



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 Kaiserkai 1
20457 Hamburg

19.09.2024

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (BT-Drs. 20/12400) und einiger damit im Zusammenhang stehender Gesetzesentwürfe für die öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Bundestages

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/Gegenstand der Stellungnahme

1. Die öffentliche Anhörung bezieht sich auf vier Gesetzesentwürfe:

- Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (BT-Drs. 20/12400);
- Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025 (BT-Drs. 20/12772);
- Entwurf eines Gesetzes zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (BT Drs. 20/12771);
- Entwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2024 (BT-Drs. 20/12770).

2. Eine umfassende Erörterung ist schon aufgrund des erheblichen Umfangs dieser Entwürfe nicht möglich. Im Rahmen dieser Stellungnahme erfolgt daher eine solche lediglich im Hinblick auf einige wenige Fragen, die sich bei den einzelnen Entwürfen aus finanz- und haushaltsverfassungsrechtlicher Sicht stellen.

B. Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (BT-Drs. 20/12400)

3. Im Hinblick auf diesen Entwurf wird eingegangen auf

- die Zulässigkeit der darin vorgesehenen Globalen Minderausgabe in Höhe von 12 Milliarden Euro (I.),
- die Einhaltung der Regelverschuldungsgrenze unter Berücksichtigung angenommener finanzieller Transaktionen im Sinne des Art. 115 Abs. 2 GG (II.) sowie
- den Umgang mit möglicherweise nicht mehr benötigten Subventionsausgaben des Klima- und Transformationsfonds in Höhe von rund vier Milliarden Euro.

I. Globale Minderausgabe

4. Beim Ansatz Globaler Minderausgaben im Haushaltsplan handelt es sich um ein tradiertes haushaltsrechtliches Instrument, das genutzt wird, um der Schwierigkeit zu begegnen, dass sich konkrete Ausgabenansätze im Rahmen der Haushaltsplanung nicht immer punktgenau angeben lassen und erfahrungsgemäß nicht sämtliche vorgesehenen Mittel im jeweiligen Haushaltsjahr tatsächlich verausgabt werden. Die prinzipielle Zulässigkeit solcher globaler Haushaltstitel wird daher weder in der Literatur¹ noch in der Rechtsprechung ernsthaft in Frage gestellt, obwohl eine explizite rechtliche Grundlage dafür nicht existiert.

5. Ebenso unumstritten ist allerdings, dass der Ansatz entsprechender globaler Haushaltstitel nicht grenzenlos möglich ist, mithin der Höhe nach verfassungsrechtlich begrenzt sein muss. Hintergrund dieser Überlegungen bilden die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit, die den Haushaltsgesetzgeber dazu verpflichten, sämtliche Ansätze im Haushaltsplan möglichst nachvollziehbar und transparent sowie mit der größtmöglichen Genauigkeit anzugeben. Eine Globale Minderausgabe ist daher nur in der Höhe zu rechtfertigen, in der vor dem Hintergrund der bisherigen Vollzugserfahrungen und der konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Haushaltsplans tatsächlich mit entsprechenden Minderausgaben zu rechnen ist, die gleichwohl nicht konkret einem spezifischen Ausgabenposten zugerechnet werden können. Verfassungsrechtlich unzulässig wird eine Globale Minderausgabe hingegen dann, wenn und soweit sie diesen sich aus der Vollzugserfahrung einerseits und der Struktur des konkreten Haushaltsplans ergebende Höhe überschreitet, da dann der Weg in die Haushaltsperre oder den Nachtragshaushalt bereits absehbar ist und eine allein „optische Sparsamkeit“ vorliegt.²

¹ Siehe nur Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar, Juni 2024, Art. 110 Rn. 118 sowie Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 680.

² Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 65.



6. Wann das im Einzelnen der Fall ist, lässt sich allerdings nicht punktgenau angeben. Anzuerkennen ist daher ein erheblicher Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers, der erst überschritten ist, wenn und soweit sich der Ansatz der Globalen Minderausgabe als evident und mithin eindeutig zu hoch erweist. Richtigerweise existiert daher auch keine verfassungsrechtlich eindeutige Obergrenze für den Ansatz einer Globalen Minderausgabe, weil insoweit stets der gesamte Haushaltsplan mit all seinen jeweiligen Besonderheiten in den Blick genommen werden muss. Gleichwohl wird man aber jedenfalls ab einer Höhe, die den Wert von 2% des Haushaltsvolumens deutlich übersteigt vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis und Erfahrungswerte jedenfalls Anlass zu einer genaueren verfassungsrechtlichen Prüfung haben, inwieweit ein solcher Ansatz ausnahmsweise gerechtfertigt ist. Hier wird man also von Seiten des Haushaltsgesetzgebers erhebliche zusätzliche Darlegungen verlangen müssen, aus denen sich für den konkreten Haushaltsplan ergibt, warum eine Globale Minderausgabe in dieser Höhe erforderlich und eine Korrektur konkreter Ausgabenposten bzw. eine ressortspezifische Globale Minderausgabe nicht möglich war. Eine Rechtfertigung erscheint insofern nicht von vornherein ausgeschlossen, dürfte jedoch allenfalls in Ausnahmefällen gelingen.

7. Vor diesem Hintergrund erweist sich die vorgesehene Globale Minderausgabe in Höhe von 12 Milliarden Euro und damit rund 2,46% des Kernhaushalts als verfassungsrechtlich nicht unproblematisch. Der oben angesprochene Richtwert in Höhe von 2% wird nicht unerheblich überschritten. Zwar wird man anführen können, dass die Erfahrung der letzten Jahre gezeigt hat, dass insbesondere vorgesehene Subventionen tatsächlich in erheblichem Maße nicht abfließen. Das erklärt partiell denn auch die erhöhten Globalen Minderausgaben der letzten Jahre, weist allerdings auch auf andere Probleme (Stichwort Fachkräftemangel) hin. Insofern ergibt sich hier wohl keine eindeutige Verfassungswidrigkeit dieses erhöhten Ansatzes. Allerdings fehlt es bislang an einer ausführlichen Darlegung und Begründung für eine Globale Minderausgabe in dieser Höhe und warum diese angesichts der konkreten Erfahrungen der letzten Jahre nicht ressortspezifisch zugeordnet werden kann. Eine solche Begründung drängt sich bei einer überblicksartigen Betrachtung des weiteren Kernhaushalts auch nicht auf. Insofern ist aus verfassungsrechtlicher Sicht insgesamt anzuraten, die aktuell bestehende Globale Minderausgabe im Rahmen der weiteren Beratungen noch zu reduzieren, in jedem Fall aber ausführlich darzulegen, worauf sich die Annahme einer erhöhten Globalen Minderausgabe stützt.

II. Einhaltung der Regelverschuldungsgrenze

8. Nach dem Entwurf wird die Regelverschuldungsgrenze der Schuldenbremse nach Art. 115 Abs. 2 GG eingehalten. Das tritt allerdings nur dann zu, wenn und soweit die vorgesehene Aufnahme bestimmter Kredite nicht von der Schuldenbremse erfasst wird, da sie der Finanzierung finanzieller Transaktionen im Sinne dieser Regelung dienen. Im vorliegenden Entwurf betrifft

dies die Eigenkapitalerhöhung der DB AG um rund 10,4 Milliarden Euro sowie die ebenfalls vorgesehene Darlehensvergabe an die DB AG in Höhe von drei Milliarden Euro. Sofern diese Maßnahmen nicht als finanzielle Transaktionen anzusehen wären, würde sich die von der Schuldenbremse erfasste Kreditaufnahme um diesen Betrag erhöhen, was zugleich die Regelobergrenze überschreiten würde.

9. Was im Einzelnen unter finanziellen Transaktionen zu verstehen ist und inwiefern hier möglicherweise besondere Voraussetzungen zu beachten sind, ist in der Literatur umstritten und von der Rechtsprechung bisher nicht entschieden worden. Eine gesetzliche Konkretisierung findet sich in § 3 G-115, wonach der Erwerb von Beteiligungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe als solche finanziellen Transaktionen anzusehen sind. Den Hintergrund dieser Regelung bildet die Überlegung, dass sich solche Maßnahmen letztlich als vermögensneutral darstellen.³ Richtigerweise bildet diese Vermögensneutralität der jeweiligen Maßnahme denn auch den zentralen Gesichtspunkt für das Vorliegen einer finanziellen Transaktion, während darüber hinausgehende Anforderungen richtigerweise nicht zu stellen sind und auch aus der Ratio der Schuldenbremse nicht abgeleitet werden können.

10. Im Falle von Darlehen besteht eine solche Vermögensneutralität grds. aufgrund des unmittelbar mit dem Darlehen verknüpften Rückzahlungsanspruch in gleicher Höhe.⁴ Richtigerweise wird man jedoch verlangen müssen, dass eine in zeitlicher Hinsicht angemessene Rückzahlung des Darlehens zum Zeitpunkt der Gewährung des Darlehens tatsächlich wahrscheinlich ist. Gewisse Rückzahlungsrisiken wird man zwar hinnehmen können, da sich solche nie gänzlich ausschließen lassen. Unzulässig wäre es aber, ein Darlehen als finanzielle Transaktion zu werten, sofern es an eine juristische Person vergeben wird, die schon ihrer Konstruktion nach keinerlei Einnahmen hat, so dass von vornherein unklar ist, wie eine Rückzahlung überhaupt erfolgen kann. Ausgeschlossen ist eine entsprechende Einordnung auch dann, sofern ein in der fernen Zukunft liegender Rückzahlungszeitpunkt festgelegt wird, da es sich dann der Sache nach eher um einen verlorenen Zuschuss handelt. Eines darüberhinausgehenden Kapitalzuführungstestes bedarf es für die Einordnung eines Darlehens als finanzielle Transaktion demgegenüber nicht. Unerheblich ist im Übrigen auch, wofür das gewährte Darlehen auf Seiten des Darlehensnehmers verwendet wird, da dies an der Werthaltigkeit des Rückzahlungsanspruchs prinzipiell

³ Siehe auch *Hellermann*, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen, S. 13: „Der maßgebliche Gesichtspunkt für die Qualifikation als finanzielle Transaktion ist die Vermögensneutralität des fraglichen Vorgangs. Darunter fallen Einnahmen und Ausgaben, die das staatliche Finanzvermögen weder steigern noch senken, d. h. vermögensneutral bzw. nichtvermögenswirksam sind.“

⁴ Vgl. *Hellermann*, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen, S. 15.



nichts ändert. Es kann mithin auch zur Bedienung von Schulden genutzt werden.

11. Das an die Bahn AG gewährte Darlehen in Höhe von drei Milliarden Euro wird man damit als finanzielle Transaktion im Sinne des Art. 115 Abs. 2 GG ansehen müssen. Entscheidend ist insoweit, dass die Bahn AG eigene Einnahmen hat, aus denen sie die Rückzahlung prinzipiell bestreiten kann. Lediglich erwähnt sei an dieser Stelle, dass eine entsprechende Einordnung auch für andere juristische Personen gälte, sofern sie eigene Einnahmen in relevanter Höhe generieren könnten. Entsprechende Ansatzpunkte sind bekanntermaßen zunächst diskutiert, dann jedoch aus verfassungsrechtlicher Sicht verworfen worden. Das war nach hier vertretener Ansicht verfassungsrechtlich nicht zwingend.

12. Ein grds. nicht schuldenbremsenrelevanter kreditfinanzierter Erwerb von Beteiligungen liegt vor, sofern dieser nicht nur der Geldanlage, sondern der Aufgabenwahrnehmung dient.⁵ Erfasst werden dabei Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, Ausgaben für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen, Erwerb von Aktien, Pfandbriefen und anderen Wertpapieren.⁶ Erneut wird man aber verlangen müssen, dass im Rahmen der Beteiligung die Vermögensneutralität sichergestellt ist. Ausgeschlossen ist es daher, eine Beteiligung als finanzielle Transaktion zu bewerten, die allein dem Verlustausgleich dient, so dass das Eigenkapital letztlich gar nicht erhöht wird. Richtigerweise wird man aber nicht verlangen können, dass das Unternehmen auch zum Zeitpunkt der Beteiligung schwarze Zahlen schreibt, sofern es jedenfalls auf die Erzielung von Gewinnen ausgerichtet ist. Entscheidend ist allein, ob ein Vergleich vor und nach der Beteiligung zu einer bereits absehbaren und dauerhaften Vermögensminderung auf Seiten des Bundes führen wird.

13. Nach diesen Maßstäben bestehen auch im Hinblick auf die Erhöhung des Eigenkapitals der DB AG keine prinzipiellen verfassungsrechtlichen Bedenken diese als finanzielle Transaktion anzusehen, die daher durch Kredite finanziert werden kann, ohne dass diese auf die Regelverschuldungsgrenze der Schuldenbremse anzurechnen sind.

⁵ S. *Stüber*, Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen nach der Schuldenbremse, DÖV 2021, 680 (684).

⁶ Siehe S. *Stüber*, Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen nach der Schuldenbremse, DÖV 2021, 680 (684 f.) unter Verweis auf die Zuordnungshinweise zur Obergruppe 83 des Gruppierungsplans.

III. Umgang mit nicht mehr benötigten Mitteln des KTF

14. Die Unternehmensführung von Intel hat den Bau einer Chipfabrik in Magdeburg zunächst um zwei Jahre verschoben. Die im Entwurf für die Jahre 2024 und 2025 im KTF vorgesehenen Subventionen für diesen Bau werden für diesen Zweck daher nicht mehr benötigt. Verfassungsrechtlich ist dabei nicht vorgegeben, wie mit diesen freigewordenen Mitteln umzugehen ist. Es handelt sich mithin um eine politische und keine rechtliche Frage. Im Kern bestehen folgende Optionen:

- Die Mittel könnten für eine Erhöhung der Ausgaben in anderen Bereichen/Programmen des KTF genutzt werden.
- Die Mittel könnten genutzt werden, um die Globale Minderausgabe des KTF zu reduzieren.
- Die Mittel könnten dem Kernhaushalt zugeführt werden, um dort entweder andere Aufgaben zu finanzieren oder die allgemeine Globale Minderausgabe zu reduzieren.
- Möglich sind schließlich auch Kombinationen (KTF und Kernhaushalt).

15. Lediglich hingewiesen werden soll an dieser Stelle jedoch darauf, dass eine (vollständige) Herausnahme der Mittel aus dem KTF die Glaubwürdigkeit desselben als neben dem Kernhaushalt bestehenden eigenständigen Finanzierungsinstrument für langfristige auch und gerade private Investitionen beeinträchtigen könnte. Es könnte der Eindruck entstehen, dass im KTF enthaltene Mittel jederzeit wieder zur allgemeinen Finanzierung von Aufgaben des Kernhaushalts genutzt werden, sofern sich ein entsprechendes Bedürfnis ergibt. Darüber hinaus würde dadurch auch die Annahme unterlaufen, wonach die wesentlichen Einnahmen des KTF aus dem Emissionshandel und der CO₂-Bepreisung ausschließlich für Klimaschutz- und Transformationsaufgaben genutzt werden.

C. Entwurf eines Gesetzes zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (BT Drs. 20/12771)

16. Die periodengerechte Veranschlagung von Zinsausgaben entspricht einer Forderung, die insbesondere der Bundesrechnungshof bereits im Jahr 2018 sehr deutlich artikuliert hat (allerdings in einem völlig anderen Zinsumfeld).⁷ Aus einer rein wirtschaftlichen Betrachtungsweise erweist sich dieser Schritt als nachvollziehbar und ist insofern insgesamt zu begrüßen. Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass eine solche Vorgehensweise an sich nicht zur kameralistischen Buchhaltung passt, die jeweils streng zwischen Einnahmen und Ausgaben unterscheidet und

⁷ *Bundesrechnungshof*, Bemerkungen 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, S. 64, 126.



im Grundsatz auch der Regelung des Art. 115 Abs. 2 GG zugrunde liegt. Auch weil Art. 115 Abs. 2 GG allerdings diese Buchungsform selbst nicht in Reinform verwirklicht,⁸ sind die verfassungsrechtlichen Risiken insoweit allerdings wohl als gering einzustufen.

Prof. Dr. Alexander Thiele

⁸ Vgl. nur *Tappe*, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, DÖV 2009, 881 (886 f.).