalts dienten, erneut darauf hin, dass die Bundeszuschüsse Ausdruck des Ziels des Bundes sind, die Funktions- und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung dauerhaft zu sichern und auch eine Kompensation darstellen für nicht beitragsgedeckte Leistungen, wie etwa die Mütterrente.

Eine erneute Kürzung aus rein fiskalischen Gründen wecket Zweifel an dem Ziel, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, die gesetzliche Rentenversicherung als tragende Säule der Alterssicherung langfristig im Hinblick auf die Ausgabenentwicklung finanzierbar und stabil zu halten. Für das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung und den Sozialstaat als Ganzes ist es essenziell, dass die Zusagen des Bundes für die Finanzierung dieser Leistungen verlässlich bleiben.

Mit dem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie vom Bundesministerium der Finanzen angekündigten „Rentenpaket II“ soll das genannte Ziel verfolgt werden, die gesetzliche Rentenversicherung als tragende Säule der Alterssicherung langfristig im Hinblick auf die Ausgabenentwicklung finanzierbar und stabil zu halten und damit das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung zu stärken. Welche Auswirkungen dies auf den Beitragssatz haben wird, kann ohne Kenntnis der im „Rentenpaket II“ konkret vorgesehenen Regelungen zur Zeit nicht abgeschätzt werden. Das im Koalitionsvertrag geplante „Rentenpaket II“ wird die bisherigen Annahmen mittel- und langfristig deutlich verändern.

Stellungnahme

zur Formulierungshilfe der Bundesregierung für die Fraktionen der SPD, von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für einen Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes (Haushalt 2024)

Berlin, den 10. Januar 2024

I. Einführende Anmerkungen:

Der Deutsche Bauernverband e.V. (DBV) sieht die vorgelegte Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes sehr kritisch und lehnt diesen ab.

Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 ist im Bundeshaushalt eine Deckungslücke in Höhe von rund 17 Mrd. Euro entstanden. Gemäß der Formulierungshilfe der Bundesregierung soll diese Deckungslücke im laufenden Haushalt überproportional durch die Abschaffung der Steuerbegünstigung beim Agrardiesel (440 Millionen Euro) sowie weiterer Kürzungen im Einzelplan 10 (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) geschlossen werden. Damit wird den deutschen Landwirtschaftsfamilien eine unverhältnismäßige Hauptlast beim Schließen der Finanzierungslücke aufgebürdet.

Zugleich macht der Etat des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft mit knapp sieben Milliarden Euro nur rund ein Prozent des gesamten Bundeshaushalts aus und wurde bereits im Haushalt 2024 um knapp 300 Mio. Euro gekürzt. Die Kürzungen und Sparvorschläge treffen viele Bereiche der ländlichen Räume, in denen rund 57 Prozent der Bevölkerung Deutschlands leben. So führt die Erhöhung des CO₂-Preises auf 45 Euro dazu, dass vor allem Pendlerinnen und Pendler in ländlichen Räumen betroffen sind. Die Kürzungen der Bundesmittel in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) i.H.v. 226 Mio. Euro gegenüber 2023 wird zu massiven finanziellen Auswirkungen auf die Länder und damit auf die Umsetzung von zahlreichen, die ländliche Entwicklung stärkenden, agrarstrukturellen und forstlichen Förderprogrammen führen. Diese geplanten Belastungen sind zudem ein Beleg dafür, dass die Herausforderungen der ländlichen Räume nicht die gebotene und notwendige politische Beachtung erfahren.

Zudem kommen auf die landwirtschaftlichen Betriebe neben dem Bundeshaushalt weitere große finanzielle Einschnitte im Jahr 2024 zu. Insbesondere die weitere geplanten Absenkung des Pau-

schalierungssteuersatzes für Land- und Forstwirte im Rahmen des Wachstumschancengesetzes, die die Vorsteuerbelastung nicht realitätsgerecht abbildet, führt 2024 zu einer weiteren steuerlichen Mehrbelastung in mittlerer zweistelliger Millionenhöhe, eine deutliche und bewusste Benachteiligung kleiner und mittlerer landwirtschaftliche pauschalierender Betriebe mit einem Umsatz von bis zu 600.000 Euro.

Seit über 70 Jahren (seit 1951) erhalten Landwirtschaftliche Betriebe „eine Verbilligung für versteuerten Dieselkraftstoff, soweit dieser zur Bodenbewirtschaftung oder bodengebundenen Tierhaltung in landwirtschaftlichen Maschinen und Fahrzeugen verwendet worden ist“¹. „Pünktlich“ zum 75. Jahrestag im Jahr 2026 schlägt die Bundesregierung vor, die Steuerrückvergütung abgeschafft zu haben, obgleich das Ziel der Rückvergütung, die „Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen land- und forstwirtschaftlichen Betriebe“² aktuell ist denn je. Dabei würdigt die Bundesregierung auch nicht den Umstand, dass diese unter Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit unter anderem positive Beschäftigungseffekte haben kann (SDG 8.5.a.)³. Zudem diene sie der Aufrechterhaltung einer unabhängigen Versorgung sowie der Schaffung guter Investitionsbedingungen und der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Agrar- und Forstwirtschaft. Mit der derzeitigen Agrardiesel-Regelung befindet sich die deutsche Landwirtschaft im oberen Mittelfeld der Agrardiesel-Steuersätze anderer europäischer Staaten. Eine Streichung würde uns die höchste Steuerbelastung Europas einbringen.

So kommt auch der FiFo-Bericht „Evaluierung von Steuervergünstigungen“⁴ zu einer differenzierten Bewertung. So wird die starke Breitenwirkung der Maßnahme hervorgehoben, die als einzige von zwei Steuervergünstigungen „mit sechsstelligen Zahlen bei der Inanspruchnahme“ aufwarten kann. Insgesamt wird dabei die hohe Zahl „kleiner Familienbetriebe“ hervorgehoben, die von der Maßnahme profitieren. Der Bericht hebt dabei insbesondere hervor, dass „anhand verschiedener Indikatoren insgesamt eine schwächere Wettbewerbsposition der deutschen Landwirtschaft“⁵ aufzeigbar sei. Der Bericht erkennt die Berechtigung der Unterstützung landwirtschaftlicher Betriebe im internationalen Wettbewerb an.

Auch der 29. Subventionsbericht unterstützt keine Streichung dieser Steuerbegünstigung. Anzustreben sei vielmehr eine „klimafreundliche Fortentwicklung“. Dabei hat die Bundesregierung in ihrem Klimaschutzplan 2050 ausdrücklich festgehalten, dass bei einer klimafreundlichen Fortentwicklung des Steuer- und Abgabensystems „Auswirkungen etwaiger Veränderungen auf ein-

¹ 29. Subventionsbericht, S. 481

² ebenda

³ ebenda

⁴ FiFo Köln, FiFo-Berichte „Evaluierung von Steuervergünstigungen“, Nr. 28-0, 2019

⁵ ebenda, S. 30

kommensschwache Haushalte und auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit betroffener Branchen [...] angemessen berücksichtigt“ werden.⁶ Diese Form der Planbarkeit ist auch für die deutschen Landwirtschaftsfamilien zentral und mit den vorliegenden Vorschlägen nicht gegeben.

Die Bundesregierung hat bisher jedoch keinerlei erkennbare Anstrengungen unternommen, die einer Weiterentwicklung bei gleichzeitiger Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gerecht werden würde. Mit dem Vorschlag der ersatzlosen Streichung der Steuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Agrardiesel) agiert die Bundesregierung daher nicht auf Grundlage aller vorliegenden Empfehlungen sowie der eigenen Beschlüsse.

Zentral für den Deutschen Bauernverband ist daher eine vollumfängliche Beibehaltung der Agrardieselrückvergütung in bisheriger Form bis ein verlässlicher Vorschlag für eine „klimafreundliche Fortentwicklung“ vorgelegt wurde, der eine vergleichbare einkommensstützende Wirkung wie die bisherige Regelung hat und damit dem eigentlichen Ziel, der „Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen land- und forstwirtschaftlichen Betriebe“, weiterhin gerecht wird.

II. Zu den Einzelheiten:

Artikel 2 – Änderung des Windenergie-auf-See-Gesetzes:

- Durch die Änderung im Windenergie-auf-See-Gesetzes muss die Kutter- und Küstenfischerei auf einen Großteil der Erlöse aus der Versteigerung von Offshore-Lizenzen verzichten. Ursprünglich sollten davon 670 Millionen Euro in die Transformation der Kutter- und Küstenfischerei an Nord- und Ostsee fließen (5 Prozent der Einnahmen aus der Versteigerung). Nun sind nur noch 1 Prozent (134 Millionen Euro) eingeplant. Angesichts der großen Transformation der deutschen Fischerei an Nord- und Ostsee bis 2032, der Sicherung der Haupterwerbsbetriebe, der Transformation der Fahrzeuge und der Herausforderungen der Nachwuchssicherung sind die drastischen Kürzungen abzulehnen.

Artikel 3 – Änderung des Energiesteuergesetzes

zu Nr. 2. b.: §57 Absatz 5:

Nach dem Gesetzentwurf soll die Abschaffung der Steuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Agrardiesel) nach § 57 Energiesteuergesetz in drei Schritten bis Ende 2025 erfolgen. Dabei liegen die erste Kürzung um 40 Prozent (01. März 2024) und die komplette Abschaffung der Steuerentlastung (1. Januar 2026) nur 22 Monate auseinander.

⁶ Klimaschutzplan der Bundesregierung (2016, S. 72)

Der größte Kürzungsschritt in Höhe von 40 Prozent erfolgt dabei bereits am 01. März 2024, gefolgt von der zweiten Kürzungen zum 01. Januar 2025 sowie der Abschaffung zum 01. Januar 2026. Aus Sicht des DBV muss ein Subventionsabbau gezielt, rechtssicher und planbar vollzogen werden.

Insbesondere aufgrund der Kurzfristigkeit des Vorhabens stehen den Landwirten keine Handlungsoptionen zur Verfügung, um entsprechende Anpassungsmaßnahmen vorzunehmen. Da die ersatzlose Streichung auch im Widerspruch zu bisherigen Beschlüssen und Empfehlungen steht, droht hiermit ein enormer Vertrauensverlust in das verlässliche Handeln der Bundes. Weiterhin schwächt die Streichung auch die Stellung der Landwirte im internationalen Wettbewerb empfindlich.

Das Argument, mit der Streichung würde ein Beitrag zum Abbau umweltschädlicher Subventionen geleistet ist inhaltlich falsch. Eine solche Argumentation impliziert, der Diesel würde ganz oder zumindest teilweise nur aufgrund der Gewährung der Steuererleichterung eingesetzt. Dem ist jedoch nicht so, das aktuelle Angebot an alternativen Antrieben für land- und forstwirtschaftliche Schlepper und Arbeitsmaschinen ist, vorsichtig gesagt, extrem überschaubar. Im Bereich der Maschinen mit hohem Leistungsbedarf wird sich daran nach Aussage der Hersteller auch nur langfristig etwas ändern. Die eingesetzte Menge an Dieselmotoren wird sich daher nicht verringern und die mit der Streichung suggerierte positive Klimawirkung nicht eintreten.

Artikel 4 – Änderung der Energiesteuer-Durchführungsverordnung

- § 103 Absatz 2 Punkt 1:

Nach dem Änderungsentwurf zur Verordnung werden „Biokraftstoffe“ aus dem aus dem Verordnungstext gestrichen. Wenn die Bundesregierung aber eine Transformation hin zu klimafreundlicheren Antrieben fördern möchte, so wäre es notwendig, auch dementsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen. Umso unverständlicher ist daher, dass der Formulierungsvorschlag mit dieser Änderung nun alle bisher in § 57 EnergieStG vorhandenen Anknüpfungspunkte streicht, die eine EU-konforme steuerliche Besserstellung von Biokraftstoffen möglich machen würden. Aus Sicht des DBV lässt dies die zuletzt gemachten Ankündigungen, den Einsatz von Biokraftstoffen in landwirtschaftlichen Fahrzeuge zu fördern, wenig glaubwürdig erscheinen.

III.

Zusammenfassend lehnt der Deutsche Bauernverband die Vorschläge zum Windenergie-auf-See-Gesetz, zum Energiesteuergesetz und zur Energiesteuer-Durchführungsverordnung in der vorliegenden Formulierungshilfe ab. Die vorliegenden Vorschläge werden in Verbindung mit den anderen Belastungen, die auf die heimischen landwirtschaftlichen Betriebe zukommen, zu einer deutlichen Verschärfung des Strukturwandels führen. Insbesondere die Hofnachfolge im Rahmen des Generationenwechsel wird zunehmend gefährdet, da sich die Planungssicherheit – hier im Hinblick auf die Einkommenssituation der Landwirtinnen und Landwirte – weiter deutlich verschlechtert. Neben den aufgezeigten Kritikpunkte ist zu kritisieren, dass laut Berechnungen der Bundesregierung bereits für 2024 747 Landwirte keinen Anspruch auf Dieselrückvergütung mehr haben dürften. Für 2025 beläuft sich die Zahl der Landwirte, für die die Dieselrückvergütung laut Bundesregierung faktisch bereits abgeschafft ist, auf 6.442.

Insbesondere die Steuer Mehrbelastung bei der Energiesteuer mit rund 142 Millionen Euro in 2025, 285 Millionen Euro in 2026 und 419 Millionen Euro im Jahr 2026 (zeitlich versetzte Rückerstattung) sind für die landwirtschaftlichen Betriebe eine spürbare finanzielle Belastung, die zu signifikanten Einkommenseinbußen führen werden. Dass der Bund ab 2028 mit Steuereinnahmen von jährlich 453 Millionen Euro rechnet, kann auf Grund der Historie der tatsächlichen Steuerrückerstattungen nicht nachvollzogen werden.

Tacheles e.V., Rudolfstr. 125, 42103 Wuppertal

**Rudolfstr. 125
42285 Wuppertal**

Tel: 0202 - 31 84 41

Fax: 0202 - 30 66 04

E-Mail: info@tacheles-sozialhilfe.org

Internet: www.tacheles-sozialhilfe.de

**Geschäftsführender Vorstand:
Harald Thome**

Wuppertal, den 10.01.2024

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP - Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024, Drucksache 20/9999, vorliegend zu Artikel 5

Vorbemerkung und grundsätzliche Bewertung:

Als bundesweit tätiger Fachverband, der insbesondere im Bereich des SGB II und des SGB XII – Leistungsrecht tätig ist, möchten wir zum Entwurf des Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 Stellung beziehen. Der Verein Tacheles lehnt eine Haushaltssanierung zu Lasten armer Menschen grundsätzlich ab.

Der Bürgergeldbonus war und ist Teil eines neuen Umgangs mit Menschen im Leistungsbezug. Statt Sanktionen und Druck sollte gerade mit diesem auch ein wirtschaftlicher Anreiz gesetzt werden, sich an Fortbildung, Weiterbildung oder berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zu beteiligen. Dies jetzt ohne Wirkungsanalyse und nur aus wirtschaftlichen Gründen zu kappen, ist der absolut falsche Weg.

Noch gravierender ist die Wiedereinführung von 100%-Sanktionen. Diese lehnen wir grundsätzlich ab. Mit der Wiedereinführung wird alles „Vertrauen“ in die Jobcenter, das durch die Änderungen der Bürgergeldreform geschaffen werden sollte sowie die viel beschworene „Begegnung auf Augenhöhe“ zerschlagen und Leistungsbeziehende werden stattdessen stigmatisiert und in ihrer Existenz bedroht. Ob diese Bedrohung real ist oder nicht – sie wird von den Leistungsbeziehenden als solche empfunden und sie wandelt das Bürgergeld zurück in ein reines Workfare System.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hatte in seinem Urteil vom 05. November 2019 - 1 BvL 7/16 zu den Sanktionen dargelegt, dass nur verhältnismäßige Sanktionen zulässig sind, diese aber den strengen Anforderungen der Verhältnismäßigkeit unterliegen und auch zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt geeignet sein müssen. Einer der Punkte des BVerfG zu seiner Begrenzung der Sanktionen auf 30% des Regelsatzes war, dass es trotz Jahrzehnte langer Sanktionspraxis keine einzige Untersuchung zur Geeignetheit und Wirkungsforschung dieses Grundrechtseingriffs gab und bis heute nicht gibt.

Die nun geplanten zweimonatigen 100%-Sanktionen dürften nicht geeignet sein, die angeblichen Totalverweigerer, die CDU/CSU/FDP/SPD und AfD erkannt haben wollen, zur Arbeit zu bringen. Sie dürften zudem verfassungswidrig sein, da in der Konzeption des Gesetzesentwurfes noch nicht einmal ergänzende Sachleistungen angeboten werden. Sie werden, anders als verlautet, zu gravierenden Wohnungsnotfällen führen.

Zwei Monate den Regelsatz gestrichen zu bekommen, bedeutet auch den Strom nicht zahlen zu können, was im Regelfall zu einer Unterbrechung der Energieversorgung führt (§ 19 Abs. 2 StromGKV). Diese Unterbrechung der Energieversorgung wird im Sozialrecht dem Wohnungsverlust als „vergleichbare Notlage“ gleichgestellt (§ 22 Abs. 8 SGB II; § 36 Abs. 1 SGB XII). Eben dies darf nach Urteil des BVerfG nicht Folge von Sanktionen sein.

Auch entsteht bei einer 100%-Sanktion eine Unterversorgung mit Medikamenten, der ÖPNV kann nicht bezahlt werden und Familienmitglieder in der Bedarfsgemeinschaft werden faktisch in Sippenhaft genommen.

Sanktionen erfolgen nicht, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte einen wichtigen Grund für ihr Verhalten darlegen und nachweisen (§ 31 Abs. 1 S. 2 SGB II). Dass hier der wichtige Grund nachgewiesen werden muss, führt dazu, dass Menschen, die nicht oder nicht ausreichend lesen und schreiben können, psychische Probleme haben, der Amtssprache Deutsch nicht ausreichend mächtig sind oder als Wohnungslose oder Obdachlose nicht über die geeignete Infrastruktur verfügen, die Anforderungen, die an einen solchen Nachweis gestellt werden, nicht erfüllen können. Diese Gruppen werden unverhältnismäßig von der neuen Workfare-Strategie betroffen sein.

Die verschärften Sanktionen wirken kontraproduktiv, weil sie die Betroffene eher desintegrieren als sie nachhaltig an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Insbesondere wird die verschärfte Sanktionspraxis dies tun, indem das in den letzten Monaten gewachsene Vertrauen in die Zusammenarbeit mit den Jobcentern untergraben wird. Folge dessen wird sein, dass Leistungsberechtigte wieder Kontakt mit dem Jobcenter meiden werden, anstatt diesen zu suchen.

Die Verschlechterung gegenüber der vorherigen Rechtslage macht deutlich, dass es der Bundesregierung zu keinem Zeitpunkt darum ging, das „Hartz-IV-System“ tatsächlich zu überwinden, sondern mit dem Bürgergeld nur dessen schlechtes Image abzustreifen. Im Endeffekt wird durch diese Abkehr von der vertrauensvolleren Zusammenarbeit, die mit dem Bürgergeld eingeführt wurde, hin zu maximalem Druck, (begründeterweise) das Vertrauen in staatliches Handeln und die Konsistenz von Politik zerstört werden. Eine weitere Abwanderung von Wählern in extreme Positionen ist damit leider absehbar.

Zu Artikel 5 / Änderungen im SGB II

1. Zu Art. 1, Nr. 3: Streichung des Bürgergeldbonus

Mit der Einführung des Bürgergeldbonus verfolgte der Gesetzgeber die Intention, die Bereitschaft von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten des SGB II zur Teilnahme an bestimmten Maßnahmen zu fördern, deren Bedeutung im Hinblick auf eine nachhaltige Eingliederung in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt besonders hoch ist, sowie das Durchhaltevermögen bis zu einem erfolgreichen Maßnahmenabschluss zu stärken und somit Abbrüche zu verhindern. Der Ansatz, mit Hilfe einer Motivationszulage eine solide Grundlage zu einer möglichst dauerhaften Integration zu schaffen, war zu begrüßen.

Auch das IAB befürwortet den Bürgergeldbonus und sieht ihn aus Gerechtigkeitsgründen als notwendig an (IAB-Stellungnahme zum Bürgergeld v. 22.11.2022, S. 22).

Bewertung: Die Streichung des Bürgergeldbonus wird von uns als nicht geeignet angesehen. SGB-II-Leistungsbeziehende haben zu wenig Geld und die Teilnahme an den Maßnahmen ist mit Mehrkosten verbunden. Dafür muss es weiterhin einen Ausgleich geben. Insbesondere für Jugendliche, die noch bei den Eltern wohnen, ist der Bürgergeldbonus ein zentraler Beweggrund, sich überhaupt auf eine BvB oder eine Maßnahme nach §16h SGB II einzulassen. Da es sich bei diesen Maßnahmen nicht um „Arbeit“ handelt, kann der Wegfall der Wirkung dieser Motivationszulage auch nicht durch Zwang über die Neuregelung kompensiert werden. Die Zukunft dieser jungen Menschen wird hier praktisch populistischem Druck und dem Haushalt geopfert. Die Folge der Abschaffung des Bonus wird absehbar eine verminderte Akzeptanz und der Abbruch solcher Maßnahmen sein.

Wir empfehlen die Streichung des Bürgergeldbonus zurückzunehmen.

2. Zu Art. 5, Nr. 4 und 5: Einführung einer bis zu zweimonatigen 100%-Sanktion bei „nachhaltiger Leistungsverweigerung“

Nach intensiven vorangegangenen Fakenews-Kampagnen von CDU/CSU/FDP, bis hin zur AfD gegen die Höhe des Bürgergelds und der Falschbehauptung, dass sich Arbeiten wegen der Höhe des Bürgergelds nicht mehr lohne, soll nun die zweimonatige 100%-Sanktion bei „nachhaltiger Leistungsverweigerung“ von sogenannten „Totalverweigerern“ eingeführt werden.

Wenn man die Zahlen in der Gesetzbegründung zugrunde legt, werden Einsparungen von 170 Mio. EUR durch Sanktionen kalkuliert, in Zahlen übersetzt bedeutet das 150.000 Vollsanktionen pro Jahr. Wenn man die schon bestehenden Sanktionen einrechnet, wird die Sanktionsquote nochmal erhöht. Wie die 170 Mio. EUR ermittelt wurden, liegen nicht vor. Die Bundesagentur für Arbeit argumentierte auf ihrer Pressekonferenz in diese Woche auch mit der abschreckenden Wirkung und einer vielfältigen Arbeitsaufnahme durch Sanktionen, die zu geringerer Hilfebedürftigkeit und Einsparungen führen wird. Auch diese Argumentation ist weder begründet noch belegt.

Bewertung:

a. Haushaltsenergie als Teil der Kosten für Unterkunft und Heizung

Eine zweimonatige Streichung des Regelsatzes bedeutet auch die Streichung der Kosten für Haushaltsenergie, die im Jahr 2024 bei Alleinstehenden mit 45,68 EUR (EVS Nr. 5, bei RB Stufe 1) vorgesehen sind.

Je nach Heizungsart ist die Stromversorgung zum Betreiben der Heizung und für die Warmwasserversorgung zwingend notwendig. In den meisten Fällen sind die monatlichen Abschlagzahlungen auch für alleinstehende Menschen höher als der im Regelsatz vorgesehene Betrag.

Nach § 19 Abs. 2 StromGVV kann und wird im Regelfall der Energieversorger bei mehr als 100 EUR Zahlungsrückstand die Energieversorgung unterbrechen.

Diese Unterbrechung der Energieversorgung wird im Sozialrecht dem Wohnungsverlust als „vergleichbare Notlage“ gleichgestellt (§ 22 Abs. 8 SGB II; § 36 Abs. 1 SGB XII). Die Gesetzesbegründung führt zu Nummer 4 selbst aus: „Eine Kürzung der Kosten der Unterkunft und Heizung wäre mit dem im Urteil besonders hervorgehobenen Schutz vor einem Wohnungsverlust nicht zu vereinbaren. Es widerspräche dem Zweck des SGB II, wenn die Betroffenen die Grundlagen

dafür verlören, überhaupt wieder in Arbeit zu kommen“ (BVerfG 1 BvL 7/16, Randziffer 202, 203.). Bei Einführung von 100%-Sanktionen bestünde mithin eine große Gefahr, dass davon die Kosten der Unterkunft und Heizung betroffen wären und somit die Wohnung der Sanktionierten gefährdet würde. Außerdem besteht eine maximale Gefahr, dass Mittel, die eigentlich für die Kosten der Unterkunft vorgesehen sind, für andere lebensnotwendige Kosten zweckentfremdet werden und somit trotz der Deckung der Kaltmiete und Nebenkosten dennoch Mietschulden entstehen und Wohnungsverluste drohen.

Daher wird bezweifelt, dass Sanktionen oberhalb der 30%-Grenze überhaupt verfassungskonform ausgestaltet sein können. Denn der Regelbedarf als das soziokulturelle Existenzminimum ist nach unserer Ansicht schon heute deutlich zu niedrig bemessen. Es ist daher keiner Kürzung mehr zugänglich, ohne dadurch in drastischer Weise in die Teilhabemöglichkeiten und Lebensbedingungen der Betroffenen einzugreifen.

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Leitsätzen zum Urteil über Sanktionen klargestellt: „Gesichert werden muss einheitlich die physische und soziokulturelle Existenz. Die den Anspruch fundierende Menschenwürde steht allen zu und geht selbst durch vermeintlich „unwürdiges“ Verhalten nicht verloren“, BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 05. November 2019 - 1 BvL 7/16.

b. Fehlende Sachleistungen für Nahrungsmittel und Getränke

Der Gesetzesentwurf enthält keine Alternative zu den weggefallenen Nahrungsmitteln und Getränken (EVS Nr. 1 + 2, bei RB-Stufe 1), die im Regelbedarf mit einem Betrag in Höhe von 195,36 EUR berücksichtigt sind. Zur Sicherung der materiellen Existenz müssen Sanktionierten zumindest Lebensmittelgutscheine mit dem entsprechenden Gegenwert bereitgestellt werden. Sollte dies nicht erfolgen, ist die geplante Regelung verfassungswidrig.

c. Wegfall der Kosten für Medikamente, Rezeptgebühren und Gesundheitspflege

In dem Gesetzesentwurf ist keine Alternative zu den weggefallenen, im Regelbedarf enthaltenen Anteile für Gesundheitspflege, Rezeptgebühren, freie Medikamente (EVS Nr. 6, bei RB-Stufe 1) in Höhe von 21,51 EUR vorgesehen. Aufgrund der fehlenden Kompensationen bestehen Zweifel an der Verfassungskonformität dieser Regelung.

d. Kosten für Nachrichtenübermittlung wie Post, Telefon und Internet

In dem Gesetzesentwurf ist keine Alternative zu den weggefallenen Regelbedarfsanteilen für Nachrichtenübermittlung wie Post, Telefon und Internet (EVS Nr. 8, bei RB-Stufe 1) in Höhe von 50,33 EUR vorgesehen. Diese Kosten sind zwingend notwendig zur Kontaktaufnahme mit dem Jobcenter, zu Arbeitgebern und für Bewerbungen. Auch hier bestehen Zweifel an der Verfassungskonformität der Regelung.

e. Sippenhaftung bei Sanktionen

Lebt die sanktionierte Person mit Familienmitgliedern in einer Bedarfsgemeinschaft, wird die sanktionierte Person weiterhin zu essen bekommen, duschen, Strom verbrauchen... Somit werden faktisch die sozialrechtlichen Einzelansprüche der Mitbewohner*innen durch die 100%-Sanktionen massiv eingeschränkt. Auch hier bestehen verfassungsrechtliche Bedenken.

f. Weiterhin fehlende Wirkungsforschung

Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 05. November 2019 - 1 BvL 7/16 unter Randziffer 61 sehr deutlich darauf hingewiesen, dass es an einer Forschung zur Wirkung von Sanktionen mangelt. Diese gab es damals nicht und gibt es bis heute nicht. Vielmehr legen eine Reihe von Studien eine negative Wirkung von Sanktionen auf Betroffene nahe. Dazu gehören sozialer Rückzug und Isolation, Obdachlosigkeit, schwerwiegende psychosomatische Erkrankungen oder Kriminalität zur Erschließung alternativer Einkommensquellen (BVerfG 1 BvL 7/16, Randziffer 65). Das Bundesverfassungsgericht hat auch wegen der fehlenden Prüfung der Geeignetheit von Sanktionen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt die Sanktionen auf 30% des Regelsatzes begrenzt.

g. Überwindung der Hilfebedürftigkeit

Die tatsächliche Existenzsicherung, also eine unmittelbare Überwindung der Hilfebedürftigkeit, ist eine Bedingung, die das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 05. November 2019 - 1 BvL 7/16 für

die Zulässigkeit von Vollsanktionen gesetzt hat. Nach der Gesetzesbegründung soll nun von dieser klaren Grenze abgewichen werden. Eine unmittelbare Überwindung der Hilfebedürftigkeit wäre nämlich erst gegeben, wenn die Hilfebedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft bereits im Monat der Arbeitsaufnahme vollständig entfallen würde. Hierbei dürfen andere Sozialleistungen wie Wohngeld nicht einbezogen werden, da diese aufgrund von Bearbeitungszeiten noch nicht unmittelbar nach Beschäftigungsbeginn zur Verfügung stehen und somit in diesem Monat weiter ein Bedarf bestünde, der vom Jobcenter zu decken wäre.

Aus diesem Grund wäre die in der Gesetzesbegründung vorgesehene Regelung ein klarer Verstoß gegen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und somit als verfassungsrechtlich nicht zulässig einzuordnen.

Fazit: Wir halten die unter Nummer 4 + 5 vorgeschlagenen 100%-Sanktionen in der Ausgestaltung für verfassungswidrig. Die 100%-Sanktion ist nicht verhältnismäßig, sie ist nicht zur Arbeitsmarktintegration geeignet, sie entfernt die Sanktionierten nur noch weiter vom Arbeitsmarkt. Einziger Zweck ist Symbolpolitik. Eine solche rechtfertigt keine derart erheblichen Grundrechtseingriffe.

Auch zur Sanierung des Haushaltes sind Sanktionen für Sozialleistungsbeziehende nicht geeignet.

Wuppertal, den 10.5.2023

Haushaltsausschuss
- Sekretariat –

Anlage 4

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

zu 5785

20. Wahlperiode

Ergänzung

der Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss ohne Aufforderung
zu seiner öffentlichen Anhörung
am 11. Januar 2024

zum Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024
(BT-Drs. 20/9999)
zugeleitet wurden.

- **Deutscher Caritasverband e. V. (DCV)**

Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Haushalts- finanzierungsgesetzes 2024: Reform des SGB II/Bürgergeld

Eva M. Welskop-Deffaa
Präsidentin

Reinhardtstraße 13, 10117 Berlin
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon 030 284 447-404

Ihre Ansprechpartnerinnen

Dr. Birgit Fix
Telefon 030 284 447-78
Telefax 030 284 44788-88
birgit.fix@caritas.de

Karin Kramer
Telefon 0761 200-676
karin.kramer@caritas.de

Datum 11. Januar 2024

Die Spitzenvertreter der Koalitionsparteien in der Bundesregierung haben sich Ende Dezember 2023 entschieden, den Entwurf des Bundeshaushalts 2024 zu korrigieren, nachdem mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) offensichtlich geworden war, dass er in der vorgelegten Form mit den Anforderungen der Schuldenbremse im Grundgesetz nicht vereinbar sein würde.

Die Bundesregierung vollzieht mit dem Haushaltsfinanzierungsgesetz nun die Umsetzung der verabredeten Einsparungen bei den gesetzlichen Leistungen. Im SGB II ist das mit einer Reform der Bürgergeldregelungen verbunden: Der Bürgergeldbonus für nicht abschlussbezogene Weiterbildungen (§ 16j SGB II), der mit der Bürgergeldreform eingeführt worden ist und seit dem 1.7.2023 ausgezahlt wird, wird wieder abgeschafft. Zudem werden die Regelungen für den Fall nachhaltiger Verweigerung der Aufnahme zumutbarer Arbeit verschärft.

Der Deutsche Caritasverband (DCV) sieht, dass Anstrengungen unternommen werden müssen, um die Herausforderungen einer verlässlichen Finanzierung des Bundeshaushalts zu schultern. Die Frage, ob die Einsparungen im SGB II im Verhältnis zu anderen möglichen Einsparungen tatsächlich vorrangig sinnvoll sind, bedarf einer kritischen Reflexion. Auch wenn Bürgergeldempfänger – anders als andere von Einsparplänen betroffene Gruppen - nicht mit Traktoren vors Kanzleramt fahren, ist auch für die Berücksichtigung ihrer Interessen eine gründliche Abwägung unabdingbar. Ob eine Sanktion im SGB II sinnvoll und verhältnismäßig ist, darf nicht danach entschieden werden, ob sich Lücken im Bundeshaushalt auftun.

Mit dem Bürgergeld ist im vergangenen Jahr eine Arbeitsmarktreform gestaltet worden, die neben dem Fordern dem Fördern von Menschen im SGB-II-Leistungsbezug die Aufmerksamkeit schenken will, derer es bedarf, um Langzeitarbeitslosigkeit perspektivisch zu überwinden. Dabei war das Bürgergeld nicht als bedingungsloses Grundeinkommen gedacht, so dass Sanktionen durchaus Teil der Gesamtlogik waren und sind. Diese Konstruktion hat der Deutsche

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.

Eva M. Welskop-Deffaa
Präsidentin

Caritasverband immer unterstützt. Eine Verschärfung der Sanktionen, die es in Extremfällen ermöglichen, Menschen an ihre Mitwirkungspflichten mit Nachdruck zu erinnern, ist daran zu messen, dass sie zur Grundlogik des SGB II passt und - natürlich - verfassungskonform ausgestaltet ist.

Indem die Neuregelungen im SGB II als Teil des Haushaltsfinanzierungsgesetzes vorgelegt werden, ist keine ordentliche Beratung im Ausschuss Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages vorgesehen und der Deutsche Caritasverband nicht zur Stellungnahme aufgefordert. Da es sich bei den vorgeschlagenen Regelungen um sachliche Eingriffe in das Recht der Arbeitsmarktförderung handelt, halten wir es für unabdingbar, unaufgefordert eine Stellungnahme abzugeben. Wir konzentrieren uns dabei auf die beiden Vorschläge zu den Instrumenten Sanktion und Weiterbildungsbonus, wiewohl die von der Bundesregierung im Gesetzentwurf angesprochene bessere Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt eine eigene Aufmerksamkeit verdiente: Für den Deutschen Caritasverband ist es von jeher ein großes Anliegen, die Chancen von Geflüchteten auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu stärken. Wir haben an anderer Stelle dazu wiederholt Vorschläge gemacht, welcher Maßnahmen es dazu besonders bedürfte.

Verschärfung der Leistungsminderungen bei verweigerter Arbeitsaufnahme

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 5. November 2019 (BVerfG 1 BvL 7/16) die damals geltenden Vorschriften zur Leistungsminderung im SGB II teilweise für verfassungswidrig erklärt und Anforderungen für Neuregelungen formuliert. Darauf verweist der Gesetzentwurf und zitiert, dass der Staat grundsätzlich Leistungsminderungen zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten einsetzen darf. Über die mit dem Bürgergeld-Gesetz zum 1. Januar 2023 in Kraft getretene Neuregelung hinaus habe das Bundesverfassungsgericht auch einen vollständigen Wegfall der Leistungen in bestimmten Fallkonstellationen als möglich erachtet: „Wird eine solche tatsächlich existenzsichernde und im Sinne des § 10 SGB II zumutbare Erwerbstätigkeit ohne wichtigen Grund im Sinne des § 31 Absatz 1 Satz 2 SGB II willentlich verweigert, obwohl im Verfahren die Möglichkeit bestand, dazu auch etwaige Besonderheiten der persönlichen Situation vorzubringen, die einer Arbeitsaufnahme bei objektiver Betrachtung entgegenstehen könnten, ist daher ein vollständiger Leistungsentzug zu rechtfertigen.“ (BVerfG 1 BvL 7/16, Randziffer 209). Diese Möglichkeit soll mit der Neuregelung nunmehr wahrgenommen und gesetzlich umgesetzt werden. Der Gesetzgeber betont: Die mit dem Bürgergeld-Gesetz eingeführte Abschaffung des Vermittlungsvorrangs bleibt davon unberührt.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass der Vermittlungsvorrang nicht wieder eingeführt werden soll, da offensichtlich ist, dass in einer dynamisch sich verändernden Arbeitswelt Weiterbildung gerade auch für Menschen, die den Anschluss verloren haben, die einzige Chance darstellen kann, nachhaltig in eine existenzsichernde Beschäftigung vermittelt zu werden.

Kritisch ist die Neureglung zu den Sanktionen dennoch zu prüfen. Der Wortlaut der Gesetzesneuregelung orientiert sich eng an der zitierten Passage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts. Er löst damit nicht automatisch Abwägungsschwierigkeiten in der Praxis. Es wäre für die Akzeptanz des Bürgergeldes und seine Zielerreichung in jedem Fall problematisch, wenn die Anwendung der neuen Norm in den Jobcentern zu Rechtsunsicherheit und Rechtsstreitigkeiten in großer Zahl führen würde. Die Arbeit der Jobcenter ist – nicht zuletzt angesichts der knappen Personalressourcen – darauf angewiesen, dass die Normen verständlich und anwendbar und auch für die Leistungsempfängerinnen nachvollziehbar sind.

Abweichend von der in § 31a Absatz 4 Satz 1 geregelten Begrenzung der Minderungshöhe auf 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs entfällt nach Vorstellungen des Haushaltsfinanzierungsgesetzes der Leistungsanspruch in Höhe des Regelbedarfes, wenn „erwerbsfähige Leistungsberechtigte eine zumutbare Arbeit nicht annehmen oder aufnehmen. Voraussetzung hierfür ist eine wiederholte Arbeitsverweigerung. Das bedeutet, dass das Bürgergeld wegen einer Pflichtverletzung nach § 31 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, § 31 Absatz 2 Nummer 3 oder § 31 Absatz 2 Nummer 4 innerhalb des letzten Jahres gemindert war. Der Wegfall der Leistungen ist auf den Regelbedarf begrenzt.“ Eine Kürzung der Kosten der Unterkunft und Heizung wäre mit dem im Urteil besonders hervorgehobenen Schutz vor einem Wohnungsverlust nicht zu vereinbaren. Es widerspräche dem Zweck des SGB II, wenn die Betroffenen die Grundlagen dafür verlören, überhaupt wieder in Arbeit zu kommen (BVerfG 1 BvL 7/16, Randziffer 202, 203.). Ebenso ist eine Minderung der für bestimmte Zwecke vorgesehenen Mehrbedarfe nach § 21 ausgeschlossen.

Nach der Neuregelung in § 31a Absatz 7 Satz 2 muss die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme „tatsächlich und unmittelbar bestehen“ und die erwerbsfähige Leistungsberechtigte Person muss sich „willentlich weigern“, eine zumutbare Arbeit anzunehmen oder aufzunehmen. Die Begründung führt aus, es müsse sich um ein konkretes Arbeitsangebot handeln, dass von der büürgergeldbeziehenden Person „jederzeit angenommen werden“ kann.

Tragfähige empirische Belege dafür, dass Sanktionen über 30 Prozent nachweislich wirken und damit auch tatsächlich ein Anreiz gesetzt wird, um die eigene Hilfebedürftigkeit zu überwinden, liegen nach Kenntnisstand des Deutschen Caritasverbandes bisher weiterhin nicht vor. Auf diese Wirkung hatte sich das Bundesverfassungsgericht allerdings wesentlich bezogen. Daher gibt es für den Deutschen Caritasverband keinen erkennbaren Anlass, die Sorge für unbegründet zu halten, dass eine vollständige Kürzung der Leistungen die Ziele der Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in Arbeit gefährdet. Das sind jedoch die Vorgaben, an denen Leistungsminderungen (Sanktionen) sich messen lassen müssen. Die Praxiserfahrung unserer Einrichtungen und Dienste zeigt: Existenzsorgen, Angst und Niedergeschlagenheit prägen die Alltagssituation vieler Betroffener. Teilhabemöglichkeiten werden deutlich eingeschränkt und Verschuldung ist häufig die Folge.

Es besteht darüber hinaus die Sorge, dass die verschärfte Regelung zu mehr Bürokratieaufwand der Jobcenter führen wird. Diese müssen nicht nur mit größter Sorgfalt prüfen, ob eine willentliche Verweigerung des Leistungsberechtigten und eine wiederholte Pflichtverletzung innerhalb des letzten Jahres vorliegt. Sie müssen zudem prüfen, ob die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme tatsächlich und unmittelbar (noch) besteht. Dies setzt auch die Mitwirkung von Arbeitgebern voraus. Jedenfalls erscheint es realitätsfern, dass Arbeitgeber ein konkretes Arbeitsangebot aufrecht erhalten für 2 Monate, wenn dieses willentlich abgelehnt wurde. Steht aber die Arbeitsstelle nicht mehr zur Verfügung, müssen ab diesem Zeitpunkt nahtlos wieder Leistungen erbracht werden. Angesichts dieses Aufwands und der niedrigen Fallzahlen¹, ist die geplante Regelung ungeeignet, damit Einsparungen in Höhe von 170 Mio. zu erzielen.

¹ Im Jahr 2021 wurden rund 194.000 Leistungsminderungen neu festgestellt. Rund 52.000 davon wurden wegen der Weigerung zur Aufnahme oder Fortführung einer Arbeit, Ausbildung, Maßnahme oder eines geförderten Arbeitsverhältnisses verhängt, siehe https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell_tmp/iii7/zr-leistungsminderungen/zr-leistungsminderungen-dwol-0-xlsm?__blob=publicationFile&v=2

Sie ist u.E. auch nicht nachvollziehbar erforderlich, da ein sozialwidriges Verhalten in Fällen beharrlicher Verweigerung einer Arbeitsaufnahme bereits jetzt durch Erstattungsverfahren gemäß § 34 SGB II geahndet werden kann.²

Wir befürchten, dass von der verschärften Leistungsminderung im Zweifel auch andere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft betroffen sein werden. Je nach Familiensituation der Leistungsberechtigten können das auch Kinder sein. Dies erscheint uns wichtig zu berücksichtigen, da keine Regelung zu ergänzenden Sachleistungen vorgesehen ist und der Entwurf damit hinter den Stand der SGB II-Reform 2019 zurückfällt.³

Um Menschen beschleunigt in den Arbeitsmarkt zu integrieren und damit Sozialleistungen zu sparen, sollte u.E. der Gesetzgeber besser den Weg des Förderns weiterverfolgen und die Transferentzugsraten reformieren. Auf diese Weise kann eine positive Beschäftigungswirkung mit gleichzeitiger Entlastung für den Staatshaushalt erzielt werden. Ifo Institut und ZEW haben hier im Auftrag des BMAS im Dezember 2023 einen wichtigen Debattenbeitrag vorgestellt für eine bessere Beteiligung am Arbeitsmarkt.⁴

Abschaffung des Bürgergeldbonus

Wenig Vertrauen bei den Bürgerinnen und Bürgern weckt die geplante Abschaffung des Bürgergeldbonus nach nur einem halben Jahr. Der Bürgergeldbonus von monatlich 75 Euro gab Leistungsberechtigten Anreize, ohne allzu große finanzielle Einbußen eine Weiterbildung oder Bildungsmaßnahme zu absolvieren und damit ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig zu verbessern. Das Instrument konnte sich noch nicht in der Praxis bewähren, schon wird es abgeschafft – das erscheint als zielloses Hin und Her und demotiviert Leistungsempfänger ebenso wie Mitarbeiter in den Jobcentern, die mit diesem Instrument gerade erst zu arbeiten begonnen hatten.

Berlin/ Freiburg, 11. Januar 2024
Eva Maria Welskop-Deffaa
Präsidentin

Kontakt

Dr. Birgit Fix, Leiterin Kontaktstelle Politik, DCV (Berlin),
Tel. 030 284447 78, birgit.fix@caritas.de

Karin Kramer, Leiterin des Referats Lebensläufe und Grundsatzfragen, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-676, karin.kramer@caritas.de

Christiane Kranz, juristische Referentin, Lebensläufe und Grundsatzfragen, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-683, christiane.kranz@caritas.de

Claire Vogt, juristische Referentin, Lebensläufe und Grundsatzfragen, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-601, claire.vogt@caritas.de

² Gemäß § 34 müssen diejenigen, die vorsätzlich oder grob fahrlässig die Voraussetzungen für die Gewährung von Bürgergeld herbeigeführt haben, die Leistungen erstatten, also zurückzahlen. Als Herbeiführung gilt dabei auch, wenn die Hilfebedürftigkeit erhöht, aufrechterhalten oder nicht verringert wurde.

³ Bis zur Neuregelung der Leistungsminderungen konnten bei Kürzungen von 30 Prozent auf Antrag ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbracht werden; wenn Minderjährige im Haushalt leben, war dies zwingend, siehe § 31a SGB II in der vor dem 05.11.2019 geltenden Fassung.

⁴ <https://bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-629-erwerbstaetigenfreibetraege>

Haushaltsausschuss
- Sekretariat –

Anlage 5

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

5785 zu2

20. Wahlperiode

Ergänzung

der Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss ohne Aufforderung
zu seiner öffentlichen Anhörung
am 11. Januar 2024

zum Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024
(BT-Drs. 20/9999)
zugeleitet wurden.

- **Save the Children**

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/die Grünen und FDP eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 (BT-Drucksache 20/9999) vom 08.01.2024

Hier: Änderungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Berlin, 11.01.2024

Vorbemerkungen

Im Rahmen der Haushalts-Einsparungen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts sieht die Regierungskoalition im Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 Änderungen im SGB II vor. Hierdurch sind potenziell fast 2 Millionen minderjährige Kinder in Bedarfsgemeinschaften im Bürgergeld-Bezug betroffen, rund 1,7 Millionen davon sind im nicht erwerbsfähigen Alter (unter 15).¹ Das Wohl von Kindern ist gemäß Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention bei allen Maßnahmen, die sie betreffen, vorrangig zu berücksichtigen.² Save the Children Deutschland e.V. mahnt an, dies auch bei den geplanten Gesetzesänderungen zu beachten und insbesondere ihre Rechte auf gesundes Aufwachsen (Art. 24, 27) und soziale Teilhabe (Art. 31) gemäß UN-Kinderrechtskonvention zu wahren.

Zusätzliche Sparmaßnahmen zu Lasten von Familien in der Grundsicherung sieht Save the Children Deutschland e.V. generell kritisch. Die Gewährung des menschenwürdigen Existenzminimums ist keine Kür, die je nach Kassenlage umgesetzt wird, sondern Pflichtaufgabe des Staates und Teil der sozialen Daseinsvorsorge. Daher lehnt Save the Children Deutschland e.V. beispielsweise die ebenfalls öffentlich diskutierten Kürzungen der Regelsätze ab. Die Regelbedarfsermittlung führt schon jetzt aufgrund von systematischen Mängeln in der Methodik zu Regelsätzen, die das menschenwürdige Existenzminimum nicht ausreichend decken³ und bspw. unzureichend für eine gesunde Ernährung sind⁴. Für Kürzungen ist hier keinerlei Spielraum. Mit immer weiter gehenden Forderungen der Sanktionierung und Leistungskürzungen besteht zudem die Gefahr einer Spirale aus Vorurteilen gegenüber Bürgergeld-Beziehenden, die ein Klima des Misstrauens schaffen. Darunter leiden auch Kinder. Der propagierte sozialpolitische Paradigmenwechsel hin zu mehr Vertrauen und Unterstützung durch das Bürgergeld sollte nicht ausgehöhlt werden.

¹ Daten der Bundesagentur für Arbeit, Stand Juni 2023, https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=20656&topic_f=kind er

² <https://www.unicef.de/informieren/ueber-uns/fuer-kinderrechte/un-kinderrechtskonvention>

³ Vgl. z.B. Irene Becker und Benjamin Held (2021):

https://www.diakonie.de/diakonie_de/user_upload/diakonie.de/PDFs/Presse/DK_Regelbedarfe_210823_Web.pdf, Save the Children Deutschland (2023):

https://www.savethechildren.de/fileadmin/user_upload/Downloads_Dokumente/2023/Stellungnahme_Regierungsen twurf_Kindergrundsicherung_Save_the_Children_27.10.23.pdf (S. 3f.), Arbeitskreis Armutsforschung (2023):

<https://www.diakonie->

[hessen.de/fileadmin/redaktion/verband/Arbeitsfelder/ExAgD/2023_09_12_AK_Armutsforschung_Analysepapier_Kindergrundsicherung_gezeichnet.pdf](https://www.diakonie-hessen.de/fileadmin/redaktion/verband/Arbeitsfelder/ExAgD/2023_09_12_AK_Armutsforschung_Analysepapier_Kindergrundsicherung_gezeichnet.pdf) (S. 6f.)

⁴ Vgl. z.B. Wissenschaftlicher Beirat beim BMEL (2020): [Ernaehrungsarmut unter Pandemiebedingungen \(bmel.de\)](https://www.bmel.de/Ernaehrungsarmut_unter_Pandemiebedingungen), Kabisch et al. (2021): <https://www.mdpi.com/2072-6643/13/9/3037>

Zu den Vorschlägen des Gesetzentwurfs im Einzelnen:

Wegfall des Bürgergeldbonus

Der Gesetzentwurf sieht eine Streichung des § 16j SGB II-E vor. Hiermit entfällt der sogenannte Bürgergeldbonus von 75 Euro pro Monat, den Leistungsbeziehende zurzeit zusätzlich zu den Regelbedarfen erhalten, sofern sie an bestimmten Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung (§ 16 j SGB II Absatz 1), berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (Absatz 2) oder Maßnahmen zur Förderung schwer zu erreichender junger Menschen (Absatz 3) teilnehmen. Es handelt sich dabei laut Regierungsentwurf des Bürgergeld-Gesetzes um einen Anreiz, an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen, die die Chancen auf eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt steigern.⁵

Der beste Schutz vor (Kinder-) Armut ist die (Wieder-) Aufnahme einer existenzsichernden und dauerhaften Beschäftigung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Die Empirie zeigt, dass die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen sich positiv auf Beschäftigungswahrscheinlichkeit und Einkommen auswirken.⁶ Weiterbildung in Form einer Aufbesserung der knapp bemessenen Regelsätze zu fördern und honorieren, hält Save the Children Deutschland e.V. für einen sinnvollen Weg, damit Kinder und ihre Familien langfristig nicht mehr auf den Bezug von Grundsicherungsleistungen angewiesen sind. Die ersatzlose Streichung des Bürgergeldbonus wird deshalb als wenig zielführend und zu kurz gedacht eingeschätzt.

Empfehlung von Save the Children Deutschland e.V.:

- Der ersatzlose Wegfall des Bürgergeldbonus sollte unter besonderer Berücksichtigung seiner intendierten positiven Wirkung zur Integration in existenzsichernde Beschäftigung überdacht werden.

Verschärfung der Leistungsminderungen/ Sanktionen

Mit einem neuen Absatz 7 des § 31a SGB II-E sollen die Möglichkeiten der Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen erweitert werden. Dabei wird vorgesehen, dass der Leistungsanspruch in Höhe des Regelbedarfes entfällt, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte sich willentlich weigern, eine zumutbare Arbeit anzunehmen, die tatsächlich und unmittelbar besteht, sofern innerhalb des letzten Jahres bereits ihre Leistungen aufgrund von Pflichtverletzungen gemäß § 31 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, §31 Absatz 2 Nummer 3 oder § 31 Absatz 2 Nummer 4 gemindert waren. § 31b Absatz 3 SGB II-E sieht die Aufhebung der entsprechenden Leistungsminderung vor, wenn die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme nicht mehr besteht, spätestens aber nach zwei Monaten.

Hierbei handelt es sich demnach um eine im Bürgergeld bisher nicht vorgesehene Komplett-Sanktion der Regelbedarfe, bei der für den/die erwerbsfähige Leistungsberechtigte nur noch die Kosten der Unterkunft übernommen werden.

⁵ https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-buergergeld.pdf?__blob=publicationFile&v=4, S.4

⁶ Vgl. Kruppe, Thomas; Lang, Julia (2023): Geförderte berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen: abnehmende Eintritte trotz positiver Wirkung, In: IAB-Forum 20. Februar 2023, <https://www.iab-forum.de/gefoiderte-berufliche-weiterbildung-von-arbeitslosen-abnehmende-eintritte-trotz-positiver-wirkung/>

Wie bereits in der Stellungnahme zum Bürgergeld-Gesetz im Oktober 2022 ausgeführt, haben Sanktionen massive Auswirkungen auf Kinder in SGB II-Bedarfsgemeinschaften.⁷ Statt Ausweitung der Sanktionsmöglichkeiten braucht es Absenkungen.

Denn im Kern bedeutet jede Leistungsminderung/ Sanktion eine Kürzung unter das staatlich anerkannte soziokulturelle Existenzminimum.⁸ Bei ohnehin sehr knapp bemessenen Leistungen ist selbst eine zurzeit maximal mögliche 30%-Sanktion für drei Monate ein sehr harter Einschnitt. Ein kompletter Entzug fällt noch einmal deutlich schwerwiegender ins Gewicht und ist laut Bundesverfassungsgericht nur in absoluten Ausnahmefällen verhältnismäßig und verfassungskonform.⁹ Die Bundesregierung sieht den vorgeschlagenen Kompletten Entzug von den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gedeckt (BVerfG 1 BvL 7/16, Randziffer 209). Save the Children Deutschland e.V. mahnt eine sorgfältige Prüfung und Beachtung der sehr engen Grenzen des Urteils an.

Die psychosozialen und gesundheitlichen Folgen von Sanktionen auf Kinder in SGB II-Bedarfsgemeinschaften sind nicht hinlänglich erforscht, um eine Kindeswohlgefährdung und negative Konsequenzen auf ihre Entwicklung auszuschließen.¹⁰ Es gibt jedoch wissenschaftliche Hinweise, dass Sanktionen von Sozialleistungen in Industrienationen generell zum Beispiel zu Verhaltensauffälligkeiten oder schlechterer kognitiver Entwicklung von Kindern in entsprechenden Haushalten führen können.¹¹ Eine Online-Umfrage aus dem Jahr 2019 von Tacheles e.V. ergab zudem, dass 90 Prozent der teilnehmenden Mitarbeitenden von Sozialberatungsstellen sowie 69 Prozent der Jobcenter-Mitarbeiter*innen in der Praxis erlebten, dass Sanktionen die Kinder oder den/die Partner*in der Leistungsberechtigten treffen.¹²

Leidtragende von Total-Sanktionen wären nicht nur – auch minderjährige – erwerbsfähig Leistungsberechtigte, sondern auch Klein-Kinder bzw. „nicht erwerbsfähige“ Kinder, die dem Arbeitsmarkt richtigerweise nicht zur Verfügung stehen. Sie haben keinerlei Einfluss auf das leistungsmindernde Verhalten ihrer Eltern oder Erziehungsberechtigten und können Leistungsminderungen nicht mit eigenem Zutun abwenden oder durch Zuverdienst ausgleichen. Auch wenn ihr eigener Regelbedarf bei den Sanktionen nicht betroffen ist, wirkt sich jeder Euro weniger in der Bedarfsgemeinschaft auch auf sie aus.

Wenn über zwei Monate z. B. der komplette Regelbedarf eines Elternteils (Regelbedarfsstufe 2) fehlt, sind das 1012 Euro (für das Jahr 2024), die der gesamten Haushaltskasse der Familie in diesem Zeitraum weniger für Essen, Hygiene, Mobilität (z. B. zu wichtigen Arztterminen), soziale Teilhabe mit der Familie oder notwendige Anschaffungen zur Verfügung stehen. Das bedeutet also weitere harte Einsparungen, die

⁷ Save the Children (2022):

https://www.savethechildren.de/fileadmin/user_upload/Downloads_Dokumente/Positionspapiere/2022/stellungnahme-regierungsentwurf-buergergeldgesetz-save-the-children-deutschland.pdf

⁸ Vgl. dazu auch BVerfG (2019): „Eine Minderung, durch die der Regelbedarf ungedeckt bleibt, führt unweigerlich dazu, dass der einer bedürftigen Person tatsächlich gezahlte Betrag nicht dem entspricht, was zur Gewährleistung des einheitlichen, physische und soziokulturelle Bedarfe umfassenden menschenwürdigen Existenzminimums benötigt wird.“ (BVerfG 1 BvL 7/16, Randziffer 156)

⁹ BVerfG 1 BvL 7/16, Randziffern 207-209

¹⁰ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2017):

<https://www.bundestag.de/resource/blob/514128/b094654376dfbd28b5fb8e0ed6b02886/WD-6-027-17-pdf-data.pdf>; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2022):

<https://doku.iab.de/forschungsbericht/2022/fb1722.pdf>

¹¹ Vgl. Pattaro et al. (2022): The Impact of Benefit Sanctions: A Scoping Review of the Quatitative Research Evidence, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7613403/>

¹² Vgl. Tacheles e.V. (2019): Ergebnisse der Online-Befragung zu Folgen und Wirkungen von Sanktionen, https://tacheles-sozialhilfe.de/files/redakteur/Harald_2019/Auswertung_Tacheles_Onlinebefragung-Teil_1.pdf

Kinder zu spüren bekommen. Denn wenn das Existenzminimum des Elternteils nicht mehr gedeckt ist, muss sich die Familie ja dennoch weiterhin mit dem dringenden Notwendigen von dem übrigen Geld versorgen.

Um der besonderen Schutzwürdigkeit von Kindern Rechnung zu tragen, sollten Leistungsminderungen bei ihnen grundsätzlich ausgeschlossen werden. Save the Children Deutschland e.V. erscheint zudem ein voller Entzug des Regelbedarfs eines Elternteils in der Bedarfsgemeinschaft eine Gefährdung des Wohles der Kinder in Haushalten im Bürgergeld-Bezug und sollte grundsätzlich gesetzlich ausgeschlossen werden. Hierbei sollte es keinen Ermessensspielraum geben, der etwa durch die momentanen Regelungen des Verzichts auf die Leistungsminderung bei außergewöhnlicher Härte (§ 31a Absatz 3 SGB II) laut fachlicher Weisung der Bundesagentur für Arbeit nur in „atypischen Ausgangslagen“¹³ besteht. Der Schutz von Kindern sollte unmissverständlich gesetzlich verankert sein und nicht dem Ermessen der Jobcenter bzw. untergesetzlichen Regelungen auf Grundlage von Weisungen obliegen.

Empfehlungen von Save the Children Deutschland e.V.:

- Leistungsminderungen in Höhe der Regelbedarfe von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sollten gesetzlich ausgeschlossen werden, wenn der Bedarfsgemeinschaft (bzw. der geplanten Familiengemeinschaft im Zuge der Kindergrundsicherung) minderjährige Kinder angehören.
- Von jeder Art von Sanktionen für erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft sowie für minderjährige erwerbsfähige Leistungsberechtigte sollte grundsätzlich abgesehen werden.
- Die engen Grenzen, die das Bundesverfassungsgericht für Sanktionen gesetzt hat, sind unbedingt einzuhalten und jede Änderung muss gründlich rechtlich geprüft werden.

Ansprechpartner:

Eric Großhaus
Advocacy Manager Kinderarmut und Soziale Ungleichheit
Save the Children Deutschland e.V.
eric.grosshaus@savethechildren.de

¹³ Fachliche Weisungen SGB II §§ 31, 31a, 31b, Bundesagentur für Arbeit, Fassung vom 01.07.2023, https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-31-31b_ba015902.pdf, S. 13ff.