



Stenografisches Protokoll der 87. Sitzung

Haushaltsausschuss

Berlin, den 23. September 2024, 12.00 Uhr
Jakob-Kaiser-Haus, Sitzungssaal 1302
10117 Berlin, Dorotheenstraße 100

Vorsitz: Dr. Helge Braun, MdB

Tagesordnung

Tagesordnungspunkt 1

Seite 7

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes über die
Feststellung des Bundeshaushalts
für das Haushaltsjahr 2025
(Haushaltsgesetz 2025 - HG 2025)**

BT-Drucksache 20/12400

20(8)6534, zu 20(8)6534
(Stellungnahmen der Sachverständigen) (Anlagen)

Federführend:

Haushaltsausschuss

Gutachterlich:

Ausschuss für Inneres und Heimat
Sportausschuss
Wirtschaftsausschuss
Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
Verteidigungsausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Gesundheit
Verkehrsausschuss
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare
Sicherheit und Verbraucherschutz
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung
Ausschuss für Tourismus
Ausschuss für Kultur und Medien
Ausschuss für Digitales

**Berichterstatter/in:**

Abg. Dennis Rohde [SPD]

Mitberichterstatter/in:

Abg. Christian Haase [CDU/CSU]

Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Otto Fricke [FDP]

Abg. Peter Boehringer [AfD]

Abg. Dr. Gesine Löttsch [Die Linke]

Abg. Christian Leye [BSW]

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025**BT-Drucksache 20/12772****Federführend:**

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Wirtschaftsausschuss

Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschuss für Klimaschutz und Energie

Berichterstatter/in:

Abg. Dennis Rohde [SPD]

Mitberichterstatter/in:

Abg. Christian Haase [CDU/CSU]

Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Otto Fricke [FDP]

Abg. Peter Boehringer [AfD]

Abg. Dr. Gesine Löttsch [Die Linke]

Abg. Christian Leye [BSW]

c) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur perioden-
gerechten Veranschlagung von Zins-
ausgaben im Rahmen der staatlichen
Kreditaufnahme und eines Dritten
Gesetzes zur Weiterentwicklung der
Qualität und zur Teilhabe in der Kinder-
tagesbetreuung**

BT-Drucksache 20/12771**Federführend:**

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Berichterstatter/in:

Abg. Dennis Rohde [SPD]

Mitberichterstatter/in:

Abg. Christian Haase [CDU/CSU]

Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Abg. Otto Fricke [FDP]

Abg. Peter Boehringer [AfD]

Abg. Dr. Gesine Löttsch [Die Linke]

Abg. Christian Leye [BSW]



d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung
eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan
für das Haushaltsjahr 2024
(Nachtragshaushaltsgesetz 2024)**

BT-Drucksache 20/12770

Federführend:

Haushaltsausschuss

Berichterstatter/in:

Abg. Dennis Rohde [SPD]

Mitberichterstatter/in:

Abg. Christian Haase [CDU/CSU]

Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN]

Abg. Otto Fricke [FDP]

Abg. Peter Boehringer [AfD]

Abg. Dr. Gesine Löttsch [Die Linke]

Abg. Christian Leye [BSW]



Anwesend waren folgende Mitglieder des Ausschusses:

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Dilcher, Esther Hagedorn, Bettina Hakverdi, Metin Junge, Frank Papenbrock, Wiebke Rohde, Dennis Rudolph, Dr. Thorsten Thews, Michael	Heiligenstadt, Frauke Schmidt, Uwe Stein, Mathias Stüwe, Ruppert
CDU/CSU	Braun, Dr. Helge Bury, Dr. Yannick Haase, Christian Körper, Carsten Mattfeldt, Andreas Oßner, Florian Rief, Josef Uhl, Markus	Gräßle, Dr. Ingeborg Hoppermann, Franziska
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Banaszak, Felix Hönel, Bruno Kindler, Sven-Christian Piechotta, Dr. Paula	Eckert, Leon
FDP	Fricke, Otto Lieb, Dr. Thorsten Raffelhüschen, Claudia Schäffler, Frank	
AfD	Boehringer, Peter Schielke-Ziesing, Ulrike	
Die Linke		
BSW		



Anwesend war folgendes Mitglied der mitberatenden Ausschüsse:

Name	Fraktion	Ausschuss
Tebroke, Dr. Hermann-Josef	CDU/CSU	Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend



Anwesend waren folgende Sachverständige:

Dr. Claus Michelsen
Verband Forschender Arzneimittelhersteller

Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach
HEC Paris

Prof. Dr. Alexander Thiele
BSP Business & Law School Berlin

RA Dr. Ulrich Vosgerau

Zugeschaltet waren folgende Sachverständige:

Prof. Dr. Thiess Büttner
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

RA Prof. Dr. Georg Hermes

Prof. Dr. Stefan Koriath
Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Hanno Kube
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Prof. Dr. Jan Schnellenbach
Brandenburgische Technische Universität

Prof. Dr. Dr. h. c. Monika Schnitzer
Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Jens Südekum
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf



(Beginn: 12.02 Uhr)

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich eröffne die 87. Sitzung des Haushaltsausschusses.

Der Haushaltsausschuss hat einvernehmlich beschlossen, zu den vorliegenden Gesetzentwürfen eine öffentliche Expertenanhörung durchzuführen.

Ich rufe den **einzigen Tagesordnungspunkt** auf:

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushalts für das Haushaltsjahr 2025 (Haushaltsgesetz 2025 - HG 2025)

BT-Drucksache 20/12400

Federführend:
Haushaltsausschuss

Gutachterlich:
Ausschuss für Inneres und Heimat
Sportausschuss
Wirtschaftsausschuss
Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
Verteidigungsausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Gesundheit
Verkehrsausschuss
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Ausschuss für Tourismus
Ausschuss für Kultur und Medien
Ausschuss für Digitales

Berichterstatter/in:
Abg. Dennis Rohde [SPD]

Mitberichterstatter/in:
Abg. Christian Haase [CDU/CSU]
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
Abg. Otto Fricke [FDP]

Abg. Peter Boehringer [AfD]
Abg. Dr. Gesine Löttsch [Die Linke]
Abg. Christian Leye [BSW]

- b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025

BT-Drucksache 20/12772

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:
Wirtschaftsausschuss
Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Ausschuss für Klimaschutz und Energie

Berichterstatter/in:
Abg. Dennis Rohde [SPD]

Mitberichterstatter/in:
Abg. Christian Haase [CDU/CSU]
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
Abg. Otto Fricke [FDP]
Abg. Peter Boehringer [AfD]
Abg. Dr. Gesine Löttsch [Die Linke]
Abg. Christian Leye [BSW]

- c) Gesetzentwurf der Bundesregierung

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-Drucksache 20/12771

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Berichterstatter/in:
Abg. Dennis Rohde [SPD]

Mitberichterstatter/in:
Abg. Christian Haase [CDU/CSU]
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
Abg. Otto Fricke [FDP]



Abg. Peter Boehringer [AfD]
Abg. Dr. Gesine Löttsch [Die Linke]
Abg. Christian Leye [BSW]

d) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes über die
Feststellung eines Nachtrags zum
Bundeshaushaltsplan für das
Haushaltsjahr 2024 (Nachtrags-
haushaltsgesetz 2024)**

BT-Drucksache 20/12770

Federführend:
Haushaltsausschuss

Berichtersteller/in:
Abg. Dennis Rohde [SPD]

Mitberichtersteller/in:
Abg. Christian Haase [CDU/CSU]
Abg. Sven-Christian Kindler
[BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
Abg. Otto Fricke [FDP]
Abg. Peter Boehringer [AfD]
Abg. Dr. Gesine Löttsch [Die Linke]
Abg. Christian Leye [BSW]

Zu dieser öffentlichen Anhörung, die heute in einem hybriden Format stattfindet, darf ich Sie alle ganz herzlich begrüßen, insbesondere natürlich unsere Sachverständigen, die heute im Mittelpunkt stehen. Ich darf sie kurz einzeln begrüßen und würde mich freuen, wenn jeder ein kurzes „Hallo“ sagt. Das könnte dann sozusagen auch als Tonprobe durchgehen für diejenigen, die digital zugeschaltet sind.

Ich begrüße vom Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, der Universität Erlangen-Nürnberg Herrn Professor Dr. Thiess Büttner, der uns digital zugeschaltet ist.

Sachverständiger Prof. Dr. Thiess Büttner (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Schönen guten Tag!

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Ich begrüße ganz herzlich aus der Rechtsanwaltskanzlei Wurster Weiß Kupfer Herrn Rechtsanwalt Professor Dr. Georg Hermes.

Sachverständiger Prof. Dr. Georg Hermes: Einen schönen guten Tag! Es tut mir leid, dass ich meinen vollen Namen nicht digital eingeben konnte. Aber jetzt bin ich ja identifiziert.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Absolut. - Dann begrüße ich vom Lehrstuhl für Öffentliches Recht der Ludwig-Maximilians-Universität München Herrn Professor Dr. Stefan Koriath.

(Tonstörung)

Ihn haben wir noch nicht gehört. Er ist da, aber wir haben noch ein Tonproblem. Das bitte ich noch mal zu prüfen.

Ich begrüße Herrn Professor Dr. Hanno Kube vom Lehrstuhl für Öffentliches Recht der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Sachverständiger Prof. Dr. Hanno Kube (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Guten Tag in die Runde aus Heidelberg!

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Dann Herrn Dr. Claus Michelsen, Chefvolkswirt des Verbands Forschender Arzneimittelhersteller.

Sachverständiger Dr. Claus Michelsen (Verband Forschender Arzneimittelhersteller): Guten Tag!

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Dann begrüße ich Professor Dr. Jan Schnellenbach, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre an der Brandenburgischen Technischen Universität.

Sachverständiger Prof. Dr. Jan Schnellenbach (Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg): Einen schönen guten Tag! Hallo!

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Ich begrüße Frau Professor Dr. Dr. Monika Schnitzer, Lehrstuhl für Komparative Wirtschaftsforschung an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Vorsitzende des Sachverständigenrats.

Sachverständige Prof. Dr. Monika Schnitzer (Ludwig-Maximilians-Universität München): Guten Tag aus München!



Vorsitzender Dr. Helge Braun: Ich begrüße Herrn Professor Dr. Dr. Armin Steinbach vom Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Ökonomik an der HEC Paris.

Sachverständiger Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach (HEC Paris): Schönen guten Tag!

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Hallo! Herzlich willkommen! - Professor Dr. Jens Südekum vom Düsseldorf Institute for Competition Economics.

Sachverständiger Prof. Dr. Jens Südekum (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Hallo in die Runde!

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Dann begrüße ich Herrn Professor Dr. Alexander Thiele, Professur für Staatstheorie und Öffentliches Recht an der Business & Law School Berlin.

Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Thiele (BSP Business & Law School Berlin): Guten Tag!

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Dann noch als Letzten: Herrn Rechtsanwalt Dr. Ulrich Vosgerau.

Sachverständiger Dr. Ulrich Vosgerau: Schönen guten Morgen!

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Ich danke Ihnen allen für Ihre Teilnahme, und ich bedanke mich natürlich vor allen Dingen auch für die schriftlichen Stellungnahmen, die einen wichtigen Beitrag für unsere Vorbereitung auf diese Anhörung darstellen.

Für das Bundesfinanzministerium begrüße ich den Staatssekretär Dr. Reuter, der hier an meiner Seite sitzt.

Gestatten Sie mir vor Eintritt in die eigentliche Thematik einige Anmerkungen zur Organisation und zum Ablauf der Anhörung:

Ich bitte zunächst die Sachverständigen, die über Zoom X zugeschaltet sind und gerade nicht sprechen, ihr Mikrofon ausgeschaltet zu lassen.

Der Stenografische Dienst des Deutschen Bundestages wird ein Wortprotokoll fertigen, welches zusammen mit den Stellungnahmen auf der Homepage des Deutschen Bundestages veröffentlicht wird. Deshalb an der Stelle auch schon mal an die Kolleginnen und Kollegen vom Stenografischen Dienst: Herzlichen Dank für Ihre Arbeit!

Die eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen wurden in der Ausschussdrucksache 20(8)6534 zusammengefasst und dienen als Grundlage für die Fragen.

Die Anhörung dauert zwei Stunden. Eingangstatements sind nicht vorgesehen. Damit treten wir gleich in die erste Fragerunde ein.

Gemäß der bei der Anhörung des Haushaltsausschusses in der Vergangenheit praktizierten Verfahrensweise werde ich auch bei dieser Anhörung in jeder Fragerunde jeder Fraktion und jeder Gruppe einmal das Fragerecht geben. Die bewährte Regel, dass jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder aber jeweils eine Frage an zwei Sachverständige stellen kann, gilt auch bei dieser Anhörung. Weitere Fragen sind dann in der nächsten Fragerunde möglich.

Ich bitte die Obleute, für ihre Fraktion die Koordination der weiteren Fragerunden zu übernehmen und dem Sekretariat die Fragesteller zu benennen.

Um bei jeweils sieben Berichterstattern pro Fragerunde in einer zweistündigen Anhörung drei Runden zu ermöglichen, sollten Frage und Antwort zusammen nicht mehr als fünf Minuten einnehmen. Wenn wir dabei unseren Experteninnen und Experten möglichst viel Raum einräumen wollen, setzt das eine prägnante Fragestellung voraus.

Schließlich möchte ich noch darauf aufmerksam machen, dass die Anhörung live im Parlamentsfernsehen übertragen wird und anschließend auf der Internetseite des Deutschen Bundestages in der Mediathek abgerufen werden kann.



Dies alles gesagt habend, können wir jetzt starten. Für die SPD-Fraktion übernimmt die erste Frage-runde Dennis Rohde.

Dennis Rohde (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Vielen Dank auch an alle Sachverständigen für die vorab schriftlich eingegangenen Stellungnahmen.

Meine erste Frage geht an Herrn Steinbach. Wir haben momentan eine Bodensatz-GMA von ungefähr 2,5 Prozent des Haushaltsvolumens, also 12 Milliarden Euro. Meine Frage wäre, ob Sie das als mit den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar ansehen?

In dieselbe Richtung geht meine zweite Frage an Herrn Südekum. Halten Sie es aus ökonomischer Sicht für sinnvoll, den Haushalt durch die Nutzung ebenjener Bodensatz-GMA im ersten Moment zu überbuchen, um dann aber einen möglichst vollständigen Mittelabfluss zu garantieren?

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Herr Professor Steinbach.

Sachverständiger Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach (HEC Paris): Vielen Dank für Ihre Frage. - Ich halte die Bodensatz-GMA in Höhe von 12 Milliarden Euro finanzverfassungsrechtlich für problematisch, sowohl im Hinblick auf Haushaltsklarheit, Haushaltswahrheit als auch auf die parlamentarische Budgethoheit. Richtig ist, dass das Instrument weitläufig zum Einsatz kommt. Gängig sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene ist das Instrument. Allerdings wird es primär zum Einsatz gebracht, um Prognose-schwierigkeiten und Schätzungenauigkeiten abzubilden, und darf nicht eingesetzt werden, um einen Haushaltsausgleich herbeizuführen bzw. nur zum Schein herbeizuführen.

Problematisch ist hier auch, dass nicht nur die Bodensatz-GMA auf Rekordniveau ist, sondern dass auch die Ressort-GMAs steigen, was eigentlich kommunizierende Röhren dergestalt sein sollten, dass, wenn die Ressort-GMA hochgeht, die Bodensatz-GMA eigentlich runtergehen müsste.

Die entscheidende Frage ist jedoch, wo die Höchstgrenze liegt für eine zulässige GMA. Dazu gibt es sowohl Bundes- als auch Landespraxis. Normalerweise variiert, oszilliert die Bodensatz-GMA irgendwo zwischen knapp über 0 Prozent der Ausgaben und knapp unter 2 Prozent, häufig zwischen 0 und 1 Prozent. Allerdings haben einige Länder wie zum Beispiel Bayern auch schon eine Bodensatz-GMA von 1,8 Prozent aufgewiesen.

Es gibt auch Rechtsprechung dazu auf Länder-ebene. Einige Landesverfassungsgerichtshöfe haben sich damit befasst. Der Berliner Verfassungsgerichtshof fand sie in Höhe von 2,3 Prozent der Ausgaben unproblematisch, hat sich in dem Zusammenhang allerdings nicht explizit mit Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit auseinandergesetzt, sodass das kein Freifahrtschein ist.

In der Gesamtschau von Praxis und Rechtsprechung halte ich eine Höchstgrenze von 2 Prozent der Ausgaben noch für vertretbar. Das würde hier konkret bedeuten, dass die Bodensatz-GMA auf rund 9,8 Milliarden reduziert werden sollte.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Herr Professor Südekum.

Sachverständiger Prof. Dr. Jens Südekum (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Ja, vielen Dank. - In der Gesamtschau würde ich mich dem anschließen. Ich würde auch dafür plädieren, die GMA von 12 Milliarden auf knapp unter 10 Milliarden Euro zu reduzieren. Das sollte bei einem Haushaltsvolumen von 489 Milliarden Euro auch problemlos möglich sein, insbesondere wenn ich mir anschauere, was sich im Bereich Intel abzeichnet: dass dort ja jetzt absehbar Mittel, die geplant waren, auch im Haushaltsjahr 2025 nicht abfließen werden.

Vielleicht noch ganz kurz eine ökonomische Einordnung des Haushalts von meiner Seite, um ein bisschen zu erklären, wo diese GMA herkommt: Insgesamt ist ja das nominale Ausgaben-niveau im Jahr 2025 etwa auf demselben Niveau wie 2024, das heißt nominal konstant, also real etwa gut 2 Prozent geringer. Das heißt, wir haben einen leicht restriktiven Impuls des Bundeshaushalts.



Und das, würde ich sagen, ist in der aktuellen konjunkturellen Lage, wie sie sich darstellt, eben nur schwer zu argumentieren.

Wir haben ja die Situation, dass wir beim BIP seit fast fünf Jahren eine Seitwärtsbewegung haben, beim privaten Konsum ebenso. Es gibt kaum außenwirtschaftliche Impulse, und bei den privaten Bruttoanlageinvestitionen waren die letzten Zahlen des Statistischen Bundesamtes ja wirklich dramatisch - wir haben einen starken Einbruch dort erlebt -, sodass man derzeit fast die Situation hat, dass die einzig verbliebene wirkliche konjunkturelle Stütze gerade tatsächlich der Staat ist.

In so einem Umfeld wäre es jetzt makroökonomisch eigentlich nicht zu verantworten, auf einen sehr restriktiven Impuls umzuschalten, wie es der Fall gewesen wäre, wenn man sich an den Haushalts- und Finanzplanungen orientiert hätte. Insofern ist es aus meiner Sicht gut, dass man es durch eine Kombination von verschiedenen Elementen geschafft hat, den Haushaltsausgleich ohne echte Kürzungen bei den Ausgaben zu bewerkstelligen.

Ein Element davon - es gibt noch einige andere, über die wir heute auch noch sprechen werden - war eben die GMA. Hätte man sie von vornherein niedriger angesetzt, wären eben sofortige Kürzungen die Folge gewesen. Aber gleichwohl bleibt es natürlich dabei, dass es eben nicht nur einen Scheinausgleich geben darf bei der GMA.

Ich sehe jetzt auch keine streng wissenschaftliche Herleitung für diesen 2-Prozent-Schwellenwert. Das Haushaltsprinzip „Wahrheit und Klarheit“ wurde nie thematisiert in den Jahren, wo die GMA immer systematisch zu niedrig angesetzt war. Insofern ist es, glaube ich, eine ein bisschen offene und noch nicht geklärte Rechtsfrage. Aber aus pragmatischen Gründen und um einfach auch Bedenken zu zerstreuen, würde ich eben dafür plädieren, die GMA auf jeden Fall zu reduzieren von 12 Milliarden auf knapp unter 10 Milliarden Euro. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen Dank. - Für die CDU/CSU-Fraktion fragt jetzt Florian Obner.

Florian Obner (CDU/CSU): Ja, Herr Vorsitzender, vielen Dank. - Ich würde zwei Fragen stellen an Herrn Professor Dr. Korioth.

Die erste Frage wäre: Bekanntermaßen ist ja die Deutsche Bahn wirtschaftlich, aber auch finanziell in krasser Schieflage. Mit dem Haushalt 2025 versucht ja die Bundesregierung, ihr nun finanziell unter die Arme zu greifen, jedoch mit derart zusätzlichen Mitteln, die vermeintlich an der Schuldenbremse vorbeilaufen können. Sowohl die Eigenkapitalerhöhung um 4,5 Milliarden Euro als auch das endfällige Darlehen auf 34 Jahre über 3 Milliarden Euro an die DB InfraGO scheinen schon ein sehr hohes verfassungsrechtliches Risiko zu bergen, am Ende aufgrund eben der vorliegenden Ausgestaltung nicht als finanzielle Transaktion gewertet zu werden. Sehen Sie, Herr Professor, dieses Risiko beherrschbar? Kann das nicht am Ende den gesamten Haushalt 2025 sprengen, falls anderweitig weitere 7,5 Milliarden Euro eingespart werden müssten?

Die zweite Frage zielt auch ein Stück weit auf den Vorfragenden ab: Schaut man jetzt auf die Vielzahl von Globalpositionen im Regierungsentwurf - es sind über 32 -, spricht allein die Gesamthöhe von über 50 Milliarden Euro dafür, dass hier offenbar eine eklatante Unterdeckung des Bundeshaushalts ein Stück weit verschleiert werden soll. Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit werden so ein Stück weit konterkariert. Zudem kommen noch die Risiken bezüglich Bahnfinanzierung - meine erste Frage - und der noch nicht beschlossenen Wachstumsinitiative hinzu. Wie bewerten Sie diese Globalpositionen aus verfassungsrechtlicher Sicht, und in welcher Höhe und wie gestaltet könnten globale Veranschlagungen im Regierungsentwurf 2025 überhaupt aus Ihrer Sicht noch gerechtfertigt werden? - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Herr Professor Korioth.

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Korioth (Ludwig-Maximilians-Universität München): Vielen Dank. - Ich beginne mit der zweiten Frage und konzentriere mich dabei auf die globalen Minderausgaben. Da gibt es eine Besonderheit:



Wir haben ressortspezifische globale Minderausgaben im Haushaltsentwurf und dann noch mal eine allgemeine globale Minderausgabe. Ich würde das so bezeichnen, dass die hintereinandergeschaltet sind. Da hätte ich erhebliche Bedenken. Ich denke, dass eigentlich schon durch die Ressort-GMA der Spielraum dessen, was dem Haushaltsgesetzgeber beim Ansatz zu erwartender Minderausgaben im Haushaltsjahr zur Verfügung steht, fast ausgeschöpft ist. Ich hätte Probleme, daneben eine allgemeine globale Minderausgabe mit 2 Prozent des Haushalts anzuerkennen.

Ich sehe, dass es in der Tat keine trennscharfe Größe gibt, jenseits derer eine globale Minderausgabe verfassungsrechtlich unzulässig wäre. Aber wenn man diese hintereinandergeschalteten globalen Minderausgaben sieht, ist das Ganze schon sehr schwierig ... [Bild- und Tonstörung]

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Herr Korioth, Sie sind jetzt eingefroren für uns.

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Korioth (Ludwig-Maximilians-Universität München): Dann in aller Kürze zur ersten Frage.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Wenn Sie vielleicht das Bild mal ausmachen, dann können wir Sie wenigstens erfolgreich hören.

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Korioth (Ludwig-Maximilians-Universität München): Ja, ich hoffe, Sie ... [Bild- und Tonstörung]

Ich mache noch einmal einen Versuch. - Herr Vorsitzender, hören Sie mich?

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Hören können wir Sie jetzt gut, danke.

Sachverständiger Prof. Dr. Stefan Korioth (Ludwig-Maximilians-Universität München): Gut, vielen Dank. Dann setzte ich fort. - In aller Kürze: Bei beiden Punkten zu den finanziellen Transaktionen - Eigenkapitalerhöhung der Bahn und Darlehen über 34 Jahre - sehe ich erhebliche verfassungsrechtliche Risiken und Schwierigkei-

ten. Es ist richtig, dass die finanziellen Transaktionen im deutschen Recht nur formal definiert werden, vor allen Dingen in § 3 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115. Es liegt allerdings nahe, auch wenn das unmittelbar sicher nicht gilt, die europäischen Regelungen heranzuziehen. Dann käme es auf die Frage der Werthaltigkeit der finanziellen Transaktionen an. Bei einem Darlehen über 34 Jahre, das also fast am Horizont verschwindet, was den Rückzahlungsanspruch angeht, sehe ich da erhebliche Schwierigkeiten, und ich sehe auch nicht, dass eine Eigenkapitalerhöhung bei der DB AG wirklich werthaltig ist. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Für Bündnis 90/Die Grünen Sven-Christian Kindler.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Auch ich will mich für meine Arbeitsgruppe bei den Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen und Ihre Teilnahme - digital wie analog - bedanken.

Angesichts der Probleme, die uns Alexander Dobrindt mit dem Internet hinterlassen hat, frage ich jetzt einen Sachverständigen hier im Raum, sodass auch die Übertragung klappen sollte.

(Vereinzelte Heiterkeit)

Herr Professor Alexander Thiele, ich habe eine Frage zu den globalen Minderausgaben bzw. zur Bodensatz-GMA. Inwieweit halten Sie sie verfassungsrechtlich für ein Problem? Können Sie eigentlich eine gewisse Obergrenze verfassungsrechtlich definieren, und welcher Entscheidungsspielraum kommt dabei dem Haushaltsgesetzgeber zu?

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Herr Professor Thiele.

Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Thiele (BSP Business & Law School Berlin): Vielen Dank. - Ich glaube, es ist klar, dass die globale Minderausgabe als solche ein tradiertes Instrument des Haushaltsrechts ist; das will niemand ernsthaft bezweifeln. Es ist ein Instrument, das



genutzt wird und auch genutzt werden muss, um Prognoseschwierigkeiten in irgendeiner Form zu begegnen und den Ausgleich des Haushaltes abzubilden. Insofern dient die GMA, wenn man so will, der Haushaltsklarheit und der Haushaltswahrheit und ist kein Widerspruch zu diesen beiden Prinzipien.

Klar ist trotzdem auch, dass die GMA irgendwo eine Grenze haben muss, weil sie sonst irgendwann nur noch zum Schein eingeführt wird, um den Haushalt auszugleichen, obwohl die Positionen das nach der Schätzgenauigkeit eigentlich nicht hergeben. Und damit beginnt schon das Problem.

Wir erkennen Extremfälle. Wenn wir jetzt also hier eine GMA in Höhe von 80 Milliarden Euro hätten, hätten wir, glaube ich, alle keine Schwierigkeiten, zu sagen: Das geht nicht. - Die Frage ist aber: Wo beginnt sozusagen die verfassungsrechtliche Problematik?

Kollege Steinbach hat einige Punkte genannt, bei denen es aber letztlich allein auf die Zahlen ankommt. Diese 2-Prozent-Marke scheint sich so ein bisschen zu etablieren, zumindest im Schrifttum. Was mir dabei ein bisschen zu kurz kommt, ist, glaube ich, die Begründung für die GMA; denn die finden wir ja bisher nicht. Und es kann ja gute Gründe geben, warum man in einem bestimmten Haushaltsjahr aus bestimmten Gründen - möglicherweise viele Subventionen, die tendenziell nicht abfließen, weil wir Fachkräftemangel haben, etc. - Schätzungenauigkeiten in bestimmten Positionen hat, die höher sind als in anderen Fällen. Deswegen genügt mir auch der Verweis auf die empirische Erfahrung nicht unbedingt, wenn man also sagt: Früher hatten wir aber weniger, und jetzt ist mehr. - Das stimmt, aber das bringt verfassungsrechtlich nicht viel.

Für die Notwendigkeit einer solchen Begründung, die der Haushaltsgesetzgeber liefern könnte, spricht auch, dass das Verfassungsgericht das ja häufig so löst. Sind wir mal ehrlich: Wenn die nicht weiterwissen, dann kommen sie mit Darlegungslasten und fragen danach, was denn der Grund ist und ob die entsprechende Begrün-

dung überzeugt. Das wäre ein Weg, den der Haushaltsgesetzgeber in jedem Fall gehen sollte, unabhängig davon, ob und wie stark er die GMA reduziert: dass er - ähnlich wie es damals ja auch bei der Notlage - seine Darlegungspflichten etwas erhöht und etwas mehr darüber spricht, warum die GMA in diesem Fall so hoch ist, woraus es sich also ergibt. Dann würde ich keine absolute Obergrenze ansetzen. Es kann durchaus denkbar sein, dass die 2,49 Prozent sogar gerechtfertigt sind. Es ist unwahrscheinlich - das gebe ich zu; es ist sehr hoch -, aber es ist nicht von vornherein völlig ausgeschlossen, wenn man das in irgendeiner Form schlüssig darlegen kann.

Vor dem Hintergrund würde ich dem Haushaltsgesetzgeber zwei Dinge raten. Ich würde ihm erst mal anraten, die GMA losgelöst von irgendwelchen Obergrenzen, wo es geht, zu reduzieren, so wie es die Vorredner ja auch angesprochen haben. Und ich würde in jedem Fall anraten, bei solch exzeptionell hohen GMAs im Haushaltsgesetz selbst oder auf anderem Wege zu begründen, warum die GMA hier ausnahmsweise diese Höhe erreicht. Dann ist aber, so würde ich sagen, auch eine etwas überhöhte GMA durchaus verfassungsrechtlich zulässig. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Für die FDP-Fraktion Thorsten Lieb.

Dr. Thorsten Lieb (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Einen schönen guten Tag und danke an die Sachverständigen, dass Sie heute alle mit uns über diese wichtigen Fragen diskutieren.

Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Schnellenbach. Ich knüpfe im Grunde an das an, was wir schon diskutiert haben. Mir geht es jeweils um die verfassungsrechtlichen Maßstäbe, soweit wir sie bislang aus der Rechtsprechung herausziehen können.

Einmal die Frage nach den schon mehrfach angesprochenen globalen Minderausgaben: Es hat ja in dem bekannten Urteil aus dem November 2023 einen Sachvortrag zu der Frage gegeben: Was ist bei der GMA angemessen? Dazu hat sich das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung



ausdrücklich nicht verhalten. Deswegen an dieser Stelle die Frage: Was sind die Maßstäbe, an denen man sich orientieren kann?

Die gleiche Frage jetzt mit Blick auf Artikel 115 Grundgesetz und auch das Umsetzungsgesetz dazu: Welche verfassungsrechtlichen Maßstäbe für finanzielle Transaktionen gibt es? Was ist erforderlich, zum einen hinsichtlich Begründungstiefe und zum anderen hinsichtlich der auch schon angesprochenen Werthaltigkeit, damit eine finanzielle Transaktion als solche im Sinne von Artikel 115 Grundgesetz gewertet werden kann? - Ganz herzlichen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Professor Schnellenbach.

Sachverständiger Prof. Dr. Jan Schnellenbach (Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg): Vielen Dank für die Fragen. - Zunächst mal zu der Frage hinsichtlich der globalen Minderausgabe. Wir haben tatsächlich, wie schon von den Kollegen gehört, dieses Mal eine sehr hohe globale Minderausgabe, und wir haben rechtlich gesehen keine klaren Maßstäbe, wie hoch sie sein darf. Aber man muss sich eben tatsächlich fragen: Was ist eigentlich realistisch? Was kann man ökonomisch gesehen als geringeren Mittelabfluss - geringer als prognostiziert - erwarten? Und da gibt es vielleicht schon einige Gründe, warum man jetzt vorsichtiger als bisher sein sollte.

Wir haben in diesem Haushalt einen relativ hohen Anteil an Investitionen als finanzielle Transaktionen, einen deutlich höheren Anteil, als das bisher der Fall war. Es ist natürlich so, dass gerade bei der globalen Minderausgabe eine Hauptbegründung immer die ist, dass gerade bei den Investitionsausgaben weniger abfließt, als man im Vorhinein gedacht hat - wegen Planungsschwierigkeiten, Umsetzungsschwierigkeiten und solchen Dingen. Wenn jetzt allerdings der Anteil von Investitionen an den finanziellen Transaktionen zunimmt, dann ist das natürlich ein kleineres Problem, dann muss man nicht mit so hohen Abflussschwierigkeiten rechnen, wie das vielleicht früher der Fall war.

Insofern wäre ich da jetzt vielleicht sogar ein bisschen vorsichtiger beim Ansatz der globalen Minderausgabe und sehe eigentlich eher gute Gründe, warum man aus ökonomischer Sicht nicht eine derart hohe GMA ansetzen sollte. Man sollte da also eher vorsichtig sein und diese außergewöhnlich hohe GMA jetzt eher reduzieren. Da würde ich auch den Vorrednern zustimmen, dass es sicherlich sinnvoll wäre, die nicht genutzten Intel-Mittel in dieser Hinsicht jetzt umzuwidmen und entsprechend zu nutzen, um die Unsicherheiten zu reduzieren.

Was die finanziellen Transaktionen angeht, ist natürlich eine wichtige Frage die Frage der Werthaltigkeit, also ob da tatsächlich vermögensneutrale finanzielle Transaktionen erfolgen. Wenn es um die Unterstützung der Bahn geht, kann man wahrscheinlich davon ausgehen, dass die Bahn in der Lage sein wird, ihre Verpflichtungen auch in der Zukunft zu erfüllen, gerade was die Darlehenskomponente der Unterstützung der Bahn angeht. Da sehe ich also auch kein so großes Problem. Wir haben auch beim Generationenkapital überhaupt kein Problem bei den finanziellen Transaktionen.

Ein Problem, das aus ökonomischer Sicht bei diesem Investitionscharakter auftreten kann, ist, dass unklar ist, wann aus diesen Investitionen im finanzstatistischen, im haushaltsrechtlichen Sinn dann auch tatsächlich spürbare Investitionen im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden, also wann tatsächlich Investitionen in physische Infrastruktur bei der Bahn erfolgen. Da ist jetzt natürlich die Frage, wie die Umsetzung bei der Bahn funktionieren wird.

Aber grundsätzlich würde ich da aus ökonomischer Sicht erst mal keine großen Probleme sehen.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen Dank. - Für die AfD fragt jetzt Peter Boehringer.

Peter Boehringer (AfD): Danke, Herr Vorsitzender. - Meine Frage geht an den Sachverständigen Dr. Vosgerau. Auch wir fragen noch mal zum Thema „globale Minderausgabe“. Es wurde jetzt



ja schon vieles gesagt, und erwartungsgemäß haben die Sachverständigen der Regierung etwas in Richtung 2 Prozent des Haushaltsetats als richtig angesehen, und die Opposition sieht es ganz anders. Ich erinnere daran, dass im Moment 3 Prozent im Haushaltsentwurf stehen - 12 Milliarden Euro - und das auch noch nicht einmal die ganze Wahrheit ist. Schon die 3 Prozent sind das Dreifache dessen, was bisher Staatspraxis war, wovon sich der Finanzminister eigentlich immer bezieht.

Aber das Problem ist ja in Wirklichkeit noch viel größer - wir haben es schon ansatzweise gehört -: Es gibt Ressort- bzw. Einzelplan-GMAs. Nach unserer Rechnung sind es je nach Betrachtungsweise zwischen 20 und 27 Milliarden Euro extra, die in dieser Größenordnung jetzt noch keiner thematisiert hat. Zusammen führt uns das auf bis zu 39 Milliarden Euro oder fast 9 bis 10 Prozent des Staatshaushalts. Das ist die wahre GMA. Es wurde eben schon von Sachverständigen der Regierung zu Recht gesagt, dass das ein Stück weit kommunizierende Röhren sind, diese Einzelplan-GMAs und die globale GMA. Denn wenn die Verwaltung durch Einzelplan-GMAs einem Sparzwang unterworfen wird, dann ist es fast nicht mehr möglich, auch noch eine globale GMA zu erwirtschaften.

Deshalb meine Fragen, Herr Dr. Vosgerau: Kann man, wenn das so ist, diesen Haushalt überhaupt noch als ausgeglichen im Sinne der Artikel 109 und 110 des Grundgesetzes ansehen? Und: Könnte man nicht sagen, dass der Bundestag sein Budgetrecht an dieser Stelle fast schon aufgibt?

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Herr Dr. Vosgerau.

Sachverständiger Dr. Ulrich Vosgerau: Danke. - Ja, in der Tat. Die Kritik war ja bei allen Sachverständigen bisher schon herauszuhören; darüber scheint eine allgemeine Einigkeit zu bestehen.

Also: Der Haushalt genügt eben nicht dem Grundsatz der Haushaltswahrheit. Es gibt immer Ausgaben, die man nicht präzise vorhersagen kann; das ist eine Standardsituation. Aber im Hinblick auf solche Ausgaben gilt eben das Prinzip der Schätzgenauigkeit - das geht natürlich auf

die Empirie zurück -, und da muss man empirisch fragen: Wie war es in den vorigen Jahren? Ich glaube, in dem Punkt sind sich alle Sachverständigen bisher auch einig gewesen.

Ich möchte allerdings noch einen weiteren Aspekt hinzunehmen, der noch nicht so richtig zur Sprache kam, mir aber fundamental scheint: Das eigentliche Skandalon an diesem Haushaltsentwurf ist ein Gewaltenteilungsproblem. Ich sehe hier in der Tat eine Parallele zur Maastricht- und Lissabon-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in der es ja auch darum ging, dass der Bundestag, auch mit noch so großer Mehrheit, nicht seine eigenen fundamentalen, ihm nach der Verfassung zustehenden Rechte einfach an andere Stellen delegieren darf. Selbst wenn die Mehrheit noch so groß ist, darf er es eben nicht. Es ist kein Recht, sondern eine Kompetenz. Das heißt, Recht und Pflicht fallen zusammen.

Durch die Globalität dieses Haushalts wird bewirkt, dass im Grunde alles ins Ermessen der Regierung gestellt wird. „Budgetrecht des Bundestages“ heißt ja nicht, dass der Bundestag eine absolute Obergrenze festlegt, wie viel Geld ausgegeben werden darf, und dann ist die Regierung so lange frei, bis zu dieser Obergrenze alles ausgeschöpft ist, sondern „Budgetrecht des Bundestages“ heißt, dass der Bundestag auch festlegt, wofür die Regierung das Geld ausgeben darf. Und das tut er hier nicht; denn an Ausgaben, die überhaupt noch disponibel sind, die noch nicht rechtlich oder zumindest faktisch festgelegt sind - das sind ja über 90 Prozent -, bleibt nicht allzu viel übrig. Und das Wenige, das übrig bleibt, wird dann im Wege des Haushaltsvollzugs letztlich in das Belieben der Regierung gestellt. Denn wo diese globalen Minderausgaben dann getätigt werden, kann ja nur die Regierung bestimmen. Darauf hat der Bundestag technisch gar keinen Einfluss mehr.

Dieser Haushalt genügt also erstens nicht Artikel 110 des Grundgesetzes, und zweitens genügt er nicht dem Grundsatz der Haushaltswahrheit, weil er nicht dem Prinzip der Schätzgenauigkeit genügt. Zudem sehe ich ein fundamentales Gewaltenteilungsproblem. Deswegen ist dieser



Haushaltsentwurf wegen der mangelnden Genauigkeit und der viel zu großen Globalität der Ansätze verfassungswidrig.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Vertreter der beiden Gruppen sehe ich hier im Augenblick nicht. - Dann gehen wir in die zweite Runde, und Bettina Hagedorn beginnt.

Bettina Hagedorn (SPD): Schönen guten Tag, Herr Vorsitzender! Liebe Sachverständige! Ich möchte gerne eine Frage stellen zu dem 49-Punkte-Papier, das ja in den Haushaltsentwurf der Regierung eingepreist worden ist. Dazu gibt es von mancher Seite Kritik. Ich würde gerne zwei Fragen an die Sachverständigen Jens Südekum und Monika Schnitzer stellen.

Meine erste Frage: Halten Sie es grundsätzlich für richtig, dass diese Wachstumsinitiative schon in den Haushaltsentwurf eingepreist worden ist, obwohl sie, wie kritisiert wird, natürlich noch nicht beschlossen ist? Unsere Absicht ist ja, sie gemeinsam mit dem Haushalt zu verabschieden.

Meine zweite Frage: Es wird auch Kritik an den Prognosen geäußert. Die einen sagen, sie seien zu konservativ geschätzt, die anderen sagen, sie seien zu optimistisch geschätzt. Was sagen Sie zu der Treffsicherheit der im Haushaltsentwurf enthaltenen Prognosen? - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Professor Südekum.

Sachverständiger Prof. Dr. Jens Südekum (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Ich danke ganz herzlich für die Frage. - Zunächst würde ich sagen, dass das Einpreisen des Wachstumspakets in den Bundeshaushalt eigentlich genau richtig ist im Sinne von Haushaltswahrheit und -klarheit. Ein Haushalt, in dem genau diese Maßnahmen nicht eingepreist worden wären, wäre im Prinzip kontrafaktisch, weil es im Laufe des Haushaltsjahres auch Auswirkungen geben wird. Insofern ist es richtig, das mit hineinzurechnen, auch wenn es natürlich Schätzungenauigkeiten gibt.

Es gibt jetzt ja diverse Schätzungen, welche Auswirkungen das haben wird. Die Bundesregierung selbst geht von etwa 0,5 Prozentpunkten mehr Wachstum beim BIP in 2025 aus. Eine Studie - ich würde Ihnen die schriftliche Stellungnahme des Kollegen Michelsen empfehlen, in der er alles sehr genau ausgeführt hat - geht für das Jahr 2025 ungefähr von einer ähnlichen Größenordnung aus und langfristig bis 2028 von bis zu 0,9 Prozentpunkten; das ist also sehr positiv. Das heißt, wenn diese Projektionen so stimmen, würde 2025 das Wachstumspaket insgesamt ein zusätzliches BIP in Höhe von rund 17,5 Milliarden Euro generieren.

Die Frage ist jetzt, was das für den Bundeshaushalt an zusätzlichen Einnahmen bedeutet. Da gibt es verschiedene Schätzungen, wie sich das dann auf die sogenannte Budget-Elastizität auswirkt. Aber der Konsens scheint zu sein, dass der gewählte Ansatz - also eine saldierte globale Mehreinnahme von 6,9 Milliarden Euro - sehr gut von diesen Schätzungen gedeckt und sogar eher konservativ ist. Insofern sehe ich hier auch einen Unterschied zu der GMA, die nicht näher erläutert wurde. Die GME aus dem Wachstumspaket scheint mir sehr gut hergeleitet zu sein.

Damit würde ich es gerne belassen und an Frau Schnitzer weitergeben.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Frau Professor Schnitzer.

Sachverständige Prof. Dr. Monika Schnitzer (Ludwig-Maximilians-Universität München): Wir haben uns mit diesem Thema natürlich intensiv beschäftigt und auch im Sachverständigenrat versucht, diese Wachstumseffekte abzuschätzen. Es ist klar, dass sie sich nur dann im Jahr 2025 noch realisieren lassen, wenn man es sehr schnell umsetzt. Das bedeutet aber, dass sie möglicherweise dann doch mit einer gewissen Verzögerung eintreten; das zeigen auch Erfahrungen anderer Länder. Insbesondere Erwerbsmigration braucht eine Weile. Bis die Investitionen umgesetzt werden, braucht es sicherlich auch eine Weile.



Unsere Schätzung ist, dass die degressive Abschreibung einen Effekt im Jahr von 0,1 Prozentpunkten mehr Wachstum für das BIP haben wird. Das heißt, für drei, vier Jahre kommen wir dann kumulativ auf 0,3 Prozentpunkte. Ähnlich ist es bei der Erwerbsmigration bzw. auch bei der Erwerbsbeteiligung von Geringverdienenden und älteren Erwerbstätigen - das ist ja auch vorgesehen -: Hier kämen wir pro Jahr auch auf ungefähr 0,1 Prozentpunkte mehr Wachstum, also über drei, vier Jahre auf 0,3 Prozentpunkte. Das heißt, insgesamt werden wir am Ende schon bei 0,6 bis 0,8 Prozentpunkten landen, aber nicht ganz so schnell. Im ersten Jahr, also 2025, werden wir vielleicht 0,1 oder 0,2 Prozentpunkte mehr Wachstum haben. Insofern werden die globalen Mehreinnahmen vermutlich eher etwas überschätzt.

Was ich aber jetzt unbedingt hinzufügen möchte, ist ein Effekt, der sich natürlich nicht ganz so leicht quantifizieren lässt, aber der doch schon sehr wichtig ist. Die Wachstumsimpulse nämlich, insbesondere wenn man sich zügig auf sie verständigt und sie umsetzt, können dazu beitragen, die Unsicherheit zu reduzieren. Darin sehen wir momentan das größte Problem für die Entwicklung bzw. für das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts. Wir sehen einfach, dass der Konsum nach wie vor nicht wirklich anspringt, obwohl die Realeinkommen sich mittlerweile deutlich erholt haben. Die Realeinkommen haben sich besser erholt als der Konsum. Wir sehen aber nach wie vor eine Sparneigung, die deutlich über dem liegt, was wir in normalen Zeiten haben.

Wenn es jetzt wirklich ein glaubwürdiges Wachstumssignal gibt, dann würden wir davon ausgehen, dass das die Konsumenten dazu motiviert, ihren Konsum wirklich zu steigern. Das Gleiche gilt für die Investitionen, wo wir nach wie vor ein ungünstiges Klima haben. Der Geschäftsklimaindex ist nach wie vor ungünstig. Ein deutliches Signal könnte diese Unsicherheit massiv reduzieren und würde dann auch wirklich positive und schnelle Wachstumsimpulse nach sich ziehen.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen Dank. - Für die CDU/CSU-Fraktion Inge Gräßle.

Dr. Ingeborg Gräßle (CDU/CSU): Vielen Dank. - Herr Professor Büttner, ich möchte Sie fragen, ob Sie hinsichtlich der Wachstumsinitiative die Auffassung teilen, dass man damit wirklich ein BIP-Wachstum von 0,5 bis 0,6 Prozentpunkte erzielen kann, und ob man mit den veranschlagten konjunkturbedingten Mehreinnahmen von gut 6 Milliarden Euro rechnen kann?

Meine zweite Frage geht an Herrn Professor Kube: Die Neuberechnung der Nettokreditaufnahme im Nachtrag lässt ja die erzielten Privatisierungserlöse in Höhe von 3,4 Milliarden Euro außer Acht, wodurch sich der Verschuldungsspielraum um 3,4 Milliarden Euro erhöht. Sehen Sie darin ein neues und dann verfassungswidriges Manöver, um mehr Schulden machen zu können? - Danke.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen Dank. - Professor Büttner.

Sachverständiger Prof. Dr. Thiess Büttner (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Vielen Dank für die Frage. - Vielleicht sollte man vorweg noch einmal darüber sprechen, dass es sich hier nicht um einen Entwurf für ein Gesetzespaket handelt, der bereits beschlossen wurde oder auch hinreichend abgeschätzt wurde. Es handelt sich lediglich um Ankündigungen von 49 verschiedenen Maßnahmen. In der Vergangenheit sind solche Ankündigungen in aller Regel nicht in Budgetansätze überführt worden.

Wenn man in diesem Fall eine Rechnung macht, stellt sich natürlich die Frage: Wie groß wird das Wachstum sein? - Studien haben versucht, die 49 Maßnahmen, um die es da geht, im Einzelnen auszubuchstabieren. Die Regierung selbst schätzt für 2025 ein zusätzliches Wachstum von einem halben Prozent. In den Folgejahren gäbe es dann vielleicht noch zusätzliche Effekte; aber es geht jetzt ja um das Jahr 2025.

Nun ist es so: Wenn ich Wirtschaftswachstum habe, zum Beispiel 1 Prozent, dann kann ich ausrechnen, um wie viel das BIP, also die Wirtschaftsleistung, steigt, und überschlagsmäßig schauen, wie viel Geld beim Bundeshaushalt aufschlagen wird. Dafür müssen wir betrachten,



welche Steuereinnahmen der Bund eigentlich hat usw. Nach den üblichen Schätzungen bedeutet 1 Prozent Wachstum ungefähr 4 Milliarden Euro zusätzliche Einnahmen. Wie man hier mit einem halben Prozent Wachstum auf 6,9 Milliarden Euro kommen will, ist mir schleierhaft. Das halte ich nicht für seriös abgeschätzt.

Dass es natürlich wichtig ist, mit Maßnahmen, die das Wachstum ankurbeln, voranzugehen, ist unbenommen. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen herzlichen Dank. - Herr Professor Kube ist jetzt dran.

Sachverständiger Prof. Dr. Hanno Kube (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Vielen Dank für die an mich gerichtete Frage. Diese bezog sich auf die Privatisierungserlöse in 2024, die nicht als finanzielle Transaktionen im Nachtragshaushalt 2024 verbucht werden.

Ein kurzes Wort zu finanziellen Transaktionen. Es geht hier um Vermögenstausche, die aus Sicht des Bundes werthaltig sind. Deshalb werden sie nicht auf die Schuldenbremse angerechnet, sondern stehen außerhalb davon.

Ich habe erhebliche Bedenken, was die Vorgänge in 2025 angeht; das ist eben auch schon angesprochen worden. Nur ein Wort dazu: Sowohl die Eigenkapitalerhöhung als auch die Darlehensgewährung an die Deutsche Bahn sehe ich in diesem Zusammenhang als problematisch an, zum einen, was die Renditeerwartungen aus der Kapitalerhöhung angeht, und zum anderen, was die Laufzeit des Darlehens angeht. Da stellt sich für mich doch ganz erheblich die Frage, ob man das als werthaltigen Vermögenstausch aus Sicht des Bundes in 2025 ansehen kann.

Wenn man das aber tut - was aus meiner Sicht fraglich ist -, dann wäre es umso mehr geboten, den Vorgang in 2024, also die Erzielung von Privatisierungserlösen, auch als finanzielle Transaktion anzusetzen; denn das ist relativ eindeutig - anders als der Vorgang in 2025 - eine werterhaltende Maßnahme. Hier fließen Mittel dem Bund zu. Das ist sehr greifbar.

Das Einzige, was man jetzt noch bedenken könnte, wäre die Frage, ob sich in der spezifischen Situation der Nachtragshaushaltsgesetzgebung etwas anderes ergibt. Da scheint mir aber eindeutig, dass jedenfalls wesentliche Vorgänge, die im Vollzug im laufenden Haushaltsjahr stattfinden, im Nachtragshaushalt abgebildet werden müssen, und die Erzielung von 3,4 Milliarden Euro an Erlösen, die sich auf die Berechnung und die Nachberechnung der Schuldenbremse auswirken, sind ein wesentlicher Vorgang. Dementsprechend wäre es aus meiner Sicht eindeutig geboten, diese 3,4 Milliarden Euro als finanzielle Transaktion in 2024 abzubilden, mit Konsequenz für die Neuberechnung der NKA.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Jetzt für Bündnis 90/Die Grünen Paula Piechotta.

Dr. Paula Piechotta (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine zwei Fragen richten sich an Professor Hermes.

Zur ersten Frage. Wir haben jetzt gerade schon mehrfach gehört, dass insbesondere die Eigenkapitalzuführung an die Deutsche Bahn, teilweise aber auch das Darlehen an die Deutsche Bahn von Vorrednern kritisiert wurden bzw. mit Fragezeichen versehen wurden. Können Sie darstellen, warum diese aus Ihrer Sicht als finanzielle Transaktionen zu werten sind und eben nicht problematisch sind?

Zur zweiten Frage. Es ist natürlich so, dass man auch das Mittel der Eigenkapitalzuführung nicht unendlich ausweiten kann. Da gibt es das ganz praktische Problem, dass dann auch die Netzentgelte und Trassenpreise steigen. Gibt es aus Ihrer Sicht auch verfassungsrechtliche Grenzen der maximalen Höhe von Eigenkapitalzuführungen?

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Professor Hermes.

Sachverständiger Prof. Dr. Georg Hermes: Vielen Dank für die Gelegenheit, eines der Missverständnisse, die mir hier zu kursieren scheinen, vielleicht ein kleines Stück zurechtzurücken.



Wir haben es bei dem Begriff „finanzielle Transaktionen“ mit einem verfassungsrechtlichen Begriff in Artikel 115 Grundgesetz zu tun. Was wir in der Diskussion erleben, ist, dass Buchungsspezialisten finanzwirtschaftlicher Provenienz sagen: Ja, aber hier gibt es doch das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen. -Deswegen muss ich da genau reingucken und dann danach beurteilen, ob ich es mit einer finanziellen Transaktion zu tun habe oder nicht.

Das ist ein grundlegendes Missverständnis. Im deutschen Verfassungsrecht ist dieser Begriff als Verfassungsbegriff auszulegen, und die Beteiligten dieses Auslegungsprozesses sind allein der Deutsche Bundestag und im Streitfall das Bundesverfassungsgericht - nicht das Statistische Bundesamt, nicht die Europäische Kommission, auch nicht die Bundesbank oder sonst jemand, der sich mit Buchungstransferregeln auskennt.

Wenn man jetzt in das europäische Recht, das da immer zitiert wird, reinschauen würde, dann käme man in der Tat zu dem Ergebnis: Das kann gar keine finanzielle Transaktion sein; denn das europäische Recht sagt: Zahlungen für Zwecke, die das Gemeinwohl betreffen, sind keine finanziellen Transaktionen. - Das heißt, das europäische Recht hat überhaupt keine Vorstellung von dem, was wir hier in der Bundesrepublik vorfinden. Artikel 87e des Grundgesetzes sagt nämlich: Die Eisenbahnen des Bundes werden zwar als Wirtschaftsunternehmen geführt, sind aber - wie in der Zwischenzeit für die Netzsparte in Gestalt der InfraGO allgemein bekannt ist - gemeinwohlorientierte Unternehmen.

Wenn man jetzt also hier wie der Kollege Kube und ansatzweise auch der Kollege Koriath Renditeerwartungen als Voraussetzung für eine finanzielle Transaktion zugrunde legt, dann beruht das meines Erachtens auf einem grundlegenden Missverständnis des deutschen Verfassungsrechts außerhalb des Artikels 115 Grundgesetz, nämlich insofern, dass die Deutsche Bahn ein gemeinwohlorientiertes Unternehmen ist, an das man, wenn man eine finanzielle Transaktion vornimmt, nicht mit der Erwartung von extremen Renditen herantreten darf, sondern mit der Frage herantreten muss, ob die Deutsche Bahn auf

Dauer ihre gemeinwohlorientierte Aufgabe erfüllen kann.

Ich sehe, ehrlich gesagt, auf Dauer und auch auf eine lange Frist von 34 Jahren keinen Ansatzpunkt dafür, dass die Deutsche Bahn sozusagen nur noch ein schwarzes Loch ist, in dem Darlehen und Eigenkapitalzuführungen verschwinden. Im Gegenteil: Wenn man - was auch immer die politischen Rahmenbedingungen genau sind - zugrunde legt, dass die Bahn im deutschen Verkehrssystem angesichts der Klimakrise eine steigende Bedeutung haben wird, dann sehe ich keine Anhaltspunkte dafür, dass sowohl die Kapitalzuführung als auch das Darlehen nicht wertvoll sein sollen.

Was die absolute Maximalgrenze für Eigenkapitalzuführungen angeht, die als finanzielle Transaktionen gewertet werden können: Da muss man, finde ich, sehr zurückhaltend sein. Das hängt von den konkreten Umständen, von den konkreten Aktivitäten, von den konkreten Rahmenbedingungen für das jeweilige Unternehmen ab. Und da würde ich mich ungern auf einen absoluten Betrag festlegen wollen, der meines Erachtens für den verfassungsrechtlichen Begriff auch nicht weiterführend wäre. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Als Nächstes für die FDP Otto Fricke.

Otto Fricke (FDP): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. - Zur Frage Gewaltenteilung möchte ich nur anmerken - weil wir als Befragende hier vorher ja auch gerne allgemeine Äußerungen machen dürfen -: Das ist ja jetzt ein Entwurf der Bundesregierung. Wir reden hier also immer noch über einen Entwurf der Bundesregierung. Was das Parlament nachher beschließt, ist ja eine ganz andere Frage - bevor überhaupt Gewaltenteilungsprobleme aufkommen. Ich gehe nicht davon aus, dass dieser Ausschuss einfach so einen Regierungsentwurf übernehmen wird. Das würde übrigens auch bei anderen farblichen Spielen sicherlich nicht der Fall sein.

Meine erste Frage geht an Dr. Claus Michelsen. Ich würde gerne fragen - auch weil Frau Schnit-



zer schon darauf hingewiesen hat, welche Wirkung das Wachstumspaket haben kann -, was aus Ihrer Sicht die essenziellen Notwendigkeiten für ein solches Wachstumspaket im Hinblick auf den Haushalt sind.

Meine zweite Frage betrifft mehr das Juristische und geht an Professor Thiele. Wir hören jetzt von mehreren Sachverständigen, dass ein Risiko bei der Höhe der globalen Minderausgabe besteht. Ich darf darauf hinweisen: In Schleswig-Holstein wurde gerade ein Haushaltsentwurf vorgelegt, der eine globale Minderausgabe von 3,9 Prozent vorsieht. Wenn ich hier so höre, dass die globale Minderausgabe beim Bund in Richtung 2 Prozent gehen könnte und dass alles über 2 Prozent gefährlich wird, dann frage ich mich: Ist es verfassungsrechtlich nicht so, dass der Gesetzgeber, das Parlament, alle weiteren Mittel, die sich im Rahmen des Haushaltsverfahrens ergeben, als Erstes, prioritär, nutzen muss, um die globale Minderausgabe zu senken? Oder kann er sagen: „Das ist Cura posterior, es ist wichtiger, andere Dinge zu erfüllen“?

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Dr. Michelsen.

Sachverständiger Dr. Claus Michelsen (Verband Forschender Arzneimittelhersteller): Herr Vorsitzender! Vielen Dank für die Frage. Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Pakets der Wachstumsinitiative sind keinesfalls trivial abzuschätzen. Darunter ist eine ganz große Zahl von Maßnahmen und Vorhaben subsumiert, die insgesamt, wenn man sie unterm Strich betrachtet, geeignet sind, zusätzliches Wachstum hier in Deutschland zu generieren.

Für das kommende Jahr haben wir versucht, diese Wirkungen abzuschätzen. Dabei fallen besonders die Maßnahmen ins Gewicht, die Investitionen anregen sollen. Das betrifft Abschreibungen, aber auch die Ausweitung der Forschungsförderung. Der Abbau der kalten Progression sorgt dafür, dass Haushalten zusätzliches Einkommen zur Verfügung steht. Wir haben erhebliche, substanzielle Maßnahmen, die im Bereich des Arbeitsmarkts geplant sind und dazu führen sollen, dass der Fachkräftemangel reduziert wird. Er ist nach wie vor ein Hemmnis;

selbst bei abflauernder Konjunktur gibt es einen großen Bedarf an Spezialistinnen und Spezialisten. Hier sind substanzielle Effekte zu erwarten. Zudem werden im Bereich der Energiekosten Entlastungen geplant, die die Investitionsspielräume der Unternehmen ausweiten können.

In der Summe rechnen wir, konservativ geschätzt, mit einem zusätzlichen Wachstum von 0,4 Prozentpunkten für das kommende Jahr, es baut sich über die mittlere Frist weiter auf. Das Wachstumspaket - das ist die gute Nachricht - steigert das Produktionspotenzial, und das zusätzliche Wachstum steigt über die längere Frist bis auf knapp 0,9 Prozent im Jahr 2028.

Insgesamt scheint dieses Paket geeignet, um zusätzliches Wachstum und damit eben auch Steuereinnahmen für den Bund und die Länder zu generieren. Das entsprechend im Haushaltsansatz zu berücksichtigen, scheint mir sinnvoll. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Professor Thiele.

Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Thiele (BSP Business & Law School Berlin): Vielen Dank für die Frage. Die Frage ist letztlich, wie der Haushaltsgesetzgeber mit verfassungsrechtlichen Risiken umgeht. Dass solche bestehen, ist bei einer neuen Norm, die - ich sage mal vorsichtig - so interessant gestaltet ist wie die Schuldenbremse, nicht besonders überraschend.

Das gilt in dem Fall auch für die globale Minderausgabe, die ja bisher keiner höchstrichterlichen Rechtsprechung unterlegen ist. Das heißt, der Gesetzgeber ist an der Stelle nicht gehalten, stets die Maßnahme zu wählen, die nach der Ansicht aller Sachverständigen eindeutig die verfassungsrechtlich sichere ist, sondern er kann sich dafür entscheiden, verfassungsrechtliche Risiken einzugehen, und er kann sich nach dieser Anhörung auch dafür entscheiden - beispielsweise mit einer ausführlichen Darlegung und Begründung -, das Risiko einzugehen, die globale Minderausgabe von 2,49 Prozent stehen zu lassen. Das allein - das Nichtabsenken nach dieser Anhörung - ist noch kein Verfassungsverstoß. Er geht dann aber das Risiko ein, dass das Verfassungsgericht die



absolute Höhe moniert und sagt: Das ist verfassungsrechtlich nicht in Ordnung.

Anders gewendet: Auch dabei handelt es sich um Prioritäten, die der Haushaltsgesetzgeber abwägen muss: Will er lieber sparen, will er lieber mehr ausgeben, oder will er die globale Minderausgabe reduzieren? Alles ist möglicherweise mit Risiken behaftet, die er am Ende politisch und partiell vielleicht dann auch rechtlich in Karlsruhe verantworten muss.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Peter Boehringer, AfD.

Peter Boehringer (AfD): Ein Satz vorweg direkt zum Vorredner: Das sind spannende Ansichten und erinnert ein wenig an den Bundeswirtschaftsminister, der ja gesagt hat: Wir sollten Risiken eingehen; vielleicht geht es ja gut, und dann können wir alle miteinander stolz sein. - Also, wir reden hier von der Verfassung. Das möchte ich dann doch mal festhalten.

Meine zwei Fragen gehen an Dr. Vosgerau. Die Bundesregierung hat auch im vorliegenden Entwurf Wiedereinnahmen veranschlagt, wie schon in den Vorjahren, die eigentlich Rückzahlungen oder - in diesem Fall - Rückflüsse aus Coronakrediten darstellen. Das verstößt unseres Erachtens, nach Ansicht meiner Fraktion, explizit gegen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023, wonach Notlagenkredite ausschließlich für Zwecke der Notlagenbekämpfung eingesetzt werden dürfen. Wie sehen Sie das vor dem Hintergrund der eher gegensätzlichen Stellungnahme der Bundesregierung, dass irgendwie dieses Jahr alles anders gelagert sein soll? - Das ist die erste Frage.

Und zum anderen Komplex - der wurde ja eben schon angesprochen -, Wachstumsinitiative, Steuermehreinnahmen von über 14 Milliarden Euro: Sehen Sie es - ich möchte Ihnen auch noch mal Gelegenheit zur Stellungnahme geben - als statthaft an, die Auswirkungen eines unübersichtlichen Maßnahmenpakets auf die volkswirtschaftliche Aktivität und sogar auf die Steueraktivität so genau und so aggressiv abzuschätzen, besonders vor dem Hintergrund, dass wir uns ja

eigentlich in einer politischen und strukturellen Krise befinden, die nicht einfach durch wenige Einzelmaßnahmen bereinigt werden kann?

Ich bitte um Beantwortung dieser zwei Fragen.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Herr Dr. Vosgerau.

Sachverständiger Dr. Ulrich Vosgerau: Danke. - Zur ersten Frage: Die Ansicht Ihrer Fraktion war mir gar nicht bekannt; aber sie ist zufällig identisch mit der Ansicht des Bundesrechnungshofes - auf Seite 17 f. seiner Stellungnahme, glaube ich. Ich würde dem Bundesrechnungshof hundertprozentig zustimmen, wenn er moniert, dass Rückflüsse aus Nothilfemaßnahmen nicht neu eingestellt werden können, sondern vielmehr zur Schuldentilgung benutzt werden müssen. Als ich die Auffassung des Bundesrechnungshofes in seinem Bericht las, war mir gar nicht geläufig, dass man das rechtlich eventuell auch anders sehen kann. Denn das war schon immer so, und mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 ist das ja auch noch mal explizit bestätigt worden, unter Randnummer 186.

Mir wurde später ein Brief des Staatssekretärs Toncar vorgelegt, in dem er die Gegenauffassung der Bundesregierung zu begründen versucht und meint, es gäbe eine einzelfallbezogene bzw. differenzierende Lesart des Artikels 115 Grundgesetz dahin gehend, dass man sehen müsse, ob ein Unmittelbarkeitszusammenhang zwischen der Rückzahlung eines Unternehmens und der ursprünglichen Nothilfe in Gestalt des Ankaufs des Unternehmens bestehe. Das habe ich da zum ersten Mal gehört. Ich halte die rechtliche Argumentation für beinahe hanebüchen. Das ist also sicherlich nicht richtig.

Es ist so: Eine einzelfallbezogene Sichtweise von Artikel 115 Grundgesetz gibt es nicht, weil eben die rückfließenden Mittel ganz allgemein zur Schuldentilgung genutzt werden müssen und nicht nur im Einzelfall, und es gibt auch keine differenzierende Sichtweise in diesem Sinne. Insbesondere stützt sich die Bundesregierung darauf, dass sie sich überhaupt nur deswegen Ren-



reiten von diesen seinerzeit gekauften Unternehmen zahlen lässt, weil das eine Auflage der EU-Kommission gewesen sei. Das ist richtig. Das betrifft aber nur das Wie der Nothilfegewährung. Aus diesem Wie wird dann aber kein Ob, also ob überhaupt Rückflüsse zur Schuldentilgung zu benutzen sind. Das ist nach wie vor so.

Die faktische Möglichkeit eines Unternehmens, Renditen zu zahlen, hängt immer von äußeren Umständen ab. Diese faktische Voraussetzung der Zahlungsfähigkeit beeinträchtigt aber überhaupt nicht die rechtliche Pflicht, wozu diese Zahlungen dann zu benutzen sind, nämlich zur Schuldentilgung. Also da hat der Bundesrechnungshof hundertprozentig recht.

Zur zweiten Frage. Das Thema hat ja schon alle Sachverständigen beschäftigt. Herr Thiele und andere haben ja gesagt: Keiner weiß, wo diese 14 Milliarden Euro überhaupt herkommen. - Auch ich weiß nicht, wo die herkommen. Ich habe jetzt in letzter Minute im Gutachten des Kollegen Michelsen allerdings eine Überlegung hierzu gelesen. Er ist zwar nicht der Gesetzgeber; aber er stellt Überlegungen an, die der Gesetzgeber wohl hätte anstellen müssen, und er kommt dann auf Seite 9, Nummer 12, auf 3 Milliarden Euro. Ich will gar nicht beurteilen, ob das stimmt; mir fehlen da die volkswirtschaftlichen Kenntnisse.

Wenn ich mal zugrunde lege: „Das wird schon stimmen; die 3 Milliarden Euro sind wahrscheinlich gut ausgerechnet“, dann stehen diese im Gegensatz zu Seite 10, Nummer 14, wo er sinngemäß sagt - wenn ich das so zusammenfassen darf -: Na ja, wegen der Schätzunsicherheit kann man aus den 3 Milliarden Euro letztlich auch 14 Milliarden Euro machen. - Das scheint mir nicht richtig zu sein; denn in der letzten Antwort hatte ich ja schon gesagt: Der Grundsatz der Schätzgenauigkeit verlangt eine Empirie, die irgendwie in der Vergangenheit abgestützt werden muss. - Deswegen bin ich bei den 14 Milliarden Euro nach wie vor etwas ratlos, und die Bundesregierung erklärt sich ja nicht dazu, wie sie zustande kommen. Die Zahl ist viel zu hoch. Letztlich werden die Zahlen so gewählt, dass der Haushalt aufgeht,

und es sind sich ja alle einig, dass das auf jeden Fall verfassungsrechtlich nicht zulässig ist.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Der Kollege Rudolph fragt für die SPD-Fraktion.

Dr. Thorsten Rudolph (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Einen schönen guten Morgen, und herzlichen Dank an die Sachverständigen! Ich habe eine Frage an Frau Professorin Schnitzer und Herrn Professor Südekum. Und zwar interessiert mich, wie Sie aus finanzpolitischer Sicht den Vorschlag einer periodengerechten Veranschlagung der Zinsausgaben bewerten, gerade auch mit Blick darauf, dass genau das schon lange von der Bundesbank und vom Wissenschaftlichen Beirat so gefordert wird. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Frau Professor Schnitzer.

Sachverständige Prof. Dr. Monika Schnitzer (Ludwig-Maximilians-Universität München): In der Tat, gerade wir vom Sachverständigenrat begrüßen das; denn auch wir gehören zu denen, die das schon lange gefordert haben. Wir sehen, dass damit jetzt ein Teil der globalen Minderausgabe entsprechend unterstützt werden kann.

Wir hatten uns im Jahresgutachten 2021 schon für eine solche periodengerechte Verbuchung der Agien und Disagien ausgesprochen. Es hat verschiedene Vorteile, das zu tun. Sie ist vor allen Dingen ökonomisch sachgerechter; denn Agio-Einnahmen sind ja keine echten Einsparungen. Ihnen stehen ja höhere Zinsausgaben in der Zukunft gegenüber, und mit der periodengerechten Verbuchung lässt sich dann die tatsächliche Haushaltslage leichter erkennen. Das sorgt für weniger volatile Zinseinnahmen und Zinsausgaben. Das Gleiche gilt für Disagio-Ausgaben. Damit werden letztlich genau die richtigen Anreize gesetzt. Das ist periodengerecht eine klare Übersicht dessen, was im Haushalt tatsächlich passiert. Wir würden es insofern begrüßen, dass die Regierung mit dem neuen Gesetz zu dieser periodengerechten Verbuchung übergehen will.



Vorsitzender Dr. Helge Braun: Professor Südekum.

Sachverständiger Prof. Dr. Jens Südekum (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Die Antwort auf die Frage kann ich tatsächlich ganz kurz halten. Ich schließe mich da an. Das ist ökonomisch sachgerecht. Es wurde von vielen unabhängigen Seiten, unter anderem der Bundesbank, genau so gefordert. Auch in allen schriftlichen Stellungnahmen, die ich gelesen habe und die sich zu dieser Frage geäußert haben, lese ich eigentlich einen großen Konsens, dass das richtig ist.

Von der zeitlichen Koinzidenz war es auch nicht so, dass dieses Instrument jetzt gemacht wurde, um dadurch zusätzliche Spielräume für das Haushaltsjahr 2025 zu erwirtschaften; das mag vielleicht ein willkommener Nebeneffekt gewesen sein. Ich glaube, die zeitliche Koinzidenz war eher, dass wir die Zinswende hatten und wir von Agien auf Disagien gegangen sind und sich von daher diese Frage jetzt dringlicher gestellt hat. Aber völlig unabhängig von den faktischen Auswirkungen: Aus ökonomischer Sicht ist das aus meiner Sicht die richtige Herangehensweise.

Wenn ich darf, würde ich die noch verbleibende Zeit nutzen, um ganz kurz die Zahlen aufzuklären, weil ich glaube, da ist eben ein bisschen was durcheinandergeraten, nämlich bei den in der Stellungnahme von Herrn Michelsen angeführten 3 Milliarden Euro, die Herr Vosgerau gerade angesprochen hat. Die Zahl stimmt. Wie kommt man auf diese 3 Milliarden Euro? Indem man den geschätzten Wachstumsimpuls für 2025 - das wären diese 17,5 Milliarden Euro zusätzliches BIP, die ich schon genannt habe - mit der Konsensschätzung für die Budgetelastizität multipliziert, und sie ist in der Literatur ungefähr mit 0,45 angegeben. Das wären die insgesamt anfallenden Steuermehreinnahmen, und davon entstünden dann ungefähr 40 Prozent beim Bund. Wenn man die Rechnung macht, ist man bei den 3 Milliarden Euro.

Wenn man dann das Gutachten weiterliest, muss man erst mal sehen: Es geht eben nicht um 14 Milliarden Euro, es ist ja nicht die GME, die

dort angesetzt ist, sondern die saldierte globale Mehreinnahme von 6,9 Milliarden Euro; denn es sind etwa 14,3 Milliarden Euro minus 7,2 Milliarden Euro globale Mindereinnahmen. Das heißt, 14 Milliarden Euro sind schon mal sowieso nicht richtig, sondern wenn, dann 7 Milliarden Euro. Nun sind 3 Milliarden immer noch weniger als 7 Milliarden Euro.

Wenn man das Gutachten von Herrn Michelsen komplett liest, dann findet man auch die Aussage, dass die Schätzung für die Elastizität, dieser Wert von 0,45, sehr kurzfristig gedacht ist und dass viele der konkreten Maßnahmen im Wachstumspaket - die, nebenbei gesprochen, nicht nur als Ankündigung bestehen, sondern teilweise schon in einem konkreten Umsetzungsstadium sind - eben auch sehr langfristig, strukturell orientiert sind und von daher wahrscheinlich auch größere Elastizitäten zu veranschlagen sind, wobei das Spektrum, das in der Literatur für langfristige Budgetelastizitäten angenommen wird, eher so bei 0,8 bis teilweise über 1 liegt. Wenn man diese Schätzung anlegt, kommt man also auf eine globale Mehreinnahme, die deutlich höher als diese 3 Milliarden Euro ist und deutlich näher an den 6,9 Milliarden Euro liegt.

Der Anstieg der GME bezieht sich im Ansatz ja auch nicht nur auf das Wachstumspaket, sondern das Wachstumspaket macht nur einen Teil der veranschlagten GME aus. Insofern bleibe ich bei dem, was ich vorhin gesagt habe, nämlich dass der im Bereich der GME gewählte Budgetansatz sogar noch konservativ geschätzt ist und im Sinne der Haushaltsprinzipien von Wahrheit und Klarheit auf jeden Fall gerechtfertigt ist. - Danke schön.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Christian Haase fragt für die CDU/CSU.

Christian Haase (CDU/CSU): Danke schön. - Ich hätte zwei Fragen an Professor Kube. Ich möchte Ihnen zuerst Gelegenheit geben, auf Professor Hermes zu antworten, der eben einen groben Denkfehler bei der Herleitung des Begriffs „finanzielle Transaktion“ vermutet hat. Vielleicht können Sie da Ihre Sichtweise darstellen.



Die zweite Frage betrifft das Thema der Rückflüsse aus dem WSF-E bzw. von der SEFE. Sie haben in Ihrem Gutachten ausführlich dargelegt, dass Sie das für verfassungswidrig halten. Können Sie in dem Fall auf das Thema des Notlagenbezugs in zeitlicher Hinsicht eingehen? Zudem haben Sie zu Recht darauf hingewiesen, dass Artikel 115 GG hier quasi einen internen Kreislauf vorsieht, was die Tilgung angeht; auch das legen Sie ja dar. Vielleicht können Sie das nochmals kurz erläutern.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Professor Kube.

Sachverständiger Prof. Dr. Hanno Kube (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Vielen Dank für die Fragen. - Ich nehme gerne noch mal kurz Stellung zu dem Begriff der finanziellen Transaktion, gerade auch im Zusammenhang mit der Geheimwohlorientierung der Deutschen Bahn. Ich stimme Kollegen Hermes natürlich voll und ganz darin zu, dass die Deutsche Bahn nach der Anlage im Verfassungsrecht und im einfachen Recht ein gemeinwohlorientiertes Unternehmen ist und insofern auch in dieser Art und Weise betrachtet werden muss. Aber davon meines Erachtens ganz und gar zu unterscheiden ist die Frage, wie der Begriff der finanziellen Transaktion auszulegen ist. Denn es ist ja nicht so, dass wir gezwungen sind, die Deutsche Bahn als gemeinwohlorientiertes Unternehmen über finanzielle Transaktionen zu finanzieren, sondern so, dass dies, wie in der Vergangenheit oft geschehen, auch über verlorene Zuschüsse geschehen kann, die ebendiesem Gemeinwohlzweck gewidmet sind. Ich sehe hier von der Auslegung her keinen Zusammenhang mit dem Begriff der finanziellen Transaktion, also an der Stelle keine Ausstrahlung des Artikels 87e auf den allgemein geltenden Artikel 115 Grundgesetz.

Artikel 115 Absatz 2 Satz 5 GG ist meines Erachtens in der Tat viel mehr im Lichte des EU-Rechts auszulegen. Ich würde mich auch dagegen verwahren, dass das Verfassungsrecht an dieser Stelle vom EU-Recht vollständig getrennt gesehen werden muss. Als die Schuldenbremse 2009 eingeführt wurde, stand ja das EU-Recht als Vorbild da. Und der Begriff der finanziellen

Transaktion ist ein Begriff, der so im Grundgesetz vorher nicht enthalten war und der wohl auch gerade deshalb in das Grundgesetz aufgenommen wurde, weil er in den ESVG-Regeln vorgesehen ist. Das Ziel war die Annäherung, das Ziel war die Verschränkung der EU-Regeln mit den Regeln nach dem Grundgesetz. Deshalb spricht meines Erachtens auch in europarechtsfreundlichen Auslegungen und eben auch ganz konkret in diesem Fall viel dafür, die finanzielle Transaktion im Licht der Vorgaben der ESVG-Regeln zu sehen.

Dazu ist vorhin auch schon der Absatz zur Definition der Eigenkapitalzuführung im Unterschied letztlich zum verlorenen Zuschuss und der Absatz zu dem, was ein Darlehen in diesem Sinne ist, zitiert worden. Da ist im Bereich des Eigenkapitalzuflusses ganz konkret von Renditeerwartungen des Staates die Rede. Das entspricht meines Erachtens auch der Teleologie, dem Sinn und Zweck der Schuldenbremse: Die werterhaltende Vermögensumschichtung soll ausgenommen sein. Aber es kann nicht richtig sein, dass hier im Grunde verlorene Zuschüsse in finanzielle Transaktionen umgewidmet werden und dann ohne Anrechnung auf die Schuldenbremse kreditfinanziert werden. Das ist nicht der richtige Weg.

Zur zweiten Frage hinsichtlich der Rückflüsse aus der Notlagenkreditaufnahme und der Maßnahmen, die hier ergriffen wurden. Ich sehe es auch so wie der Bundesrechnungshof, dass hier der sachliche Veranlassungszusammenhang zu berücksichtigen ist, den das Bundesverfassungsgericht im letzten November sehr stark verdeutlicht hat. Wenn Notlagenkreditmittel im Ergebnis nicht zur Notlagenbewältigung gebraucht werden, sondern an den Bund zurückfließen, dann wird da der sachliche Veranlassungszusammenhang an keiner Stelle durchbrochen. Er muss gewahrt werden, und dann müssen die Mittel zur Tilgung der Notlagenkredite eingesetzt werden. Herr Abgeordneter Haase hat ja darauf hingewiesen, dass Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 bis 8 GG hier einen spezifischen Kreislauf von Notlagenkreditaufnahme und Tilgung der Notlagenkredite vorsieht, und das ist hier ganz klar zu beachten.



Ein Wort noch zur Argumentation der Bundesregierung. Dass die Notlagenmaßnahmen beihilferechtskonform ausgestattet werden müssen, ist kein eigenständiger Zweck, der von der Notlagenbewältigung getrennt zu sehen wäre, sondern ein Unterzweck. Es geht - das hat Herr Kollege Vosgerau ja auch schon gesagt - um das Wie der Notlagenbewältigung, und da ist die Beihilferechtskonformität essenziell. Somit ist auch klar, dass Rückflüsse dann, wenn sie aufgrund dieser Auflagen entstehen, zur Tilgung der Notlagenkredite benutzt werden müssen. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Sven Kindler fragt für Bündnis 90/Die Grünen.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich hätte eine Frage an Professor Hermes und Professor Thiele. Es gibt ja verschiedene Berechnungsverfahren auf europäischer Ebene und auf deutscher Ebene zu den Schuldenregeln. Deswegen gibt es da natürlich auch Unterschiede. Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund die Einstufung der Eigenkapitalerhöhung und auch der Darlehensvergabe an die Deutsche Bahn als finanzielle Transaktion? Dies vielleicht auch als Antwort an Professor Kube.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Professor Hermes.

Sachverständiger Prof. Dr. Georg Hermes: Bei den Unterschieden, die zwischen der europäischen Schuldenbremse und der deutschen Schuldenbremse bestehen, muss man auch den verfassungsrechtlichen bzw. unionsrechtlichen Rahmen berücksichtigen. Die europäische Schuldenbremse ist, wenn ich es mal so formulieren darf, ein weiches politisches Instrument, das keine harten Sanktionen kennt, sondern in einen politischen Abstimmungsprozess mündet, der die Koordinierung zwischen der europäischen Ebene und dem jeweiligen Mitgliedstaat zum Gegenstand hat.

Demgegenüber ist die deutsche Schuldenbremse - in deutscher Gründlichkeit - mit hartem Verfassungsrecht ausgestattet und führt im Konfliktfall

zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit oder eben die Verfassungswidrigkeit des Haushalts. Schon dieser Unterschied macht es notwendig, mit den konkreten Regeln, die in Verordnungen - in unserem Fall im Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen - niedergelegt sind, vorsichtig umzugehen - „vorsichtig“ aber nicht im Sinne von: Niemand weiß, wie das Bundesverfassungsgericht entscheiden wird.

Mir scheint, dass in dieser Runde der Begriff „verfassungsrechtliches Risiko“ nicht ganz richtig eingeschätzt wird. Das Bundesverfassungsgericht ist kein Orakel oder kein Gremium, das in einer völlig undurchsichtigen Art und Weise irgendwelche Zufallsentscheidungen trifft, über die man nur Risikoabschätzungen machen kann, sondern das Bundesverfassungsgericht entscheidet nach klaren verfassungsrechtlichen Vorgaben. Und die verfassungsrechtlichen Vorgaben für finanzielle Transaktionen in Artikel 115 Grundgesetz sind - Herr Kube, das ist schon völlig richtig - in Anlehnung oder Annäherung an das europäische Recht formuliert worden. Aber da muss man eben vorsichtig sein und die Rahmenbedingungen berücksichtigen.

Wenn man sich jetzt das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen genauer anschaut, dann findet man dort eine Fülle von sehr ungenauen und problematischen finanzwirtschaftlichen Begriffen, die sozusagen schon von ihrer systematischen Herangehensweise völlig ungeeignet sind, in das harte deutsche Verfassungsrecht übertragen und dann zum Maßstab verfassungsgerichtlicher Entscheidungen gemacht zu werden. Diesen Unterschied, meine ich, sollte man wirklich deutlich im Auge behalten.

Deswegen kommt es hier - soweit die juristischen Begriffe eben nicht eindeutig sind - entscheidend darauf an: Wer ist entscheidungsbefugt? Und da kommen nur zwei infrage: entweder der Deutsche Bundestag oder das Bundesverfassungsgericht. Ob das Bundesverfassungsgericht besser als der Bundestag einschätzen kann, wie wertvoll die Investitionen in ein langfristig agierendes deutsches Verkehrsunternehmen sind, das



zu 100 Prozent im Eigentum des Bundes steht und das eine entscheidende Bedeutung im gesamten deutschen Verkehrswesen innehaben soll, bezweifle ich. Ich frage mich, ob das nicht doch besser der politischen Einschätzungsprärogative des Bundestages als der verfassungsrechtlichen Beurteilung durch das Bundesverfassungsgericht unterliegt. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Professor Thiele, Stichwort „Elevator Pitch“.

Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Thiele (BSP Business & Law School Berlin): Vielen Dank. - Im Kern kann ich mich dem anschließen. Ich glaube, das Problem, das auch Herr Kube und Herr Hermes sehen, ist: Wir haben eine Norm, die ein bisschen Mischmasch macht. Sie übernimmt einige europäische Regeln, macht aber auch eigene Regeln. Wir haben die Kameralistik, wir haben die Bilanzierung, irgendwie alles durcheinander. So richtig klar ist die Regelung in Artikel 115 GG also nicht.

Das heißt, dass sicherlich kein Automatismus besteht nach dem Motto: Weil die europäische Regelung so ist, muss die deutsche Regelung auch so sein. - Diesen Ansatz kann man, glaube ich, bei dem Gesamtkonstrukt der Norm nicht ernsthaft vertreten. Insofern würde ich tendenziell auch eher Herrn Hermes zustimmen, der an dieser Stelle auf die Eigenständigkeit verweist. Ich habe leider keine Zeit, das näher auszuführen. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Frank Schäffler fragt für die FDP.

Frank Schäffler (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich habe eine Frage an Professor Schnellenbach: Sie haben sich in Ihrer Stellungnahme ja mit der Schuldenbremse beschäftigt. Gibt es denn aus Ihrer Sicht einen empirischen Beleg dafür, dass mehr Schulden zu mehr Wachstum führen, Stichwort „Schweiz“?

Meine zweite Frage geht an Professor Kube. Sie haben sich ja mit der Bodensatz-GMA beschäftigt. Darauf würde ich auch meine Frage konzentrieren wollen. Die für Intel bereitgestellten und

jetzt nicht genutzten 10 Milliarden Euro könnten zur Reduzierung der Bodensatz-GMA verwendet werden. Was würden Sie sagen: Ist das aus Ihrer Sicht verfassungsrechtlich zulässig, und kommt das Ihrer Argumentation entgegen?

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Professor Schnellenbach.

Sachverständiger Prof. Dr. Jan Schnellenbach (Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg): Vielen Dank für die Frage. - Das war jetzt eine sehr allgemeine Frage, ob mehr Schulden zu mehr Wachstum führen. Darauf kann man in dieser Allgemeinheit keine ganz eindeutige Antwort geben. Es gibt natürlich Situationen, in denen man sich vorstellen kann, dass eine höhere öffentliche Verschuldung auch einen positiven Wachstumsimpuls schafft, einfach aus konjunkturellen Gründen. Wenn wir beispielsweise in einer tiefen Konjunkturkrise sind, dann kann man sich natürlich vorstellen, dass etwas mehr öffentliche Verschuldung kurzfristig die Wachstumsraten stützt oder zumindest einen weiteren Absturz der Wachstumsraten verhindert. Das ist, glaube ich, relativ unstrittig.

Aber wenn man sich das langfristige Wachstum, die langfristigen Wachstumsperspektiven einer Volkswirtschaft, das langfristige Wachstum des Produktionspotenzials anschaut, dann ist die öffentliche Verschuldung sicherlich nicht der treibende Faktor, sondern dann geht es ausschließlich um die totale Faktorproduktivität, dann geht es darum, wie effektiv die Produktionsfaktoren eingesetzt sind, es geht um die Rate des technischen Fortschritts. Und da kann man sich tatsächlich nicht auf die öffentliche Verschuldung verlassen, sondern dann spielen andere Rahmenbedingungen eine Rolle.

Wenn man sich fragt, was nötig wäre, um über höhere Steuereinnahmen die Haushaltsspielräume der Bundesregierung wieder langfristig zu erweitern, dann wäre es sicherlich nicht ein defizitfinanziertes Ausgabenpaket, das hier helfen würde. Vielmehr wären es tiefer gehende Strukturreformen, es wären Maßnahmen, die den Standort Deutschland für Investitionen, auch für private Investitionen, interessanter machen. Und



da sind dann eben nicht die defizitfinanzierten Ausgabenprogramme des Staates interessant, sondern, wie gesagt, die Verbesserungen der allgemeinen Standortbedingungen.

Wenn man jetzt auf die in der politischen Diskussion befindlichen Investitionsbedarfe blickt, auch die Bedarfe für öffentliche Investitionen im Rahmen der Klimatransformation, dann gibt es da sicherlich Bedarfe für höhere öffentliche Investitionen, die allerdings - zu einem großen Teil zumindest - auch aus dem laufenden Haushalt langfristig finanziert werden könnten, wenn man bereit wäre, entsprechende Priorisierungen vorzunehmen, das heißt konsumtive, umverteilende Staatsausgaben zu reduzieren und stattdessen eher auf die investiven Staatsausgaben zu setzen. Das ist eine politische Entscheidung. Das ist unter Einhaltung der Schuldenbremse möglich. Insofern ist es sicherlich nicht so, dass wir eine deutlich höhere öffentliche Verschuldung bräuchten, um die Wachstumsperspektiven Deutschlands langfristig zu fördern.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Professor Kube.

Sachverständiger Prof. Dr. Hanno Kube (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Vielen Dank. - Die Frage richtete sich darauf, ob aus verfassungsrechtlicher Sicht die Verwendung der nicht gebrauchten Intel-Milliarden zur Reduzierung der GMA geboten ist. Das ist verfassungsrechtlich sicherlich zulässig. Aber es gibt natürlich verschiedene Wege, die auch aus meiner Sicht nach wie vor zu hohe Bodensatz-GMA abzusenken.

Dass die Bodensatz-GMA abgesenkt werden muss, halte ich für zwingend, zum einen wegen ihrer Höhe und zum anderen - darauf möchte ich auch noch mal aufmerksam machen - wegen der in diesem Zusammenhang zahlreichen weiteren Risiken in der Gesamtstruktur des Haushalts. Das sind zum einen die Ressort-GMA. Das ist zum anderen - darüber haben wir noch nicht gesprochen - der Ansatz des Bürgergeldes, der ja zu knapp kalkuliert ist. Das ist die GMA für die periodengerechte Veranschlagung der Zinsausgaben, die ich aus verfassungsrechtlicher Sicht ebenfalls als kritisch ansehe. Und das sind die

Verbuchungen der Eigenkapitalzuführung und der Darlehenszuführung an die Bahn. Also viele Risiken, die Druck ausüben auf die Bodensatz-GMA! Dass ein Weg zur Absenkung gewählt werden muss, scheint mir klar. Die Verwendung der nicht genutzten Intel-Milliarden ist sicherlich ein gangbarer Weg.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Peter Boehringer fragt für die AfD.

Peter Boehringer (AfD): Danke, Herr Vorsitzender. - Meine Frage knüpft auch an die Zahlungen an die Deutsche Bahn an. Aus gegebenem Anlass darf ich voranstellen, dass meine Fraktion den Vorrang des nationalen Rechts und damit natürlich der Bundeshaushaltsordnung vor europäischem Recht ganz klar als gegeben ansieht. Wir haben einfach keine Vergemeinschaftung oder gar Vollvergemeinschaftung der Finanzpolitik in der EU. Deshalb ist das alles etwas bedenklich, was hier zum Teil diskutiert wurde.

Aber ungeachtet dessen komme ich zu den 10 Milliarden Euro Eigenkapitalzufuhr an die Deutsche Bahn, Herr Dr. Vosgerau, und den 3 Milliarden Euro zinsverbilligte riskante Darlehen mit 35 Jahren Laufzeit. Es ist ja nicht so, dass die Bahn früher keine Zuschüsse gebraucht hat - die werden eigentlich auch kaum von einer politischen Gruppe hier im Haus infrage gestellt -, nur waren eben nicht diese Vernebelungen in Richtung finanzieller Transaktionen da.

Die Frage lautet noch mal direkt, auch wenn es heute teilweise schon thematisiert wurde: Sehen Sie hier gewisse Umgehungstatbestände? Ist es nicht die bisherige Staatspraxis gewesen, dass man diese Gelder einfach als verlorene Zuschüsse zahlt, weil die Bahn halt strukturell defizitär ist und die Umdeklarierung dieser Zuschüsse in Eigenkapitalzuführung nicht als werterhaltende Transaktion angesehen werden kann, und das völlig ungeachtet - das auch aus gegebenem Anlass gesagt - der Gemeinwohlorientierung der Bahn? Es geht hier ja nicht um das Ob dieser Zahlungen, zumindest nicht dem Grunde nach, sondern um das Wie in Form der Umgehung der



verlorenen Zuschüsse, anstatt deren es finanzielle Transaktionen geben soll. Würden Sie sich noch mal zu diesem Themenkreis auslassen? - Danke.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Herr Dr. Vosgerau.

Sachverständiger Dr. Ulrich Vosgerau: Im Ergebnis würde ich Ihnen da beipflichten. Ich höre heute in der Sitzung die Kontroverse zwischen Kube und Hermes mit großer Faszination; das macht die Sache sehr interessant. Ich will hier auch gar nicht entscheiden, wer recht hat. Ich müsste nämlich erst mal ziemlich viel nachlesen, um mir dazu selbst eine fundierte Auffassung bilden zu können. Ich bin mir aber ziemlich sicher, dass für unsere Zwecke hier und heute es gar nicht darauf ankommt. Denn wenn ich die Auffassung von Hermes und Thiele als richtig zugrunde lege, dass ich den Begriff „finanzielle Transaktionen“ im Artikel 115 Grundgesetz als rein deutschen Verfassungsbegriff ohne jegliche europäische Beimischung auslegen muss, dann muss ich das eben versuchen.

Wenn ich das im rein deutschen Rahmen versuche, komme ich dazu, dass ich den Begriff „finanzielle Transaktionen“ von dem anderen im deutschen Recht ebenfalls vor langer Zeit eingeführten Begriff des verlorenen Zuschusses abgrenzen muss. Und wenn ich dann frage: „Was ist es dann: dies oder das?“, dann kann es sicherlich nicht so sein, dass all das als finanzielle Transaktion gilt, was der Gesetzgeber für gemeinwohlwirksam hält, schon deswegen nicht, weil jegliches staatliche Handeln gemeinwohlwirksam sein muss. Wenn der Staat anders handeln wollte als gemeinwohlwirksam, dann würde er ja seine staatliche Macht von vornherein missbrauchen. Also der Staat will immer das Gemeinwohl verfolgen. Es gibt für die Auslegung nichts her, wenn ich sage: Das Unternehmen Deutsche Bahn ist gemeinwohlbezogen.

Ich muss eben schauen, wie es in der Vergangenheit war, wenn ich mich frage, ob zu erwarten ist, dass das eine finanzielle Transaktion oder aber ein verlorener Zuschuss ist. Wenn ich diese Frage stelle, dann komme ich in der Tat darauf, dass die Deutsche Bahn nach jahrzehntelanger

Erfahrung ein strukturell defizitäres Unternehmen ist und dass jegliche Zahlung, die in der Vergangenheit jedenfalls an die Deutsche Bahn geleistet worden ist, in der Sache ein verlorener Zuschuss war. Deswegen ist davon auszugehen, dass es sich hier auch nach rein deutscher Auslegung, ohne europäische Beimischung, nicht um eine finanzielle Transaktion handelt.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen Dank. - Wir kommen zur nächsten Runde. Es beginnt Wiebke Papenbrock für die SPD.

Wiebke Papenbrock (SPD): Meine Frage richtet sich an Herrn Steinbach und an Herrn Südekum. Sie bezieht sich darauf, dass das Wirtschaftswachstum in Deutschland als Folge des russischen Angriffskrieges eingebrochen ist. Sollte es daraus folgend zu unerwartet hohen Steuermindereinnahmen kommen, wäre dann aus Ihrer Sicht eine Heranziehung von Artikel 115 Grundgesetz möglich und sinnvoll?

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Herr Professor Steinbach.

Sachverständiger Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach (HEC Paris): Vielen Dank für Ihre Frage. - Ich denke, dass ein Überschreitungsbeschluss im Sinne von Artikel 115 Grundgesetz als Reaktion auf den russischen Angriffskrieg im Vergleich zu der GMA-Akrobatik ein geringeres verfassungsrechtliches Risiko darstellt. Wir erinnern uns an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im letzten Jahr. Es wurde sehr strikt die Einhaltung von Jährigkeit und Jährlichkeit eingefordert, aber im selben Atemzug dem Haushaltsgesetzgeber ein großer Beurteilungsspielraum bei der außergewöhnlichen Notsituation eingeräumt.

Wichtig ist, dass das Gericht in diesem Zusammenhang die außergewöhnliche Notsituation nicht auf Fälle beschränkt hat, in denen es zu einem wirtschaftlichen Einbruch kommt. Das Gericht anerkennt ausdrücklich auch Fälle von positiver historischer Tragweite, die eine finanzielle Herausforderung darstellen; das Gericht nennt dort die Wiedervereinigung als Beispiel. Man kann spiegelbildlich aus meiner Sicht vertretbar argumentieren, dass negative Ereignisse



historischer Tragweite wie ein Angriffskrieg an den Grenzen Europas ebenfalls so eine Notsituation darstellen können. Wichtig ist jedoch - und das ist einschränkend -, dass es dann nur um Ausgaben gehen kann, die in einem unmittelbaren Veranlassungszusammenhang mit dieser Notsituation stehen, sprich: um die ukrainerbezo-genen militärischen, finanziellen und humanitären Ausgaben, und nicht um eine allgemeine Ertüchtigung der Bundeswehr oder weiter gehende Wirtschaftshilfen.

Zuletzt wird von der Norm ebenfalls die Beeinträchtigung der Finanzlage erwartet. Auch dort ist das Gericht explizit der Meinung, dass es einen weiten Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers gibt. Es sagt sogar ausdrücklich, dass es keine Konsolidierungspflicht gibt. Das heißt, der Haushaltsgesetzgeber muss nicht zuerst Ausgaben senken oder Einnahmen erhöhen, sondern kann nach eigenem Ermessen oder eigener Beurteilung eine Beeinträchtigung der Finanzlage ausrufen. Berücksichtigt man, dass für 2025 die ukrainerbezo-genen Ausgaben auf 12 bis 14 Milliarden Euro insgesamt taxiert werden - das stellt 25 Prozent der sogenannten freien Spitze dar, die ungefähr bei 10 Prozent des Haushalts, also 48 Milliarden Euro, liegt -, könnte man aus meiner Sicht vertretbar von einer Beeinträchtigung der Finanzlage ausgehen.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Professor Südekum.

Sachverständiger Prof. Dr. Jens Südekum (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Vielen Dank. - Im Ergebnis schließe ich mich Herrn Steinbach an, sehe aber natürlich ein Risiko darin, zu diesem Zeitpunkt den Überschreitungsbeschluss zu fassen, wo der Krieg schon über zweieinhalb Jahre andauert. Das Problem ist: Man kann sehr gut das Argument anführen, dass es ein exogener Schock ist, der sich der Kontrolle der deutschen Regierung entzieht. Insofern wäre ein Grund dafür gegeben, den Notfalltatbestand von Artikel 115 Grundgesetz heranzuziehen. Aber natürlich werden dann die Fragen aufkommen: „Warum tut man es jetzt? Warum hat man es nicht schon vor längerer Zeit getan?“, weil sich seitdem keine in dem Sinne neue Situation

dargestellt hat, die nicht schon seit Längerem bekannt ist. Ich glaube, man kann das Argument vielleicht weiter anführen, aber es ist schwieriger geworden, und man hätte wahrscheinlich diesen Beschluss besser eher gefasst.

Ich würde gern noch auf etwas hinweisen. Erst mal stimme ich Herrn Steinbach zu: Es geht nicht nur um die Ertüchtigungsmittel, sondern der Bundeshaushalt und die freie Spitze sind in vielerlei anderen Dimensionen betroffen, etwa auch im Bereich des Bürgergeldes. Aber bei den Ertüchtigungsmitteln, die ja eben auch kontrovers diskutiert wurden, ist im Entwurf die Absenkung von vormals 7 auf jetzt 4 Milliarden Euro vorgesehen. Und gleichzeitig besteht das Konstrukt mit G 7, wonach letztendlich die Ukraine finanziell stärker unterstützt wird, aber eben über andere Kanäle. Mir ist wichtig, zu sagen, dass dieser G-7-Beschluss im Grundsatz gefällt wurde, darauf aufgebaut wird, nach meinen Informationen auch auf einem guten Weg ist, aber es da natürlich immer noch Umsetzungsrisiken gibt. Es ist also nicht hundertprozentig sicher, dass diese 50 Milliarden Dollar über die G 7 auch pünktlich kommen. Für diesen Fall ist natürlich absolut sicherzustellen, dass niemals die Situation eintreten darf, dass es eine Unterbrechung in der finanziellen Unterstützung der Ukraine gibt. Das heißt, beim Bundeshaushalt muss im Prinzip jetzt schon über eine Art Plan B nachgedacht werden, was denn in dem Fall gemacht werden müsste. Aus meiner Sicht könnte das auch ein temporäres Überziehen des jeweiligen Haushaltstitels bei den Ertüchtigungsmitteln sein, eine Art Vorfinanzierung, notfalls zulasten des Kontrollkontos, weil das etwas ist, was in keiner Weise irgendeinen planerischen Ansatz hätte, sondern sich, wenn überhaupt, nur im Haushaltsvollzug ergeben würde. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Yannick Bury fragt für die CDU/CSU.

Dr. Yannick Bury (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich habe eine Frage an Herrn Professor Kube, eine Frage an Herrn Professor Büttner.



An Herrn Professor Kube: Wir haben jetzt verschiedentlich gehört, dass die Problematik der zu hohen GMA dadurch geheilt werden könnte, dass die Bodensatz-GMA auf 2 Prozent oder unter 2 Prozent des Haushaltsvolumens reduziert würde. Ist das aus Ihrer Sicht der Fall? Das frage ich gerade vor dem Hintergrund der Hintereinanderschaltung verschiedener GMAs in den Ressorts, auch im Sondervermögen, und auch des Umstands, dass man ein bisschen den Eindruck bekommen kann, dass das Instrument der finanziellen Transaktionen etwas an die Stelle dessen tritt, was vor dem Verfassungsurteil die Nebenhaushalte waren.

Und an Herrn Professor Büttner: Halten Sie die Haushaltsansätze insgesamt für auskömmlich - Stichwort „Bürgergeld“ -, insbesondere mit Blick darauf, dass der Haushalt das Ziel haben sollte, Investitionsunsicherheit im Hinblick auf die konjunkturelle Entwicklung abzumildern? - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Professor Kube.

Sachverständiger Prof. Dr. Hanno Kube (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Vielen Dank für die Frage. - Verfassungsjuristen tun sich mit Zahlen schwer, die sich nicht unmittelbar aus der Verfassung ergeben, und das ist natürlich hier der Fall. Wir haben Erfahrungswerte aus der Vergangenheit, was die Höhe der Bodensatz-GMA angeht. Wir haben es aber insbesondere - darauf hatte ich eben auch schon hingewiesen - mit einer Ansammlung von Risiken in der Gesamtstruktur des Haushalts auf Ausgabenseite zu tun. Ich glaube, das muss man in besonderer Weise mitberücksichtigen. Die Risiken haben wir zum Teil schon benannt; darauf möchte ich jetzt gar nicht mehr eingehen. Wenn man die Gesamtstruktur mit in den Blick nimmt, dann mindern die Risiken in dieser Gesamtstruktur die Möglichkeiten, die Bodensatz-GMA tatsächlich zu erwirtschaften. Deshalb wäre ich zurückhaltend. Ich möchte mich in keiner Weise auf irgendeine spezifische Zahl festlegen, glaube aber, dass wir deutlich unter 2 Prozent kommen müssten.

Ich möchte mich dem Kollegen Thiele dahin gehend anschließen, dass es sicherlich eine Darlegungsobliegenheit des Haushaltsgesetzgebers bezüglich der Potenziale gibt, die er im spezifischen Haushalt sieht und die besondere Potenziale sein können, die vorher nicht so gegeben waren. Aber dann muss es entsprechend dargelegt und gegebenenfalls vom Bundesverfassungsgericht beurteilt werden. - Danke schön.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Vielen Dank. - Professor Büttner.

Sachverständiger Prof. Dr. Thiess Büttner (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Ja, vielen Dank für die Frage. - Vielleicht beginne ich mit den politischen Risiken. Nach meinem Verständnis ist das, was jetzt an Gesetzespaketen vorliegt, so noch nicht beschlussfähig. Es bestehen doch erhebliche Zweifel; denn die geplanten Ausgaben gehen ganz erheblich über die veranschlagten Einnahmen hinaus. Wir haben über die Batterie von globalen Minderausgaben schon gesprochen. Aber es gibt eben auch unrealistische Unterveranschlagungen und Überschätzungen von Einnahmen sowie eine ganze Reihe von Maßnahmen, die sich, so möchte ich sagen, nahe an Buchungstricks befinden. Dadurch wird die politische Unsicherheit weiter in die Zukunft getragen. Es ist für die weitere wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland zurzeit ein echtes Problem, dass die politischen Risiken auch mit diesem Bundeshaushalt erhalten bleiben. Ich denke, die Bundesregierung müsste sich zusammenraufen und etwas vorlegen, was zweifelsfrei den Anforderungen der Verfassung entspricht.

Wie kann es sein, dass ich zum Beispiel beim Bürgergeld im Bundeshaushalt eine Veranschlagung von 25 Milliarden Euro sehe, während gleichzeitig ein Nachtragshaushalt eingebracht wird, der besagt: „Für das Jahr 2024 brauchen wir 29,7 Milliarden Euro“? Wo sollen diese 5 Milliarden Euro an Einsparungen herkommen? Und wie kann es sein, dass dem Bundestag einmal erklärt wird: „Mir laufen die Ausgaben aus dem Ruder“, aber andererseits: „Im nächsten Jahr kriege ich die Ausgaben massiv gesenkt“? Meines Erachtens



passt das in ein Bild, wo es nicht gelingt, Vorgaben und Pläne vorzulegen, die wirklich glaubhaft sind und die Glaubwürdigkeit der Bundesregierung in der Zukunft stützen. Insofern bin ich an der Stelle sehr enttäuscht darüber, was hier vorgeschlagen wird. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Felix Banaszak fragt für Bündnis 90/Die Grünen.

Felix Banaszak (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich habe zwei Fragen an Professor Thiele. Zum einen würde ich Ihnen gerne die Möglichkeit geben, in Bezug auf die finanziellen Transaktionen das auszuführen, was in der vergangenen Runde aus zeitlichen Gründen nicht mehr möglich war.

Zum anderen: Sie schreiben in Ihrem Gutachten über verschiedene Möglichkeiten zum Umgang mit nicht mehr benötigten Mitteln im Klima- und Transformationsfonds, Stichwort „Intel“. Könnten Sie bezogen darauf noch mal die rechtliche Perspektive erläutern, insbesondere im Hinblick auf die Frage, welche rechtlichen Risiken Sie sehen, wenn eine wie auch immer geartete Rückführung von Mitteln aus dem Klima- und Transformationsfonds an den Kernhaushalt vorgenommen würde, auch in Bezug darauf, inwiefern dann der KTF als eigenständiges Instrument gewahrt bliebe? - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Professor Thiele.

Sachverständiger Prof. Dr. Alexander Thiele (BSP Business & Law School Berlin): Vielen Dank für die Möglichkeit, die mich etwas in Verlegenheit bringt; denn so viel hatte ich dazu auch nicht mehr zu sagen.

(Heiterkeit)

Aber ich will die Gelegenheit trotzdem nutzen.

Zu den finanziellen Transaktionen habe ich bereits ausgeführt. Wir haben hier eine Norm, die eben nicht klar europäisch angelegt ist. Sie ist vielmehr ein Zwischending: Sie ist teilweise sehr deutsch, teilweise ein bisschen europäisch angehaucht. Deswegen will ich nur davor warnen,

hier einen Automatismus anzunehmen und den Begriff der „finanziellen Transaktionen“ eins zu eins auf die deutsche Schuldenbremse zu übertragen. Ich glaube, das, was man machen kann, ist eine Annäherung. Und die beinhaltet, dass es in irgendeiner Form eine gewisse Werthaltigkeit geben muss. Das Darlehen darf nicht offenkundig nicht rückzahlbar sein. Die Eigenkapitalerhöhung darf nicht offenkundig allein dem Verlustausgleich dienen. Aber ich glaube, dass es nicht nötig ist, da viel strenger zu sein. Vor dem Hintergrund sehe ich hier keine Probleme.

Zu den nicht benötigten Mitteln. Da haben wir, glaube ich, einen Fall, wo wir uns als Verfassungsjuristen etwas zurücklehnen und sagen können: Der Haushaltsgesetzgeber ist ziemlich frei in dem, was er damit tut: Er kann sie dem Kernhaushalt zuführen, um die globale Minderausgabe zu reduzieren. Er kann sie dem Kernhaushalt zuführen, um andere Ausgaben zu finanzieren. Er kann sie im KTF lassen, um die globale Minderausgabe im KTF zu reduzieren. Er kann eine Kombination aus beidem machen. - Da ist die Politik völlig frei und nicht an irgendwelche binären Codes der Rechtswissenschaft gebunden; da kann sie relativ viel tun.

Ich sage nur - das hatte ich in meinem Schriftsatz ja angedeutet -: Wenn man Mittel aus dem KTF entnimmt, dann kann dies auch das Signal senden, dass diese Mittel zur Disposition stehen, dann kann dies das Signal nach außen vermitteln: So sicher sind diese KTF-Mittel dann doch nicht. - Wir alle wissen, dass sie das auch tatsächlich nicht sind. Der KTF kann ja jederzeit aufgelöst werden, wenn der Gesetzgeber das will. Aber er will ja das Signal senden, dass er die Mittel im Sondervermögen hat, um langfristige Investitionen anzuregen, und will damit deutlich machen: Da gehen wir eigentlich nicht ran. - Das will ich nur sagen. Das ist eine Entscheidung, die der Gesetzgeber treffen muss.

Letzter Punkt. Wenn ich jetzt tatsächlich noch Zeit habe, würde ich gerne noch etwas zu den zurückfließenden Mitteln aus den Notlagenkrediten sagen. Damit hier kein falscher Eindruck entsteht: Im Grundgesetz steht dazu erst mal nichts. Nicht dass jetzt der Eindruck entsteht, dazu steht



irgendetwas in Artikel 115! Da steht nicht drin, wie mit diesen Mitteln umzugehen ist. Da steht drin, dass Notlagenkredite mit einem Tilgungsplan zu versehen sind, und den gibt es ja auch für diese Maßnahmen, die hier getroffen worden sind. Mit dem Erlass des Tilgungsplans und der Verausgabung der Mittel ist aus meiner Sicht, ehrlich gesagt, der Vorgang nach Artikel 115 abgeschlossen.

Wenn dann noch Mittel zurückkommen, stellt sich die Frage: Ist es zwingend, dass diese automatisch für die Schuldenreduktion genutzt werden müssen? Dafür spricht aus meiner Sicht weder der Wortlaut noch der Zweck des Artikels 115. Vielleicht eine Kontrollüberlegung: Man stelle sich vor, dass man bereits sämtliche Kredite nach dem Tilgungsplan zurückgezahlt hat, und dann kommt nach fünf bis zehn Jahren - solche Projekte gibt es ja - ein bisschen was zurück. Muss man das dann überkompensieren? Muss man dieses Geld dann also zusätzlich nutzen, um noch mehr Schulden abzubauen? Ich glaube, nicht. Ich glaube, mit dem Tilgungsplan und - das ist natürlich klar - der Verausgabung, die laut Verfassungsgericht jedes Jahr erfolgen muss, ist der Vorgang nach Artikel 115 abgeschlossen. Diese Mittel sozusagen dauerhaft zu bemakeln, sie nachgerade toxisch zu behandeln, sie im Haushalt ganz seltsam zu behandeln und ihnen eine Sonderbehandlung zukommen zu lassen, scheint mir nicht sinnvoll. Ich würde in den Fällen tatsächlich für die Nonaffektation plädieren und sagen: Die Mittel können genutzt werden, wie man will, das Geld ist zusätzlich, und es ist schön, dass es zurückkommt. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Otto Fricke fragt für die FDP.

Otto Fricke (FDP): Ich erlaube mir vorher noch eine Anmerkung zum Thema „finanzielle Transaktionen“. Ich glaube, dass hier Vergleiche im Hinblick darauf schwierig sind, dass die europäischen Staaten weitgehend bilanzieren. Allein deswegen sollten wir Vergleiche nur mit sehr großer Vorsicht genießen.

Ich darf auch noch mal daran erinnern, dass die Frage der Darlehen komischerweise erst jetzt auf einmal von Bedeutung ist. Als das 2020 unter Ägide der CDU mit einem Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit in Höhe von 9 Milliarden Euro gemacht wurde, war das überhaupt kein Problem.

(Zuruf des Abg. Dr. Yannick Bury (CDU/CSU))

Ich finde, man sollte solche Sachen immer auch historisch betrachten. Das heißt aber nicht, dass man sich die Sache nicht genau angucken muss. Und ich glaube auch - das sage ich jetzt für meine Fraktion -, dass bei der Frage der Begründung etwas getan werden muss. Denn es ist ja eine Ironie der Tatsache, dass, wenn du in der Zukunft etwas verändern willst, du immer Gefahr läufst, es pauschal in einem Entwurf zu machen, während, wenn du nichts verändern willst, du immer den Vorteil hast, dass du nichts pauschal machen musst, sondern alles fortschreiben kannst.

Meine zwei Fragen beziehen sich noch mal auf das, was wir in dem Programm machen. Die erste Frage will ich vielleicht doch lieber Herrn Professor Schnellenbach stellen. Es geht um das Thema „Schuldenbremse und Investitionen“; darüber wird es ja auch wieder Diskussionen geben. Gibt es da Zusammenhänge, gibt es da eine Negativkurve, oder gibt es vielleicht sogar eine Positivkurve? Dazu würde ich gerne etwas hören.

Schlussfrage. Der Grund, warum wir alle Politik machen, ist der, dass wir Leute in Arbeit halten wollen. Deswegen möchte ich Herrn Dr. Michelsen im Hinblick auf das Reformpaket noch einmal fragen, welche Auswirkungen hier für den Arbeitsmarkt zu sehen sind; denn das ist ja der wesentliche Faktor, wenn es um Steuereinnahmen, um weniger Zuschussbedarf in den Sozialsystemen, um Mehreinnahmen in den Sozialsystemen usw. geht.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Professor Schnellenbach.



Sachverständiger Prof. Dr. Jan Schnellenbach (Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg): Vielen Dank für die Frage. - Vielleicht ganz kurz: Wir haben in den letzten Jahren einige größere quantitative Studien zum Zusammenhang zwischen Fiskalregeln, Schuldenbremse und Investitionen gesehen, zuletzt vom Kollegen Lars Feld, der dazu ein größeres Gutachten erstellt hat. Wir finden da eigentlich keinen klaren Zusammenhang zwischen Schuldenbremse und Investitionen. Es gibt keinen gesicherten quantitativen Zusammenhang, dass die Schuldenbremse Investitionen reduziert hätte.

Es gibt auch einige größere Übersichtsstudien aus dem letzten Jahr, unter anderem von den Kollegen Potrafke und Blesse, die den Zusammenhang zwischen Fiskalregeln und Investitionen untersuchen und auch auf internationaler Ebene keine Belege dafür finden, dass die Fiskalregeln das öffentliche Investitionsverhalten negativ beeinflussen. Gerade in den größeren quantitativen Studien finden wir keinen Zusammenhang, dass Schuldenbremse und Fiskalregeln die Investitionen systematisch reduzieren.

Wenn wir uns das für Deutschland einfach mal in einer Fallstudie anschauen, dann sehen wir, dass es auch hier keinen eindeutigen negativen Effekt der Schuldenbremse auf Investitionsspielräume gegeben hat. Im Gegenteil: Es gab lange Zeit Spielräume für zusätzliche Investitionen, die man aber immer für mehr konsumtive Staatsausgaben, für mehr Umverteilung der Staatsausgaben genutzt hat. Und das sind politische Präferenzen. Das Investitionsverhalten ist also nicht durch die Fiskalregeln zu erklären, sondern durch politische Präferenzen, die in der Vergangenheit eher gegen Investitionen und für konsumtive Staatsausgaben ausgerichtet waren. Das kann man nicht der Schuldenbremse zurechnen.

Im Gegenteil: Die Schuldenbremse - das kann man zum Schluss sagen - schafft vielleicht sogar eher noch positive Spielräume für zusätzliche Investitionen, indem sie die Zinsausgaben senkt. Auch das haben wir gesehen: dass die Zinsausgaben zurückgegangen sind, unter anderem unter dem Einfluss der Schuldenbremse. Damit stehen noch mal mehr Mittel für investive Ausgaben zur

Verfügung. Man muss sie nur nutzen, wenn sie da sind. - Damit übergebe ich an den Kollegen Michelsen.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Dr. Michelsen.

Sachverständiger Dr. Claus Michelsen (Verband Forschender Arzneimittelhersteller): Vielen Dank für die Gelegenheit. - Die Wachstumsinitiative enthält einige Maßnahmen, die den Arbeitsmarkt unterstützen sollen. Dabei geht es einerseits um Zuwanderung, andererseits aber auch um Anreize oder um das Belohnen zusätzlicher Arbeit im Alter. Es geht aber auch um Aspekte bezüglich der Veränderung der sogenannten Transferentzugsraten, also um die Stärkung der Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bei Bürgergeldbezieherinnen und -bezieher.

Insgesamt kann diese Wachstumsinitiative zu substanziellem Aufwuchs an Beschäftigung führen. Wir rechnen für das kommende Jahr damit, dass ungefähr 130 000 zusätzliche Vollzeit-arbeitsstellen entstehen können; im Jahr 2028 könnten es bis zu 450 000 Stellen sein.

Wir sprechen angesichts des demografischen Wandels nach wie vor von einer schwierigen Situation bei der Fachkräftegewinnung. Insofern ist diese Initiative angebotsseitig sehr zu begrüßen. Selbst bei einer schwachen konjunkturellen Entwicklung können hier über Fachkräfte zusätzliche Impulse gegeben werden. - Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Danke schön. - Peter Boehringer fragt für die AfD.

Peter Boehringer (AfD): Ja, danke. - Wir sind ja nun schon fortgeschritten in der Anhörung. Insofern wurde zu Recht gesagt, dass vieles schon angeschnitten wurde. Aber manches löst halt auch Kontroversen aus. Deshalb würde ich gern auf ein Beispiel zurückkommen und Herrn Vosgerau Gelegenheit geben, dazu Stellung zu nehmen.

Es wurde gesagt, dass die globale Mehreinnahme von 14 Milliarden Euro aus zwei Teilen besteht. Der erste Teil - zum zweiten Teil komme ich gleich - wird mit 3 Milliarden Euro beziffert.



Diesen Betrag, der halbwegs plausibel ist, könne man, so wird gesagt, einfach mal auf 6,9 oder auf 7 Milliarden Euro aufrunden. Können Sie, Herr Dr. Vosgerau, an der Stelle dazu etwas vor dem Hintergrund sagen, dass man zu möglichst genauen Schätzungen und zu vorsichtigen Ansätzen im Haushalt verpflichtet ist?

Wie kommt man - im zweiten Teil - dann von 7 auf 14 Milliarden Euro? Wie weit kann man die Annahmen strapazieren? Ist eine Saldierung - und diese ist ja hier vorgenommen worden - von globalen Mindereinnahmen und globalen Mehreinnahmen hier sachlich angebracht? Oder ist es nicht so, dass die Mehreinnahmen an dieser Stelle - das ist meine Meinung - eher unsicher sind, die Mindereinnahmen, die durch unterschiedliche Gesetzespakete verursacht werden, aber als recht sicher betrachtet werden können? - Vielleicht können Sie diese zwei Teilfragen beantworten, Herr Vosgerau.

Vorsitzender Dr. Helge Braun: Herr Dr. Vosgerau.

Sachverständiger Dr. Ulrich Vosgerau: Danke. - Erstens. In der Tat: Das Prinzip der Schätzgenauigkeit scheint mir, wenn man es mit Leben erfüllt, eine In-dubio-Regel zu sein, und zwar eine In-dubio-Regel in dem Sinne, dass man eben im Zweifelsfall nach unten schätzen muss und nicht nach oben. Wenn die Einnahmen dann höher sind als ursprünglich erwartet, ist es ja umso besser. Aber Schätzgenauigkeit darf meines Erachtens nicht - unter Umkehrung der In-dubio-Regel - bedeuten: Ich schätze erst mal mehr, und dann geht der Haushalt irgendwie auf.

Zweitens. Zum Problem der Saldierung hatte ich in meiner schriftlichen Stellungnahme ursprünglich etwas geschrieben. Ich habe es dann leider wieder herausgestrichen, weil eh schon alles viel zu lang war und weil ich dachte, das wird heute keine große Rolle spielen. Also: Ich sehe diese ganze „Saldierungsorgie“, hätte ich beinahe gesagt, mit einer gewissen Skepsis. Wir reden hier im Haushaltsrecht über Saldierung. Das ist ein Begriff, der eigentlich aus dem Zivilrecht, aus dem Handelsrecht kommt. Kaufmännisch gesehen können mit Sicherheit immer nur Realien

saldiert werden, etwa im Sinne eines Kontokorrents, nicht aber Exspektazen und schon gar nicht Zukunftshoffnungen oder Pläne. Ich sehe, dass in der Presse völlig unproblematisch saldiert wird; da wird immer von 6,9 Milliarden Euro, die sich aus der Saldierung ergeben sollen, geredet. Und die Frage ist, ob es eigentlich rechtlich zulässig ist, das zu machen.

Man kann sich dem Problem aus zwei scheinbar gegensätzlichen Richtungen nähern und kommt meines Erachtens zum selben Ergebnis. Einmal kann man sagen: Die globalen Mindereinnahmen im Haushalt, soweit sie einigermaßen vorhersehbar sind, gehen auf drei verschiedene Gesetzesentwürfe zurück. Die Bundesregierung hat sie hier genannt, ich kann sie nicht mehr auswendig aufzählen. Darin geht es unter anderem um Vorhaben zur Abmilderung des Effekts der kalten Progression. Es handelt sich um noch nicht verabschiedete Gesetze. Sie sind nur geplant; ob sie jemals beschlossen werden, wissen wir nicht. Aber wenn man annimmt, dass diese Gesetze so vom Bundestag beschlossen werden, dann hat man eine ungefähre Vorstellung davon, wie viel Geld durch Steuerminderungen fehlen wird. Da könnte man schon sagen: Ich muss die Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsentwurfs nach geltendem Recht beurteilen. „Nach geltendem Recht“ bezieht sich auf Gesetze, die schon in Kraft getreten sind. Da müsste ich dann die Effekte aufgrund der noch nicht in Kraft getretenen Gesetze, von denen keiner weiß, ob sie kommen, sozusagen herausrechnen. - Das wäre der eine Ansatz.

Der andere Ansatz wäre der, dass ich umgekehrt sagen könnte: Was die Gesetze an Mindereinnahmen bringen werden, kann ich einigermaßen plausibel schätzen, wenn ich zugrunde lege, dass diese Gesetze wirklich irgendwann beschlossen werden. - Was aber der Staat an globalen Mehreinnahmen generieren wird, also diese 14 Milliarden Euro, scheint mir - daran würde ich festhalten - doch sehr spekulativ zu sein. Der Ansatz wäre also der, dass man genau aus der Gegenrichtung kommt und wiederum gegen die Saldierung argumentieren könnte, indem man nämlich sagt: Das, was die noch nicht beschlossenen Gesetze



bewirken, ist einigermaßen abschätzbar. - Aber diese 14 Milliarden Euro sind spekulativ.

Deswegen wäre ich aus rechtlicher Sicht sehr skeptisch, was eine Saldierung betrifft. Ja, man könnte sogar sagen, man dürfte nicht saldieren, sondern man müsste eher addieren, und zwar unter folgendem Gesichtspunkt: Wenn diese Gesetze in Kraft treten - nach meiner Erinnerung sind es drei verschiedene -, mit denen erhebliche Steuermindereinnahmen zu erwarten sind, dann müsste das Wachstum so angekurbelt werden, dass ich diese 14 Milliarden Euro als Wachstumsergebnis trotzdem noch irgendwie erreiche. Das Wachstum müsste also größer sein, als zunächst angenommen worden ist, weil es vielleicht noch weniger Steuereinnahmen gibt. Vielleicht muss man sogar addieren; ich weiß es nicht. Ich wäre jedenfalls skeptisch, was die Saldierung angeht. Ich halte es für verkehrt, dass die Presse immer von diesen 6,9 Milliarden Euro schreibt, als ob das sozusagen eine gesicherte Tatsache wäre.

gez.

Dr. Helge Braun, MdB
Vorsitzender

Vorsitzender Dr. Helge Braun: So, liebe Kolleginnen und Kollegen, wir haben vier Runden gemacht. Angesichts der Tatsache, dass einige Kollegen sich nicht an der heutigen Fragerunde beteiligt haben, sind wir gut in der Zeit. Das alte Prinzip gilt: Carpe diem! Deshalb hat jeder bestimmt auch noch etwas anderes zu tun.

Ich bedanke mich ganz herzlich bei unseren Sachverständigen für die Auskünfte und die Ausarbeitungen. Das war außerordentlich hilfreich für unsere weitere Arbeit. Ich bedanke mich beim Stenografischen Dienst und beim Ausschusssekretariat für die Vorbereitung der Anhörung.

Ich frage zuletzt noch, ob es unter „Verschiedenes“ noch Wortmeldungen gibt. - Wenn das nicht der Fall ist, wünsche ich allen einen erfolgreichen Tag.

Die nächste Sitzung beginnt am Mittwoch um 14:00 Uhr in gewohnter Weise.

(Schluss: 13:49 Uhr)