

*Privatdozent Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau ·  
Rechtsanwalt | Berlin*

An den  
Deutschen Bundestag  
- Haushaltsausschuß -  
- der Vorsitzende -

per E-Mail: [haushaltsausschuss@bundestag.de](mailto:haushaltsausschuss@bundestag.de)

**21. September 2024**  
Gz.: 11 C 44.24

## **Stellungnahme für den Haushaltsausschuß**

für die

öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestags am  
23. September 2024

über

- den Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2025 (BT-Drucks. 20/12400),
- den Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025 (BT-Drucks. 20/12772)
- den 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-Drucks. 20/12771) und
- den Entwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2024 (BT-Drucks. 20/12770)

### **nehme ich wie folgt Stellung:**

Die hier zu begutachtenden Gesetze – die Begutachtung muß hier denknotwendig fragmentarisch bleiben – setzen dem Ernst der wirtschaftlichen und haushaltspolitischen

Lage Deutschlands<sup>1</sup> ein „Wir schaffen das schon irgendwie!“ entgegen. Damit genügen sie nicht durchweg den Anforderungen des Haushaltsverfassungsrechts.

## **1. Haushalt 2025: Aufgabe des Budgetrechts durch den Bundestag durch weitgehende „Globalisierung“ des Haushalts**

Dem Deutschen Bundestag steht das Budgetrecht als „Königsrecht des Parlaments“ und verfassungsgeschichtlich erste und ursprüngliche parlamentarische Befugnis zu.<sup>2</sup> Dabei bedeutet „Budgetrecht“ nicht nur, daß der Bundestag bestimmt, wie viel Geld der Staat überhaupt ausgeben darf, sondern auch, wofür im einzelnen.<sup>3</sup> Genau aus diesem Grund sieht die BHO „globale Ansätze“ nicht vor.<sup>4</sup> Gleichwohl sollen „global“ formulierte Haushaltstitel ausnahmsweise dann zulässig sein, wenn sie den Geboten der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sowie überdies – bei künftigen Einnahmen oder Ausgaben, die der genauen Höhe nach eben noch nicht feststehen, worunter auch globale Minderausgaben oder Mehreinnahmen fallen können – dem Gebot der Schätzgenauigkeit genügen. Offensichtlich verfassungswidrig wäre es demgegenüber aber, globale Mehr- oder Minderausgaben quasi willkürlich und zu dem Zweck einzustellen, daß der Haushalt am Ende irgendwie „aufgeht“<sup>5</sup>. Einfachstes Indiz für einen solchen willkürlichen „Formenmißbrauch“ ist dabei bereits der quantitative Umfang globaler Ansätze. Hier hat bereits der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß allein durch die Höhe der eingestellten „globalen Ansätze“ diese keineswegs als ausnahmsweise haushaltsverfassungsrechtlich erlaubt gelten können. Diese Feststellung erfolgt (1) vor dem Hintergrund des Umstandes, daß 90% des Haushalts bereits rechtlich (oder faktisch) gebunden sind, so daß sich das Recht des Parlaments zur „Bestimmung der Prioritäten und Posteritäten“ auf die übrigen Haushaltsteile konzentriert, und (2) des weiteren Umstandes, daß genau auf diese Verfügungsmasse zugleich die Bundesregierung dadurch übermäßigen Zugriff erlangt, daß globale Minderausgaben i.H.v. mindestens 17,8 Mrd. Euro vorgesehen sind, wobei dann immer nur die Regierung im Haushaltsvollzug die näheren Einzelheiten im Hinblick auf diese Sparzwänge oder -wünsche festlegen könnte. Der Bundestag hat sein Budgetrecht aus Art. 110 Abs. 2 GG hier aufgegeben<sup>6</sup> und stellt quasi der

---

<sup>1</sup> BT-Drucks. 20/12772, S. 1: „Deutschland steht auch zukünftig vor großen wirtschafts- und finanzpolitischen Herausforderungen.“

<sup>2</sup> Näher *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 3 f. m.w.N. (Stand: V/2020).

<sup>3</sup> Vergl. zutreffend BRH, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO – Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025, Gz.: I 2 - 0002341, 6. September 2024, S. 25 („Feinstuerung des Haushalts“).

<sup>4</sup> BRH, a.a.O.

<sup>5</sup> Vergl. zum Problem, daß der globalen Minderausgaben im Sinne eines am Ende des Jahres faktisch nicht ausgegebenen „Bodensatzes“ eben nicht realistisch eingeschätzt werden, so daß es erkennbar nur um den „rechnerischen Ausgleich des Haushalts“ gehen dürfte, bereits *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO (2011), § 11 Rn. 65.

<sup>6</sup> Da es sich bei dem „Budgetrecht“ natürlich strenggenommen gar nicht um ein „Recht“ handelt (auf dessen Ausübung man auch verzichten könnte), sondern um eine Kompetenz, bei der also Recht und Pflicht zusammenfallen, ist dies natürlich unzulässig; hier besteht eine Parallele etwa zu BVerfGE 89, 155 ff. – *Maastricht* und BVerfGE 123, 267 ff. – *Lissabon*: der Bundestag darf seine Gesetzgebungskompetenz nicht einfach an andere Stellen hinwegdelegieren.

Bundesregierung einfach Geld zur mehr oder minder freien Verfügung. Das genügt nicht den Vorgaben des Grundgesetzes.

## **2. Die „globalen“ Mehr- und Mindereinnahmen: das „Prinzip Hoffnung“ als neuer Haushaltsgrundsatz?**

Der Haushaltsentwurf geht von Globalen Mehreinnahmen i.H.v. 14,2 Mrd. Euro und von Globalen Mindereinnahmen i.H.v. 7,3 Mrd. Euro aus; dies wird zumal in der Presse oft ohne weiteres saldiert zu 6,9 Mrd. Euro Mehreinnahmen. Die angenommenen Mindereinnahmen beruhen auf den vermuteten steuerlichen Auswirkungen von immerhin konkreten Gesetzgebungsvorhaben, die aber noch nicht umgesetzt sind, so dem Entwurf eines Kita-Qualitätsgesetzes (s.o., BT-Drucks. 20/12771), dem Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums (BT-Drucks. 20/12783) und dem Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Steuerrechts und zur Anpassung des Einkommenssteuertarifs (BT-Drucks. 20/12778).

Fraglich ist, ob es mit dem Prinzip der Haushaltswahrheit vereinbar sein kann, einfach über 14 Mrd. Euro Mehreinnahmen in den Haushaltsplan einzustellen (Kap. 6002 Titel 371 01), die sich infolge der „Wachstumsinitiative“ an zusätzlichen Steuern einstellen sollen. Ob diese zahlenmäßigen Veranschlagungen auch nur im Entferntesten als realistisch gelten dürfen, wäre eine Frage, die primär mit volkswirtschaftswissenschaftlichen Methoden zu untersuchen wäre. Es war ja schon gezeigt worden (s.o. → 1.) daß jedenfalls nicht einfach Zahlen erfunden werden dürfen, um den Haushalt auszugleichen. Zudem steht die überoptimistische Wachstumsprognose in Gegensatz zu der Feststellung der Regierung selber zur Begründung des Nachtragshaushalts 2024, man habe es mit einer „anhaltend schwachen wirtschaftlichen Entwicklung“ zu tun (s.u. → 5.). Hier gilt gewissermaßen der allgemeine Rechtsgedanke des Verbots des „*venire contra factum proprium*“: die Regierung kann nicht einerseits den Nachtragshaushalt 2024 mit der anhaltenden Wachstumsschwäche begründen und andererseits die Ausgeglichenheit des Haushalts 2025 mit hervorragenden Wachstumserwartungen.

## **3. Finanzierung der Bahn**

Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG, der durch § 3 i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 1 G 115 konkretisiert wird, sieht vor, „finanzielle Transaktionen“ aus den Ausgaben des Bundes „herauszurechnen“. In diesem Sinne hat der Haushaltsgesetzgeber vor, eine Eigenkapitalzuführung an die Deutsche Bahn AG i.H.v. 10,4 Mrd. Euro und außerdem eine geplante Darlehensgewährung i.H.v. 3 Mrd. Euro an die Deutsche Bahn AG (zinsverbilligt mit 1,5% Zinssatz über 35 Jahre Laufzeit) als entsprechende „finanzielle Transaktion“ anzusehen, was das Kreditaufnahmevermögen des Bundes erheblich erhöhen würde. Aber das dürfe rechtlich

nicht richtig sein.<sup>7</sup> Denn durch eine „finanzielle Transaktion“ müßte der Wert des Unternehmens gesteigert werden, um – was ja der Sachgrund des „Herausrechnens“ ist – von „Vermögensneutralität“ ausgehen zu können. In der Sache dürfte es sich hier aber um verlorene Zuschüsse handeln, die nur fiktiv so behandelt werden, als wären sie nicht „weg“. Jedenfalls nach allen bisherigen Erfahrungen muß die Bahn AG als strukturell defizitär gelten.

#### 4. Vereinnahmung von Notlagenkrediten

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 15. November 2023 (einer Art „Zeitenwende“ des *Post-Corona*-Haushaltsverfassungsrechts) – in Gemäßheit von Art. 115 Abs. 2 Satz 6-8 GG – eine „Umwidmung“ von Notlagenkreditmitteln für andere Ziele verboten.<sup>8</sup> Dem widerspricht es aber, wenn der Haushaltsgesetzgeber, etwa in Kap. 6002 Titel 119 04 und in Kap. 0903 Titel 121 01, Einnahmen aus zurückfließenden Notlagenkrediten als Einnahmen in den Bundeshaushalt einstellt, statt sie zur Schuldentilgung einzusetzen. Das ist klar verfassungswidrig.<sup>9</sup>

Die Bundesregierung beruft sich zwar darauf<sup>10</sup>, im Rahmen einer „einzelfallbezogenen und differenzierenden“ Lesart der Vorschrift aus Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG seien „mittelbare Folgeeffekte von Maßnahmen zur Krisenbekämpfung“ nur dann „Rückflüsse“ mit entsprechender Tilgungs-Zweckbindung, wenn sie in einem „unmittelbaren Zusammenhang mit den ursprünglichen notlagenkreditfinanzierten Ausgaben“ stünden. Einnahmen des Bundes aus Dividenden seien von zahlreichen Faktoren abhängig, wie der Geschäftsentwicklung, sie stünden in keinem „unmittelbaren“ Zusammenhang mit dem durch eine Notlage indizierten Erwerb des Unternehmens durch den Bund. Daß der Bund sich überhaupt Dividenden auszahlen lasse, sei auf eine beihilfenrechtliche Auflage der Europäischen Kommission zurückzuführen und diene der Vermeidung eines „Vorteils“ im beihilferechtlichen Sinne; mithin sei der Zweck dieser Zahlungen nicht die Bewirkung eines „Rückflusses“.

Die Rechtsauffassung der Bundesregierung ist indessen völlig haltlos. Ein „einzelfallbezogenes“ Verständnis von Art. 115 Abs. 2 Satz 6-8 GG kommt ohnehin nicht in Betracht, da die Verwendung sämtlicher Rückflüsse zur Tilgung der Notlagenkredite ganz allgemein geboten ist und nicht nur in bestimmten Einzelfällen. Aber auch für die seitens der Bundesregierung eingeführte „Differenzierung“ ist kein Raum. Wenn aufgrund beihilfenrechtlicher Auflagen Dividenden gezahlt werden müssen, so betrifft dies das „wie“ der Leistung von Notfallhilfen; das „wie“ verwandelt sich dann nicht *ex post* in ein „ob“ (nämlich: *ob* gezahlte Rückflüsse *überhaupt* als Rückflüsse im Rechtssinne anzusehen

---

<sup>7</sup> Kritisch auch BRH, a.a.O., S. 20 oben; *Kube*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Grenzen von Globalpositionen im Haushaltsplan des Bundes, Gutachten für die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, September 2024, S. 14.

<sup>8</sup> BVerfGE, Urt. v. 15. November 2023, 2 BvF 1/22, Rn. 127.

<sup>9</sup> So auch der BRH, a.a.O., S. 20 f.

<sup>10</sup> Schreiben des StS Toncar vom 19. September 2024.

seien). Daß die Möglichkeit zur Zahlung von Dividenden vom Unternehmenserfolg abhängig ist und dieser wiederum von der Unternehmensentwicklung und dem allgemeinen Umfeld, ist banalerweise richtig. Diese faktischen Voraussetzungen der Zahlungsfähigkeit ändern aber nichts an der rechtlichen Pflicht zur Verwendung von Rückflüssen zur Tilgung. Denkt man die Argumentation der Bundesregierung zu Ende, wären „Rückflüsse“ ja offenbar nur solche Zahlungen eines Unternehmens, die vom Unternehmenserfolg gänzlich unabhängig sind. Solche Zahlungen gibt es aber nicht, da jede Zahlung faktisch einen gewissen Unternehmenserfolg voraussetzt, der dann aber nie allein auf die seinerzeitige Hilfsleistung zurückgeht, sondern immer auf unterschiedliche Faktoren.

## 5. Nachtragshaushalt 2024

Nach Ansicht der Bundesregierung<sup>11</sup> ergeben sich Mehrbedarfe wegen der „anhaltend schwachen wirtschaftlichen Entwicklung“ (die allerdings auch von der Deindustrialisierungspolitik der Bundesregierung selber verursacht wird) und deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sowie wegen der gesetzlichen Zahlungsansprüche der Übertragungsbetreiber aus dem Klima- und Transformationsfonds. Daran ist zunächst problematisch, daß bereits der Bundeshaushalt 2024 die verfassungsrechtlich zulässige Nettokreditaufnahme überschritten hatte (so etwa durch eine Kreditaufnahme i.H.v. 28,7 Mrd. im Klima- und Transformationsfonds sowie eine Entnahme i.H.v. 10,1 Mrd. aus der Rücklage, die rechtsfehlerhaft nicht zur tatsächlichen Nettokreditaufnahme gezählt wurden).

In der Vergangenheit wurden bei Nachtragshaushalten jedenfalls im großen und ganzen stets nicht nur neu geplante Maßnahmen veranschlagt, sondern auch bereits geflossene Mittel rückwirkend abgebildet. Ob der Haushaltsgesetzgeber eigentlich verpflichtet ist, bei einem Nachtragshaushalt die unterjährig bereits erfolgten Abweichungen vom Haushaltsplan nachzuvollziehen, ist eine Frage, die im Rahmen dieser Stellungnahme nicht abschließend geklärt werden kann.

Wie dem auch sei: nicht nur der Bundesrechnungshof moniert am Nachtragshaushalt nun, daß sich der Haushaltsgesetzgeber hier auf die Neuberechnung der Konjunkturkomponente beschränkt, obwohl der Bund im laufenden Jahr Privatisierungserlöse i.H.v. 3,4 Mrd. Euro erzielt habe, die aufgrund des Grundsatzes der Vollständigkeit des Haushaltsplans (Art. 110 Abs. 1 GG) als Einnahmen auch im Nachtragshaushalt hätten berücksichtigt werden müßten.<sup>12</sup> Wenn dies richtig ist – wofür einiges spricht! – so hat sich die Lage seit dem Bericht des Bundesrechnungshofs insofern nochmals zugespitzt, daß aufgrund der erfolgten Teilprivatisierung der Commerzbank die Einnahmen des Bundes aus finanziellen Transaktionen auf 4,1 Mrd. gestiegen sind. (Was u.U. zu der in 2024 bereits vorhandenen Über-Kreditaufnahme hinzuzurechnen wäre).

---

<sup>11</sup> <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2024/07/2024-07-17-nachtragshaushalt-2024.html>

<sup>12</sup> BRH, a.a.O., S. 17 f.

Allenfalls könnte man dem Bundesrechnungshof den Wortlaut der Vorschrift aus § 8 G 115 entgegenhalten. Diese müßte allerdings jedenfalls „im Licht“ von Art. 110 GG ausgelegt werden und nicht umgekehrt. Jedenfalls sind in mehrfacher Hinsicht Zweifel an der Verfassungsgemäßheit auch des Nachtragshaushalts angebracht.