

**Stellungnahme zur Anhörung des
Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestages
am 23. September 2024**

**zum Bundeshaushaltsplan für 2025, zum Nachtrags-
haushaltgesetz 2024 und weiteren Gesetzen (BT Druck-
sachen 20/12400; 20/12770; 20/12771; 20/12772)**

Prof. Dr. Thiess Büttner

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre
insb. Finanzwissenschaft

Vorsitzender des unabhängigen
Beirats des Stabilitätsrats

Thiess.Buettner@fau.de

20. September 2024

1. Expansion der Ausgaben über die konjunkturelle Stabilisierung hinaus

Für den Bundeshaushalt 2024 sah die im August 2023 übermittelte Finanzplanung Ausgaben von 445,7 Mrd. Euro vor. Im Beschluss zum Haushalt im Februar dieses Jahres wurde dieser Planungswert um 31,1 Mrd. Euro übertroffen. Nun wird ein **Nachtragshaushaltsgesetz 2024** vorgelegt, das eine weitere Erhöhung der Ausgaben um 12,1 Mrd. Euro vorsieht. Die Bundesregierung verweist zur Rechtfertigung u.A. auf steigende Ausgaben beim Bürgergeld und die schlechtere wirtschaftliche Entwicklung, die über die Neuberechnung der sogenannten Konjunkturkomponente auch eine Ausweitung der Verschuldung erlaube. Allerdings berichtet der Bundesrechnungshof (BRH), dass die bei der Ermittlung der NKA gegenzurechnenden **Mehreinnahmen aufgrund von Privatisierungserlösen aus dem Verkauf von Aktienpaketen regelwidrig nicht berücksichtigt** wurden. Unter Berücksichtigung dieser Einnahmen aus finanziellen Transaktionen würde die Regelgrenze für die Nettokreditaufnahme um 3,4 Mrd. Euro weniger ansteigen als von der Bundesregierung errechnet.

Der Entwurf für den **Bundeshaushalt 2025** sieht Ausgaben von 488,6 Mrd. Euro vor. Dieser Wert liegt um 36,8 Mrd. Euro (rund 8 %) über der bisherigen Finanzplanung (vgl. Tabelle 1). Die vom Bund erwarteten Steuereinnahmen liegen mit 6,4 Mrd. Euro niedriger. Die Nettokreditaufnahme wird von ursprünglich 16 Mrd. Euro auf 51,3 Mrd. Euro sehr deutlich gesteigert was sich in höheren Ausgaben niederschlägt. Der Anstieg der Ausgaben überwiegt den Anstieg der Konjunkturkomponente dabei erheblich. Im Ergebnis ist die Ausgabenexpansion gegenüber der Finanzplanung auch im Jahr 2025 deutlich stärker als der Anstieg, der rein konjunkturell angelegt wäre.

Tabelle 1: Eckwerte des Bundeshaushalts 2025 (in Mrd. Euro)

Position	Entwurf	bisherige Finanzplanung	Zunahme (+) / Abnahme (-)
Ausgaben	488,6	451,8	+36,8
Steuereinnahmen	388,2	394,6	-6,4
Konjunkturkomponente	9,8	2,0	+7,8
Nettokreditaufnahme lt. Entwurf	51,3	16,0	+35,3

2. Verbuchung von Defiziten in Extrahaushalten

Tatsächlich ist die **Nettokreditaufnahme auch höher als ausgewiesen**, weil sie teils in Extrahaushalten ausgelagert wird. Im Entwurf des Bundeshaushalts 2025 wird noch immer die zusammen mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 geänderte Verbuchung von Defiziten in den Sondervermögen angewendet.¹ Mit dieser Regelung will die Bundesregierung erreichen, dass in diesen Extrahaushalten Schulden aufgenommen werden können, ohne dass die hieraus resultierenden Defizite auf die nach der Schuldenregel des Grundgesetzes maximal zulässige Nettokreditaufnahme angerechnet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 15. November 2023 allerdings festgestellt, dass im Hinblick auf die Schuldenbremse eine Einheit von Kernhaushalt und unselbständigen Sondervermögen gilt.² Die Defizite in den Sondervermögen sind demnach in dem Jahr anzurechnen, in dem die Ausgaben kassenwirksam sind, und zählen daher grundsätzlich zur Nettokreditaufnahme des Bundes. Dies entspricht im Übrigen der Verbuchung bei den europäischen Fiskalregeln.³

Tabelle 2: Nettokreditaufnahme 2025 (in Mrd. Euro)

Position	Betrag
Entwurf des Bundeshaushalts	51,3
Echte Nettokreditaufnahme (laut BRH)	86,9
Nettokreditaufnahme im Sinne von Art 115 (2) GG⁴	64,4

¹ Siehe hierzu auch Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 (BT Drucksache 20/9500) etc. und Christofzik, D. I. (2023), Das Haushaltsurteil und seine Folgen, Wirtschaftsdienst, 103(12), 794-795.

² "Im Rahmen der grundgesetzlichen Schuldenbremse und der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung sind der Kernhaushalt und unselbständige Sondervermögen als Einheit zu betrachten." (vgl. 2 BvF 1/22, Rn. 182).

³ Siehe hierzu Büttner, Thiess (2024), Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 11. Januar 2024 (BT Drucksache 20/9999: Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024).

⁴ Echte Nettokreditaufnahme nach BRH abzüglich Entnahmen aus Rücklagen von 0,52 Mrd. Euro und 21,96 Mrd. Euro Kreditaufnahme des Sondervermögens Bundeswehr.

Aufgrund der von der Bundesregierung praktizierten Auslagerung der Defizite in Extrahaushalte errechnet der BRH seit dem Jahr 2022 die sogenannte echte Nettokreditaufnahme. Für den Entwurf des Bundeshaushalts 2025 ermittelt der BRH konkret einen Wert von 86,9 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2).⁵ Hier sind allerdings Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage und vor allem rund 22 Mrd. Euro an Nettokreditaufnahme im Sondervermögen Bundeswehr mitgezählt. Für dieses Sondervermögen besteht indes eine eigene grundgesetzliche Rechtsgrundlage. Die Nettokreditaufnahme im Sinne von Art. 115 (2) GG beläuft sich daher auf rund 64,4 Mrd. Euro.

3. Verwendung der Mittel aus Notlagenkrediten

Angesichts der deutlichen Konkretisierung der Regelungen zur Schuldenbremse durch das Bundesverfassungsgericht im vergangenen November ist überraschend, dass der Entwurf zum Bundeshaushalt 2025 vorsieht, **im Rahmen einer Notlage vom Gesetzgeber eingeräumte und ungenutzte Kreditermächtigungen von Extrahaushalten zur Finanzierung des Bundeshaushaltes heranzuziehen**. Denn wie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 klargestellt hat, dürfen solche Restmittel nicht überjährig als reguläre Einnahmen des Bundeshaushalts verwendet werden. Dies betrifft insbesondere einen Betrag von 2,9 Mrd. Euro aus der Abwicklung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds Energie (WSF Energie).⁶ Gemessen an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wäre eine solche Zweckentfremdung der Restmittel des WSF Energie **ein klarer Verstoß gegen die Regelungen des Grundgesetzes**.⁷ **Die Bundesregierung selbst hatte eine solche Zweckentfremdung bei der Einrichtung des WSF Energie zudem explizit ausgeschlossen**.⁸

4. Verbuchung finanzieller Transaktionen

Im Entwurf für den Bundeshaushalt wird argumentiert, dass die starke Ausweitung der Nettokreditaufnahme im Jahr 2025 gegenüber dem Finanzplan zum Teil aus verstärkten finanziellen Transaktionen resultiert, die eine rechnerische Ausweitung der Regelgrenze der Schuldenbremse zur Folge haben.

⁵ Vgl. BRH, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt, 6. September 2024.

⁶ Der BRH nennt weitere 0,6 Mrd. an Rückflüssen aus Maßnahmen, die mit Notlagenkrediten finanziert waren, vgl. BRH, a.a.O.

⁷ Siehe hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, "Globale Minderausgabe im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025", Brief an den Bundesminister der Finanzen Christian Lindner vom 31. Juli 2025.

⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, a.a.O. sowie BT Drucksache 20/4094, Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP – Drucksache 20/3937 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes zur Reaktivierung und Neuausrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds.

Wie aus der Gesetzesbegründung für das Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse (Artikel 115-Gesetz) hervorgeht, zielt die Berücksichtigung finanzieller Transaktionen darauf, die Regelung zur Schuldenbremse an die aus den europäischen Fiskalregeln geltenden Abgrenzungen weitest möglich anzunähern.⁹ Nach den hier einschlägigen Regeln ist eine Zuführung von Kapital zu einem öffentlichen Unternehmen dann als finanzielle Transaktion zu werten, wenn das Nettovermögen unverändert bleibt. Problematisch erscheint vor diesem Hintergrund die **Umwandlung geplanter Zuschüsse an die Deutsche Bahn AG (DB AG) in ein Darlehen und eine erhöhte Zuführung von Eigenkapital**.¹⁰ Bleibt diese erhöhte Kapitalzuführung an die DB AG außer Ansatz, verringern sich die finanziellen Transaktionen aber um 7,9 Mrd. Euro. Mithin wäre die Obergrenze für die Nettokapitalaufnahme mit lediglich 43,4 Mrd. Euro zu veranschlagen.

Während die Bundesregierung Einnahmen aus finanziellen Transaktionen im Falle von Privatisierungserlösen im Nachtragshaushalt 2024 nicht berücksichtigt (siehe unter 1.), werden im Bundeshaushalt 2025 die Ausgaben aus finanziellen Transaktionen zu hoch angesetzt. Beide Vorgänge zielen indes darauf, die Verschuldungsspielräume auszuweiten.

5. Ansatz von Globalpositionen im Bundeshaushalt

Der Entwurf für den Bundeshaushalt 2025 und für die diversen Extrahaushalte (Sondervermögen) beinhaltet erhebliche Globalpositionen, die weit über das übliche Maß hinausgehen.

- Allein im Bundeshaushalt sind **globale Minderausgaben (GMA)** von 25,1 Mrd. Euro vorgesehen. Hiervon sind 12 Mrd. Euro völlig unspezifiziert. Dieser Ansatz überschreitet die übliche "Bodensatz-GMA", die aus einem normalen Haushaltsvollzug gerechtfertigt wird, erheblich, was auch der Bundesfinanzminister bei der Vorstellung des Haushaltsentwurfs eingeräumt hat.¹¹ Es kommt hinzu, dass bereits in vielen Einzelplänen erhebliche Ressort-GMA angesetzt sind, was die Fragwürdigkeit des erheblichen unspezifischen Wertes noch verstärkt.
- Unter den veranschlagten Berichtigungspositionen finden sich auch GMA im Zusammenhang mit der Bundesschuld. Der größte Betrag entfällt auf das Gesetzesvorhaben "**Periodengerechte Veranschlagung der Zinsausgaben**". Hier ist geplant, die Praxis der Berücksichtigung von Agien und Disagien bei den Zinsausgaben in eine periodengerechte Verbuchung abzuändern. Nach der vorgesehenen neuen Buchungspraxis werden solche Ausgabeaufschläge oder -abschläge bei der Emission von Wertpapieren nicht mehr im Ausgabejahr bei den Zinsausgaben abgesetzt bzw. hinzuaddiert; sie sollen vielmehr periodengerecht zu den Kuponterminen abgerechnet werden.

⁹ Siehe hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, a.a.O.

¹⁰ Siehe hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, a.a.O.

¹¹ Vgl. Bundesminister Lindner am 17. Juli 2024 im Deutschen Bundestag, vgl. <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1013454>

Auch wenn nicht von der Hand zu weisen ist, dass dieser Schritt sicherlich gerade jetzt erfolgt, weil sich dadurch aktuell im Bundeshaushalt 2025 Spielräume für Mehrausgaben ergeben, setzt die Bundesregierung hier dennoch gut fundierte Forderungen von unabhängiger Seite um.¹² Die erheblichen erwarteten Minderausgaben sind dabei nachvollziehbar und letztlich als Beleg für den mangelhaften Periodenbezug der alten Regelung zu werten.

- Problematisch ist demgegenüber der umfangreiche Ansatz von globalen Mehreinnahmen im Zusammenhang mit den Planungen der Bundesregierung für eine **Wachstumsinitiative**. Hier liegt kein durchgerechnetes Gesetzeskonzept vor, das eine nachvollziehbare Schätzung beinhaltet. Der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2025 enthält vielmehr lediglich die Ankündigung, dass man einen Katalog von 49 Maßnahmenvorschlägen in den Bundestag einzubringen gedenkt, die unter anderem Steuererleichterungen oder Bürokratieabbau beinhalten. Da insbesondere aufgrund der Steuererleichterungen mit erheblichen Mindereinnahmen zu rechnen ist, wird eine globale Mindereinnahme von 7,3 Mrd. Euro eingeplant. Dem ist indes aufgrund der erwarteten positiven Wachstumseffekte der Maßnahmen eine sehr hohe globale Mehreinnahme von rd. 14,3 Mrd. Euro gegenübergestellt (zum Vergleich: im Entwurf des Bundeshaushalts 2024 waren 2 Mrd. Euro an globalen Mehreinnahmen veranschlagt). Offenbar geht man davon aus, dass sich die Maßnahmen nicht nur selbst finanzieren, sondern dass sie, saldiert betrachtet, ganz erhebliche Mehreinnahmen erzielen. Geht man von einer Aufkommenselastizität der Steuereinnahmen nahe 1 aus,¹³ und berücksichtigt man, dass die Steuerquote des Bundes bei rund 9 % liegt, würde ein zusätzliches Prozent an Wirtschaftsleistung im Jahr 2025 indes lediglich einen Zuwachs der Steuereinnahmen des Bundes um rund 4 Mrd. Euro erbringen. Dass Steuerbelastung und Bürokratie die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland hemmen, ist unbenommen. Insofern sind diese Maßnahmen zu begrüßen. Tatsächlich rechnet die Bundesregierung selbst offenbar aber nur mit einem halben Prozent an zusätzlichem Wachstum im nächsten Jahr.¹⁴ **Dann ergäben sich überschlagsmäßig Mehreinnahmen für den Bund im Jahr 2025 von rund 2 Mrd. Euro.** Mehreinnahmen von 14,3 Mrd. Euro sind mithin jenseits jeder realistischen Einschätzung, zumal die Bundesregierung bei der ähnlich gelagerten Initiative zum Wachstumschancengesetz ihre Vorstellungen zuletzt nicht hat durchsetzen können.¹⁵
- An anderer Stelle fehlen Globalpositionen und entsprechende Erläuterungen. So sieht der Nachtragshaushalt 2024 einen Anstieg der Ausgaben im Zusammenhang mit dem **Bürgergeld** um

¹² Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, „Das Schuldenmanagement des Bundes: Ein Plädoyer für längere Laufzeiten und eine Reform der Agio- und Disagio-Regeln“, Berlin, 2021.

¹³ Vgl. Europäische Kommission, Report on Public Finances in EMU 2018: Recent developments in the fiscal surveillance framework, Institutional Paper 095, Januar 2019.

¹⁴ So Bundesminister Habeck im Deutschen Bundestag am 13. September 2024, vgl. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw37-de-wirtschaft-1012536>.

¹⁵ Siehe hierzu Pressemitteilung der Bundesregierung vom Freitag, 22. März 2024, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/wachstumschancengesetz-2216866>.

3,2 Mrd. Euro auf einen Wert von 29,7 Mrd. Euro vor. Zugleich wird indes ein Entwurf für den Bundeshaushalt 2025 vorgelegt, beim dem nur 25 Mrd. Euro angesetzt werden. Wo Einsparungen in Höhe von fast 5 Mrd. Euro herrühren sollen ist völlig offen, zumal die Ausgaben, wie im Nachtragshaushalt dokumentiert, derzeit offenbar aus dem Ruder laufen.

6. Zusammenfassende Bewertung

Der vorgelegte Entwurf für den Bundeshaushalt 2025 ist **nicht beschlussfähig**. Insbesondere **gehen die geplanten Ausgaben erheblich über die veranschlagten Einnahmen hinaus**. Die Bundesregierung behilft sich mit einer ganzen Batterie von globalen Minderausgaben (GMA), die aber die üblichen Ansätze bzw. Größenordnungen weit überschreiten, sowie mit unrealistischen Unterveranschlagungen von wichtigen Budgetpositionen (z.B. im Bereich der Sozialausgaben) bzw. einer Überveranschlagung insbesondere von zu erwartenden Steuermehreinnahmen. Zudem wird im Bundeshaushalt 2025 und im Nachtragshaushalt 2024 offenbar weiter versucht, die Neuverschuldung über die verfassungsmäßigen Schuldengrenzen hinaus auszuweiten. Noch immer plant die Bundesregierung **erhebliche Defizite in Extrahaushalten**, obschon diese Defizite mit Ausnahme des im GG verankerten Sondervermögens Bundeswehr auf die Nettokreditaufnahme anzurechnen sind. Auch gibt es Hinweise darauf, dass die Verschuldungsspielräume durch einen **regelwidrigen Ansatz von finanziellen Transaktionen** ausgeweitet werden: zum einen werden Ausgaben als finanzielle Transaktionen verkleidet, zum anderen werden Einnahmen aus finanziellen Transaktionen nicht als solche veranschlagt. Hieraus resultieren verfassungsrechtliche Risiken.

Mit Ausnahme der Vorschläge zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben belegen die im Rahmen dieser Anhörung zu diskutierenden Gesetzentwürfe, dass es der Bundesregierung noch nicht gelungen ist, ihre Haushaltspolitik so abzustimmen, dass die rechtlichen Vorgaben verfassungsrechtlich zweifelsfrei eingehalten werden. **Die Bundesregierung sollte beachten, dass eine nachhaltige und für die privaten Akteure verlässliche Haushalts- und Finanzpolitik nur innerhalb der Regeln der Verfassung betrieben werden kann**. Versuche, die nationalen Defizitvorgaben durch Buchungstricks oder geschönte Ansätze zu umgehen, dürften zudem dazu beitragen, die Glaubwürdigkeit der Zusagen der Haushaltspolitik gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern wie auch auf europäischer Ebene weiter zu erodieren.