

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 23. September 2024
zum

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

- **Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach**
HEC Paris
- **Prof. Dr. Jens Südekum**
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
- **Prof. Dr. Hanno Kube**
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
- **Prof. Dr. Thiess Büttner**
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
- **Prof. Dr. Stefan Koriath**
Ludwig-Maximilians-Universität München
- **Prof. Dr. Alexander Thiele**
BSP Business & Law School Berlin
- **RA Prof. Dr. Georg Hermes**
- **Prof. Dr. Jan Schnellenbach**
Brandenburgische Technische Universität
- **Dr. Claus Michelsen**
Verband forschender Arzneimittelhersteller
- **RA Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau**



Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach · Jean Monnet Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Ökonomik

Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach

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

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

Per E-Mail:

haushaltsausschuss@bundestag.de

Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Bundestags am 23. September 2024

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

sehr geehrte Mitglieder des Haushaltsausschusses,

im Rahmen der oben genannten öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nehme ich gerne wie folgt schriftlich Stellung.

Stellungnahme

I. Zusammenfassung

1. Der aktuelle Entwurf weist Globale Minderausgaben (GMA) als „Bodensatz-GMA“ mit 12 Mrd. Euro in einer Höhe aus, die ein verfassungsrechtliches Risiko darstellen mit Blick auf die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit und die parlamentarische Budgethoheit.
2. Sowohl Bodensatz-GMA wie auch spezifische GMA werden gegenüber 2024 deutlich höher angesetzt. Die primäre Funktion einer GMA ist es, das „Prognosedilemma“ bei der Höhe der Ausgaben zu lösen. Außerdem kann die GMA in begrenztem Umfang auch als „Sparinstrument“ eingesetzt werden. Es ist aber im Entwurf nicht ersichtlich, wie der Anstieg der GMA mit Prognoseschwierigkeiten bei den Ausgabeermächtigungen

gerechtfertigt werden könnte. Sofern die GMA lediglich einen „verdeckten Dissens“ kaschieren, läuft dies den Haushaltsgrundsätzen zuwider.

3. Es existiert keine eindeutige verfassungsrechtliche Höchstbegrenzung für die GMA. In einer Gesamtschau von Haushaltspraxis und Rechtsprechung erscheinen GMA iHv 2 Prozent des Bundeshaushalts als Höchstgrenze noch vertretbar. Demnach müsste die Bodensatz-GMA auf ca. 9,77 Mrd. Euro gesenkt werden. In Überschussjahren (2014-2019) hätten Globalpositionen mit korrekter Prognose in Höhe von bis zu 3,8 Prozent der Ausgaben (2019) im Haushaltsentwurf verankert werden müssen. Das wurde in der Vergangenheit nicht problematisiert, obwohl Haushaltswahrheit und -klarheit hier ebenso berührt sind.
4. Durch die Entscheidung von Intel, die Bundesförderung nicht in Anspruch zunehmen, werden für 2024 rund 4 Mrd. freigesetzt, für 2025 weitere 3 Mrd. Euro. Ein Teil dieser Mittel sollte zur Absenkung der GMA genutzt werden. Technisch kann das durch eine entsprechend geringere Zuweisung aus dem Kernhaushalt an den Klima- und Transformationsfonds gelingen.
5. Das Sondervermögen des Klima- und Transformationsfonds weist mit 9 Mrd. Euro eine sehr hohe GMA aus, was einem Drittel des Ausgabevolumens des KTF entspricht. Allerdings ist an den Fonds nicht dieselben Anforderungen zu stellen wie an den Kernhaushalt, weil in Rechnung zu stellen ist, dass in dem Sondervermögen der Anteil zwangsläufiger, rechtlich gebundener Ausgaben im Vergleich zu den freien Zweckausgaben gering ausfällt. Das kann eine höhere GMA rechtfertigen.
6. Weniger Bedenken bestehen bzgl. der Globalpositionen mit Blick auf die prognostizierten Wirkungen der Wachstumsinitiative. Sie bewegen sich in einem Plausibilitätsbereich.
7. Gangbar wäre auch der Weg über einen Übertretungsbeschluss im Sinne von Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG aufgrund des russischen Angriffskrieges. Der Angriffskrieg verursacht eine „außergewöhnliche Notsituation“ und ist außerhalb der Kontrolle des Staates. Die daraus resultierenden militärischen, finanziellen und humanitären Hilfeleistungen für die Ukraine stehen im Veranlassungszusammenhang mit der Notlage. Die Ausgaben bedeuten eine Beeinträchtigung der Finanzlage, weil sie die „freie Spitze“ des Bundeshaushalts erheblich absorbieren. Das Andauern des Krieges seit 2022 führt nicht zu einem Ausschluss des Notlagegrundes.

II. Die erhöhten Globalen Minderausgaben (GMA)

8. GMA sind grundsätzlich **zulässige Instrumente der Haushaltsplanung** und instrumentalisierte Erfahrung.¹ Sie sind primär das Resultat von unvermeidbaren Prognoseunsicherheiten aufgrund derer die Höhe der einzelnen Ausgabeermächtigungen nicht punktgenau prognostiziert werden können. Ihrer Funktion nach sollen sie den „Bodensatz“ des Haushalts abschöpfen, der regelmäßig dadurch entsteht, dass nicht alle Ausgabeermächtigungen bis zum Ende des Haushaltsjahres abgerufen werden können.² Zulässig sind GMAs auch, um „**Effizienzreserven**“ des Haushalts zu heben, die entstehen, wenn in den Einzelplänen überhöhte Ansätze veranschlagt werden. Die GMA beugt damit einem „**Dezemberfieber**“ vor, d.h. sie verhindert, dass nicht verbrauchte Haushaltsmittel zum Ende des Haushaltsjahres für nicht notwendige und somit unwirtschaftliche Ausgaben verwendet werden.³

¹ Marcus, DÖV, 2000, S. 675 (675); Gröpl, Verw. 39 2006, S. 215 (240).

² Gröpl, Verfassungsrechtliche Problematik globaler Minderausgaben, S. 9.

³ Heise, Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen, S. 99.

9. Sofern GMA Prognoseschwierigkeiten abbilden, *dienen* sie den **Grundsätzen der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit**. Denn Haushaltswahrheit verlangt Vorausschätzungen der zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben, die so genau sind, wie dies sachbereichsspezifisch möglich ist (Grundsatz der Schätzgenauigkeit).⁴ Ist dies nicht möglich, ist der Einsatz von GMA angezeigt. Haushaltsklarheit erfordert eine übersichtliche, transparente Haushaltssystematik.⁵ Wird der Einsatz der Bodensatz-GMA hingegen nicht durch Prognoseprobleme gedeckt, steht er im Konflikt mit den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit.
10. Grundsätzlich problematisch sind GMAs mit Blick auf das Recht und die Pflicht des Parlaments, die wesentlichen Entscheidungen in der Haushaltsplanung selbst zu treffen und sie nicht der Exekutive zu überlassen. Durch die Etatisierung eines Pauschalbetrags in Gestalt der GMA wird die Entscheidung, an welchen Stellen Einsparungen vorgenommen werden sollen, auf die Exekutiveebene verlagert. Das ist mit Blick auf die **Gewaltenteilung** und die zentrale Rolle des Parlaments in punkto Budgethoheit problematisch. Durch die Veranschlagung von globalen Minderausgaben erhält die Exekutive eine erhebliche Verfügungsmacht, jedenfalls wenn sie eine nennenswerte Größe erreichen.⁶
11. Die verfassungsrechtlich zulässige Grenze ist überschritten, wenn die GMA so hoch gegriffen ist, dass dadurch die Exekutive zu Einsparungen verpflichtet wird, die **bei regulärem und auch sparsamem Vollzug unwahrscheinlich** oder sogar vollständig unmöglich ist. **Sehenden Auges** in die Überschreitung der saldierten Ausgabenermächtigungen und in einen **Nachtragshaushalt** zu laufen ist **verfassungswidrig**. In so einem Fall ist der Haushalt nicht beschlussreif (namentlich wegen zu hoher Ausgabenansätze in Relation zu den Einnahmenansätzen) und nur dem Schein nach als ausgeglichen.⁷ Durch Vorlage eines derartigen Haushalts verstößt die Bundesregierung gegen ihre verfassungsrechtliche Pflicht, einen verabschiedungsfähigen Haushaltsplan vorzulegen.
12. Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit ziehen **keine trennscharfen quantitativen Begrenzungen** für die Höhe der GMA. Diese Haushaltsgrundsätze sind **Optimierungsgebote**, deren Wesen darin besteht, dass sie in unterschiedlichen Graden erfüllt werden können.⁸ Das eröffnet dem Parlament Spielraum bei der Ansetzung der GMA, wenn dies durch andere legitime Zwecke und Grundsätze des Haushaltsrechts gerechtfertigt ist.⁹ Insbesondere die Grundsätze der **Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eröffnen einen gewissen Spielraum** für GMA. GMA befördern Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.¹⁰ Die GMA kann damit als „Sparinstrument“ in bestimmten Grenzen zum Einsatz kommen, weil Haushaltsaufstellungen regelmäßig durch überhöhte Haushaltsanmeldungen gekennzeichnet sind. Überhöhte Haushaltsanmeldungen können mit einer GMA im Haushaltsvollzug **diszipliniert** werden. Auch hier ziehen die Erfahrungswerte der Vergangenheit Plausibilitätsgrenzen.

⁴ BVerfGE 119, 96 (129); Gröpl, Verfassungsrechtliche Problematik globaler Minderausgaben, S. 23.

⁵ Kemmler, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 15. Aufl. 2022, Art. 110 Rdnr. 16.

⁶ Siekmann, Helmut (2022), Zur Verfassungsmäßigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, IMFS Working Paper Series, No. 173, S. 21.

⁷ Wiedmann, Finanzkontrolle und Staatsschuldenpolitik, S. 225.

⁸ Heintzen, Staatshaushalt, HStRV, 2007, 3.A., § 120, Rn. 23.

⁹ Gröpl, Verfassungsrechtliche Problematik globaler Minderausgaben, S. 17.

¹⁰ Gröpl, Verfassungsrechtliche Problematik globaler Minderausgaben, S. 18.

13. Bzgl. der **quantitativen Höchstgrenze** für die Bodensatz-GMA gibt es Rechtsprechung einiger Landesverfassungsgerichte. In Urteilen des Verfassungsgerichtshofs von Berlin und des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg wurden GMAs von rund **2,29 % bzw. 1,2 % des Haushaltsvolumens** nicht beanstandet.¹¹ Diese Urteile haben allerdings allenfalls indizielle Bedeutung, weil sie sich primär mit dem Budgetrecht des Parlaments (nicht mit Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit) auseinandersetzen. In der **Haushaltspraxis** von Bund und Ländern sind GMAs **zwischen Null und ca. 2%** üblich gewesen.¹² Beispielsweise wies das Land Bayern im Jahr 2004 eine GMA von 1,75% aus.¹³
14. Die Höhe der Bodensatz-GMA im vorliegenden Haushaltsentwurf beträgt rund 2,46 Prozent. Damit liegt die Bodensatz-GMA sowohl über den praktischen Erfahrungswerten der Vergangenheit wie auch über den Höchstgrenzen, die Gegenstand von Gerichtsurteilen gewesen sind.
15. Vor dem Hintergrund **jahrelanger Überschüsse** (2014-2019) fällt diese Höhe gleichwohl gering aus. Betrachtet man das Jahr 2019 wurde ein Haushaltsüberschuss (ca. 13 Milliarden) iHv 3,8 Prozent der Ausgaben erzielt. In diesem Umfang hätte der vorausschauende Haushaltsgesetzgeber Globalpositionen im Haushaltsentwurf setzen müssen. Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit sind hier ebenfalls betroffen. Das wurde aber finanzverfassungsrechtlich weder im Schrifttum noch in der Rechtsprechung problematisiert.
16. Nicht nur die Bodensatz-GMA ist im aktuellen Haushaltsentwurf auf historischem Höchstniveau von 12 Mrd. Euro und liegt 50 Prozent über dem Niveau von 2024. Zusätzlich haben sich die **gruppen- bzw. planspezifischen GMA** im Vergleich zu 2024 ebenfalls **deutlich erhöht** (von ca. 3,1 Mrd. Euro auf 4,3 Mrd. Euro).¹⁴ Diese Kombination der gleichzeitigen Erhöhung der GMAs ist **problematisch**. Denn wenn schon die GMA in den Einzelplänen erhöht wird, bleibt weniger „Bodensatz“, d.h. es werden damit die Spielräume für GMA zumindest teilweise bereits aufgebraucht und lassen weniger Spielraum für eine gleichzeitige Erhöhung der Bodensatz-GMA. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass der Anstieg maßgeblich dadurch zustande kommt, dass das BMVg mit 1,3 Mrd. anders als in 2024 auch eine GMA erwirtschaften muss.
17. Es ist **nicht erkennbar**, inwiefern die Bodensatz-GMA von 12 Mrd. Euro primär auf **Prognoseschwierigkeiten und Schätzungenauigkeiten** zurückzuführen sein könnten, zumal in früheren Bundeshaushalten eine deutlich geringere Bodensatz-GMA auswies wurde. Es ist nicht kategorisch ausgeschlossen, dass die GMA in dieser Höhe gerechtfertigt sein könnte – allerdings müsste dazu begründet werden, warum der aktuelle Haushalt in besonderem Maße durch Prognoseschwierigkeiten gekennzeichnet ist. Dies müsste von der Bundesregierung dargelegt werden. Das Parlament sollte eine entsprechende Begründung der Bundesregierung einfordern. Aufgrund der hohen wiederkehrenden „gebundenen Ausgaben“ des Haushalts (in Höhe von ca. 90 Prozent) dürfte der steile Anstieg der GMA wohl

¹¹ BerlVerfGH, Beschl. vom 22.11.1993, VerfGH 18/93, LKV 1994, 406 (407); StGH Bad.-Württ, Urt. vom 20.11.1996, GR 2/95, DOV 1997, 203 (204).

¹² Iwers, S. J. (2021). Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben. (Wahlperiode Brandenburg, 7/22). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-74670-1>, S. 24; Siekmann, Helmut (2022), Zur Verfassungsmäßigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, IMFS Working Paper Series, No. 173, S. 59.

¹³ Siekmann, Helmut (2022), Zur Verfassungsmäßigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, IMFS Working Paper Series, No. 173, S. 61.

¹⁴ Spezifische GMA (ohne Einzelplan 32, Einzelplan 60 und Sondervermögen).

kaum allein auf Prognoseunsicherheiten in den Ausgabeermächtigungen zurückzuführen sein.

18. In der Gesamtschau der betroffenen Haushaltsgrundsätze und im Lichte von Rechtsprechung und bisheriger Praxis könnte bei entsprechender Begründung eine Bodensatz-GMA von **höchstens 2 Prozent** noch vertretbar erscheinen, was einer Bodensatz-GMA von ca. **9,77 Mrd. Euro** entspräche.¹⁵ In dieser Höhe scheint es vertretbar, diese Bodensatz-GMA mit einer Kombination aus Prognoseschwierigkeiten und Schätzungenauigkeiten wie auch mit einem vom Haushaltsgesetzgeber gewünschten Spardruck (im Sinne von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) zu rechtfertigen.
19. Problematisch erscheint die Planung des **Klima- und Transformationsfonds**. Dessen Gesamtausgaben sollen 2025 auf 25,8 Mrd. Euro reduziert werden. Gleichzeitig werden im KTF 9 Mrd. Euro als GMA eingestellt. Sofern dies bedeuten sollte, dass im Haushaltsvollzug dieser Betrag eingespart werden müsste, müsste jeder dritte Euro eingespart werden. Das weckt Zweifel an der Realisierbarkeit dieser GMA. Allerdings ist im Unterschied zum Kernhaushalt für den KTF anzuerkennen, dass der Anteil zwangsläufiger, rechtsverbindlicher Ausgaben im Vergleich zu den freien Zweckausgaben gering ausfällt. Anders als beim Kernhaushalt, der typischerweise eine „freie Spitze“ von nur 10% des Gesamthaushalts hat, sind die frei zu allozierenden Ausgaben in dem KTF-Sondervermögen deutlich höher und rechtfertigen deshalb auch eine höhere GMA.
20. Die für die Umsetzung der **Wachstumsinitiative** angesetzten Globalen Mehreinnahmen iHv von rund 14,2 Mrd. Euro wie auch die Globale Mindereinnahmen in Höhe von rund 7,3 Mrd. Euro begegnen hingegen keinen durchgreifenden Bedenken. Im Saldo ergibt sich nach der Prognose der Bundesregierung damit ein Saldoeffekt bei den Mehreinnahmen von 6,9 Mrd. Euro. Das könnte in etwa einer Wachstumseffektprognose von ca. 0,7 Prozent entsprechen, was optimistischer ist als vorliegende Studien, aber deshalb noch nicht unrealistisch, weil selbst die vorliegenden Studien von positiven Wachstumseffekten in Folgejahren ausgehen (bis 2028 iHv 0,88 Prozent).¹⁶

III. Ein Notlage nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG aufgrund des russischen Angriffskrieges

Während der aktuelle Haushaltsentwurf wie dargelegt erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel weckt, wäre das Vorliegen einer Notlage im Sinne von Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG – zumindest verglichen mit der GMA-Problematik – mit geringeren verfassungsrechtlichen Risiken verbunden. Erforderlich dazu ist eine „außergewöhnliche Notsituation“, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die Finanzlage des States erheblich beeinträchtigt.

21. Der **Angriffskrieg** an der EU-Außengrenze war und bleibt eine „außergewöhnlichen Notsituation“ im Sinne von Art. 115 GG, mithin ein exogener Schock außenpolitischer, sicherheitspolitischer und humanitärer Art. Die unmittelbaren Konsequenzen des fortgesetzten Angriffskrieges sind die erforderlich gewordenen Finanz- und Militärhilfen (die zum Teil auch aus europarechtlichen Verpflichtungen resultieren) und die Mehrkosten aufgrund der Flüchtlingsbewegung aus der Ukraine. Diese Konsequenzen (in Gestalt von Militärhilfen, Finanzhilfen, Versorgung von Flüchtlingen) stehen in einem – rechtlich erforderlichen –

¹⁵ Albers, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, § 32, Rn. 63

¹⁶ Vfa (Die forschenden Unternehmen), Economic Policy Brief, MacroScopePharma 8/24, <https://www.vfa.de/de/wirtschaft-politik/macroscope/macroscope-impulse-der-wachstumsinitiative-welche-wirkungen-dadurch-moeglich-sind>.

Veranlassungszusammenhang mit der Notsituation, weil sie dazu dienen, die Notsituation einzudämmen bzw. zu beenden (hingegen wären weitere allgemeine Wirtschaftshilfen in Deutschland aufgrund erhöhter Energiepreise *nicht* von dieser Notsituation gedeckt).

22. Die „außergewöhnliche Situation“ im Sinne von Art. 115 GG ist ein unbestimmtes Tatbestandsmerkmal.¹⁷ Ihm ist im Wortlaut keine Engführung auf die extremen Auswirkungen auf die Wirtschaftslage zu entnehmen.¹⁸ Zwar legt die Genese der Vorschrift nahe, dass der verfassungsgebende Gesetzgeber zum Entstehungszeitpunkt wirtschaftliche Schocksituationen im Blick hatte.¹⁹ Gegen die rein wirtschaftliche Eingrenzung scheint sich aber auch das BVerfG zu wenden, wenn es in seinem Urteil den Begriff der „außergewöhnlichen Notsituation“ nicht auf die Anwendungsfälle eines „besonders schweren Unglücksfalls“ beschränkt sehen will. Voraussetzung ist jedoch haushaltswirtschaftliche Relevanz, was in den aus dem Angriffskrieg unmittelbar folgenden finanzwirksamen Hilfeleistungen an die Ukraine, die teilweise auch aus für Deutschland verbindlichen EU-Beschlüssen resultieren, der Fall ist.²⁰
23. Wenn nach übereinstimmender Auffassung des BVerfG und des verfassungsändernden Gesetzgebers ein „Ereignis von positiver historischer Tragweite“ wie die deutsche Wiedervereinigung, das einen erheblichen Finanzbedarf auslöst, eine „außergewöhnliche Notsituation“ begründen können²¹, muss dies auch für ein Ereignis von negativer historischer Tragweite gelten wie einem Angriffskrieg an den Grenzen Europas, die einen erheblichen Finanzbedarf auslösen.
24. Die vom russischen Angriffskrieg ausgelöste Notlage **entzieht sich zudem der Kontrolle des Staates** im Sinne von Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG. Der Umstand, dass der Krieg nun schon längere Zeit andauert, führt nicht dazu, dass ein „**neues Normal**“ entstünde, das die Regierung finanzpolitisch beherrschen könnte oder müsste. Aus der Gesetzesbegründung zur Einführung der Schuldenbremse ist erkennbar, dass es dem Gesetzgeber auch um länger andauernde Krisen und Herausforderungen wie etwa die Deutsche Wiedervereinigung ging, die dauerhaft einen erheblichen Finanzbedarf auslösen können.²² Das zeitliche Andauern der Kriegssituation und der daraus resultierenden Konsequenzen ist somit kein Ausschlussgrund für das Vorliegen einer Notlage.
25. In Bezug auf die „**Beeinträchtigung der Finanzlage**“ im Sinne von Art. 115 Abs. 2 S.6 GG beschränkt sich das Bundesverfassungsgericht darauf zu prüfen, ob die Notsituation „grundsätzlich geeignet war, die staatliche Finanzlage erheblich zu beeinträchtigen“.²³ Berücksichtigt man, dass die sog. „freie Spitze“ des Bundeshaushalts rund 10 Prozent des Bundeshaushalts entsprechen (ca. 48 Mrd. Euro) und dass die Ukraine-Hilfe 2025 mit rund 12 Mrd. Euro ein Viertel dieser freien Spitze absorbieren dürfte, erscheint die zusätzliche finanzielle Belastung erheblich.

¹⁷ Jarass/Pieroth/Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 115 Rn. 13f.

¹⁸ BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 104ff.; weiter gefasst auch BeckOK GG/Reimer, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 109 Rn. 66: „plötzlich eintretende oder sich jedenfalls rapide verschärfende, darin nach Art und Maß unvorhersehbare, Krise“.

¹⁹ BT-Drs. 16/12410, S. 11

²⁰ BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 105.

²¹ BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 106.

²² BT-Drs. 16/12410, S. 11.

²³ BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 122.

26. Im Übrigen hat der Haushaltsgesetzgeber **Entscheidungsspielraum** bei der Frage, ab welcher aus der Notsituation resultierenden Belastung eine Kreditfinanzierung gegenüber anderen Einnahmen oder reduzierten Ausgaben vorzugswürdig ist. Verfassungsrechtlich ist keine Erforderlichkeitsprüfung notwendig, d.h. der Gesetzgeber ist bei der Krisenbewältigung verfassungsrechtlich **nicht „zur Ausschöpfung anderer Konsolidierungsspielräume gehalten“**.²⁴ Die im Zusammenhang mit der Diskussion um eine Reform der Schuldenbremse häufig ins Feld geführte Priorisierung der Ausgaben an Stelle einer Lockerung der Schuldenbremse greift hier also nicht. Der Haushaltsgesetzgeber ist nicht verpflichtet, andere Ausgaben zur Eindämmung der Notlage zu reduzieren.

Gez. Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach

²⁴ BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 146.

An den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestags
Herrn Prof. Dr. Helge Braun, MdB

Platz der Republik 1
11011 Berlin

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses
am 23.9.2024 zum Bundeshaushaltsplan 2025

Makroökonomische Einordnung des Haushaltsabschlusses

1. Der Bundeshaushaltsplan 2025 sieht Gesamtausgaben i.H.v. rund 489 Mrd. Euro vor. Dies entspricht in etwa dem nominalen Ausgabenniveau des Haushaltsjahres 2024 (inkl. zu beschließendem Nachtragshaushalt). Real betrachtet sinken die Ausgaben des Bundes somit nach aktueller Inflationsprojektion um rund 2 Prozent.
2. Dieser leicht restriktive Impuls passt nur schwerlich zum aktuellen konjunkturellen Umfeld. Das Bruttoinlandsprodukt stagniert trendmäßig seit mittlerweile 5 Jahren, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ist auch im aktuellen Quartal schwach. So beobachten wir eine Seitwärtsbewegung beim privaten Konsum, kaum außenwirtschaftliche Impulse und einen besorgniserregenden Rückgang der privaten Bruttoanlageinvestitionen von 4% gegenüber dem Vorquartal.¹
3. Die deutsche Volkswirtschaft leidet somit nicht nur an Strukturproblemen auf der Angebotsseite, sondern an einer dezidierten Nachfrageschwäche. Der erwartete konsumgetriebene Aufschwung, bedingt durch gute nominale Lohnabschlüsse bei gleichzeitig rückläufiger Inflation, lässt weiterhin auf sich warten. Die Ausgaben des Staates erweisen sich am aktuellen Rand als praktisch einzige konjunkturelle Stütze.

¹ Siehe https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/08/PD24_325_811.html

Wirtschafts-
wissenschaftliche
Fakultät
DICE

Prof. Dr. Jens Südekum

Telefon +49 211 81 11622
suedekum@dice.hhu.de

Düsseldorf, 19.09.2024

**Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf**
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 24.31
Ebene 01 Raum 34
www.dice.hhu.de
www.hhu.de

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

4. Es ist zu begrüßen, dass der Bundeshaushaltsplan in diesem Umfeld nicht auf einen noch deutlich restriktiveren Kurs eingeschwenkt ist, was zwischenzeitlich zu befürchten stand. Gleichzeitig gehen vom Haushalt, trotz Ausschöpfung der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse, nur unzureichende gesamtwirtschaftliche Impulse aus.
5. Dies gilt insbesondere im Bereich der Investitionen. Eine Reihe von aktuellen Studien (z.B. BDI Transformationspfade, Draghi-Report, Country Reports Germany der OECD und des Int. Währungsfonds u.v.a.) attestieren der deutschen Volkswirtschaft starken Nachholbedarf im öffentlichen wie im privaten Bereich. Das Schließen dieser Investitionslücken würde neben regulatorischen Strukturreformen erhebliche fiskalische Impulse erfordern. Diesen Anforderungen wird der vorliegende Bundeshaushaltsplan 2025 nicht gerecht, letztlich aufgrund der Restriktionen durch die gültigen Fiskalregeln. Eine allfällige Reform war aber nicht Gegenstand dieses Gesetzgebungsverfahrens und soll daher an dieser Stelle auch nicht weiter diskutiert werden.
6. Unter dem Strich bleibt das Fazit, dass der vorliegende Bundeshaushaltsplan so konjunkturkompatibel wie möglich ausgestaltet ist, weil zumindest nominale Ausgabenkürzungen vermieden werden konnten.

Konjunkturschonende Haushaltspolitik im Rahmen der Schuldenbremse

7. Erreicht werden konnte dies durch die Kombination verschiedener haushaltspolitischer Elemente, so etwa die großzügiger ausgestaltete Konjunkturkomponente (auch beim Nachtragshaushalt 2024), die stärkere Nutzung von schuldenbremsenkompatiblen finanziellen Transaktionen oder die periodengerechte Veranschlagung von Zinsausgaben (Disagios).
8. Gerade diese Verbuchungsumstellung, Gegenstand der BT Drs. [20/12771](#), hat den fiskalpolitischen Spielraum im zweistelligen Milliardenbereich gegenüber einem Szenario mit unveränderter Verbuchungspraxis erhöht und dadurch unnötige Konjunkturrisiken vermieden.

9. Unabhängig von diesen faktischen Auswirkungen ist die Verbuchungsumstellung als ökonomisch sachgerecht einzustufen, da sie der Praxis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) entspricht und Zinslasten realistisch abbildet.^{2 3}

Auswirkungen der Wachstumsinitiative auf den Bundeshaushalt

10. Im Rahmen der Einigung zum Haushaltsentwurf hat sich die Bundesregierung parallel auf ein Wachstumspaket geeinigt, das 49 Einzelmaßnahmen umfasst und Strukturreformen in diversen Bereichen (z.B. Arbeitsmarkt, Energiemarkt, Bürokratieabbau usw.) einleitet.
11. Der makroökonomische Einfluss wäre bei Umsetzung spürbar positiv und könnte gemäß unabhängigen Studien zu einer Steigerung des Bruttoinlandsprodukts von 0,9% führen.⁴ Damit wäre der Einfluss auf das Wirtschaftswachstum noch positiver als von der Bundesregierung angenommen (0,6 %).
12. Die Bundesregierung hat die quantitativen Rückwirkungen des Wachstumspakets auf den Bundeshaushalt bereits bei den Haushaltsplanungen als Globale Mehreinnahme (GME) berücksichtigt. Dieses Vorgehen ist sachgerecht, denn es bildet die Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben realistischer ab als eine Projektion, die das Wachstumspaket kontrafaktisch ausklammert. Das gewählte Vorhaben entspricht somit dem Prinzip der Haushaltswahrheit, zumal die Rückwirkungen konservativ geschätzt wurden (vgl. Punkt 11).
13. Zwar könnte man mit dem Vorsichtsprinzip argumentieren und in diesem Sinne die partiellen Effekte des Wachstumspakets bei den Planungen zunächst unberücksichtigt lassen. Dies hätte aber in der konkreten Situation ökonomisch widersinnige Folgeeffekte gehabt: Ausgabenkürzungen an anderer Stelle wären nötig geworden, um insgesamt einen Haushaltsentwurf im Rahmen der Schuldenbremse vorlegen zu können. Bildlich gesprochen hätte der Wachstumsimpuls in konjunkturrell angespannten Zeiten dann einen parallelen Bremsimpuls ausgelöst – für ein solches Vorgehen (Beschleunigen und Bremsen zugleich) sehe ich keine ökonomische Begründung.

² Vgl. Deutsche Bundesbank, 2021, Bundesschulden: Bei Zinsausgaben Agien periodengerecht verbuchen, Monatsbericht Juni 2021, S. 49–53

³ Vgl. Hentze und Leiß (2023), <https://www.iwkoeln.de/studien/tobias-hentze-gruende-fuer-den-starken-anstieg-der-zinsausgaben-beim-bund.html>

⁴ Vgl. Michelsen et al. (2024), www.vfa.de/download/macroscope-082024

Globale Minderausgabe (GMA)

14. Der Haushaltsentwurf umfasst eine sog. Bodensatz-GMA von 12 Mrd. €. Das entspricht rund 2,45 Prozent des Haushaltsvolumens und liegt damit oberhalb der bislang als üblich angesehenen Schwelle von 2% (entspräche rund 10 Mrd. €).
15. Eine ökonomische Fundierung dieses 2%-Schwellenwertes ist für mich nicht erkennbar. Außerdem ist nicht ersichtlich, nach welchen Kriterien eine einmalige Abweichung von 0,46% als erheblich oder als tolerabel einzustufen wäre.
16. In der Praxis der vergangenen Jahre, insbesondere im Vorkrisenzeitraum 2014-2019, stellten sich im Haushaltsvollzug erhebliche Überschüsse gegenüber den Haushaltsplanungen ein. Faktisch wurden die geplanten Ausgaben also permanent unrealistisch hoch, und die GMA in diesem Sinne zu niedrig angesetzt. Dieser Umstand schlägt sich in einem aggregierten Guthaben von 54 Mrd. € auf dem Kontrollkonto nieder.
17. Solange es um Unterschätzungen der GMA ging, sind mir keine kritischen Äußerungen oder gar verfassungsrechtliche Bedenken zu ihrem Ansatz bekannt. Diese Bedenken werden erst jetzt geäußert, wo es erstmalig um eine mögliche Überschätzung geht.
18. Gleichwohl ist Kube (2024) zu folgen, dass eine zu hoch angesetzte Bodensatz-GMA potentiell problematisch ist, weil sie zu einer unzulässigen Verlagerung von politischen Priorisierungs- und Gewichtungszuständigkeiten und -verantwortlichkeiten von Regierung und Parlament hin zu der hierfür nicht zuständigen Vollzugsexekutive führen könnte. Dies gilt umso mehr, wenn sich die Höhe der GMA bloß als Residuum in den vorgeschalteten Haushaltsberatungen der Bundesregierung ergeben hat.⁵
19. Die Bodensatz-GMA sollte mithin von derzeit 12 Mrd. auf knapp 10 Mrd. Euro reduziert werden, um die vorgetragenen Bedenken zu zerstreuen. Eine darüber hinaus gehende Reduktion der GMA ist indes nicht erforderlich oder geboten. Eine Planungsrevision im Umfang von ca. 2 Mrd. Euro sollte bei einem Haushaltsvolumen von 488 Mrd. Euro problemlos möglich sein.

⁵ Hier besteht ein Unterschied zur GME aus dem Wachstumspaket, dessen Höhe sich nachvollziehbar aus den makroökonomischen Simulationen ergeben hat und in diesem Sinne ökonomisch und ökonometrisch fundiert ist.

Einfluss der Entwicklungen bei Intel auf die GMA

20. Eine konkrete Opportunität zur Reduzierung der Bodensatz-GMA zeichnet sich bereits ab. Im Haushaltsplan des Klima- und Transformationsfonds (KTF) für 2024 waren Mittelabflüsse von rund 4 Mrd. Euro an Intel als Subvention für die Errichtung ihrer Halbleiterfabrik in Magdeburg eingeplant, für das Haushaltsjahr 2025 waren weitere 3 Mrd. € geplant. Durch die angekündigte Verzögerung des Projekts werden diese Mittelabflüsse nun absehbar stattfinden.
21. Von den insgesamt 7 Mrd. € sollten rund 2 Mrd. € genutzt werden, um die Bodensatz-GMA auf 10 Mrd. € zu reduzieren. Konkret könnte dies im Zuge des Nachtragshaushalts 2024 durch eine entsprechend reduzierte Zuweisung aus dem Kern-HH an den KTF erfolgen.
22. Ein Teil der verbleibenden 5 Mrd. Euro sollte für andere kurzfristig umsetzbare Projekte im KTF oder im Kernhaushalt eingesetzt werden. Zu denken wäre insbesondere an fiskalische Maßnahmen zur Steigerung der öffentlichen und/oder der privaten Investitionen, beispielsweise durch eine kurzfristige Gewährung von besseren Abschreibungsbedingungen (Sonder-AfA) oder Investitionsprämien wie ursprünglich im Wachstumschancengesetz vorgesehen.
23. Hierbei ist zu beachten, dass die Umsetzung des Intel-Projekts nur verschoben ist und ab 2026 weiterhin stattfinden soll. Selbst in dem Fall, wo das Intel-Projekt komplett abgesagt würde, ist der Aufbau einer Wertschöpfungskette im Halbleiterbereich aus industrie- und geopolitischen Gründen weiterhin hoch prioritär. In diesem Fall müsste die Bundesregierung nach anderen potentiellen Partnern Ausschau halten.
24. In beiden Fällen werden in den Haushaltsjahren ab 2026 finanzielle Mittel für Ansiedlungsförderungen erforderlich sein. Ein Teil der oben abgeleiteten 5 Mrd. € könnte somit auch in der Rücklage des KTF verbleiben, um für diese Zwecke später zur Verfügung zu stehen – auch als Signal an die Marktteilnehmer, dass die Bundesregierung Halbleiteransiedlungen weiterhin begleiten wird.
25. Ein vollständiges Parken der 5 Mrd. € in der KTF-Rücklage ist dafür aber nicht erforderlich. Diese Liquidität kann kurzfristig auch für andere investive Zwecke genutzt werden, da der Bedarf generell hoch und die genauen Konditionen für die spätere Halbleiterförderung derzeit noch nicht absehbar sind. Sie ist dann in den Haushalten 2026 ff. entsprechend abzubilden.

Finanzielle Förderung der Ukraine

26. Der Regierungsentwurf 2025 sieht Ertüchtigungsmittel für die Ukraine in Höhe von 4 Mrd. € vor. Dieser Ansatz liegt etwa auf dem Niveau des Regierungsentwurfs für 2024, aber unterhalb des Volumens von 7 Mrd. € im verabschiedeten Bundeshaushalt. Dafür hat sich die Bundesregierung im Rahmen der G7 für zusätzliche Unterstützung in einem Umfang von 50 Mrd. € eingesetzt. Diese Mittel sollen kurzfristig zur Verfügung stehen, notfalls im Alleingang der europäischen G7-Partner.
27. Sollte es zu Verzögerungen bei der Umsetzung kommen, muss auch der Bundeshaushalt 2025 für eine entsprechende finanzielle Absicherung sorgen. Bei Ausschöpfung des Titels wäre an einen Überschreitungsbeschluss der Schuldenbremse oder kurzfristig an eine Überziehung des Haushaltstitels mit einem entsprechenden Defizit im Haushaltsvollzug zu Lasten des Kontrollkontos zu denken.
28. Insgesamt ist zu betonen, dass die unverminderte finanzielle und militärische Unterstützung der Ukraine von essentieller Bedeutung ist. Sie ist ohne Unterbrechungen und mit höchster Planungssicherheit für alle Beteiligten fortzusetzen.



INSTITUT FÜR FINANZ-
UND STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell) · Institut für Finanz- und Steuerrecht · Friedrich-Ebert-Anlage 6-10 · 69117 Heidelberg

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

Per E-Mail:
haushaltsausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)

Institut für Finanz- und Steuerrecht
Friedrich-Ebert-Anlage 6-10
69117 Heidelberg

Tel.: 06221 54 77 92
Fax: 06221 54 77 89
E-Mail: kube@uni-heidelberg.de
Web: www.jura.uni-heidelberg.de/fst

Heidelberg, den 19. September 2024

Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 23. September 2024

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Mitglieder des Haushaltsausschusses,

gerne nehme ich im Rahmen der oben genannten öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wie folgt schriftlich Stellung.

Stellungnahme

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

zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025 (BT-Drs. 20/12772)

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

zum Entwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2024 (BT-Drs. 20/12770)

Die Gesetzentwürfe werfen eine ganze Reihe verfassungsrechtlicher Fragen auf. Im Folgenden konzentriere ich mich – mit Blick auf den Bundeshaushaltsplan 2025 – auf die Höhe der ausgebrachten Globalpositionen (I.), die Annahme und Verbuchung finanzieller Transaktionen (II.) und die Verwendung von Einnahmen aus zurückfließenden Notlagenkreditmitteln (III.).

I. Höhe der ausgebrachten Globalpositionen

Im Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2025 sind insgesamt 32 Globalpositionen in Form von Globalen Minderausgaben oder Globalen Mehr- bzw. Mindereinnahmen ausgewiesen. Sie belaufen sich auf insgesamt fast 50 Mrd. Euro, also rund 10,2 Prozent des Gesamthaushalts.¹ Hinzu kommen vier weitere Globalpositionen in den Sondervermögen Bundeswehr, Klima- und Transformationsfonds und Fluthilfe mit einem Volumen von insgesamt 17,24 Mrd. Euro.

Globale Haushaltstitel können in Grenzen mit dem Gebot der vollständigen Veranschlagung (§ 11 Abs. 2 BHO)² vereinbar sein, wenn sie den verfassungsrechtlich im parlamentarischen Budgetrecht verankerten³ Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit wahren. Dieser Grundsatz verlangt Vorausschätzungen der zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben, die so genau sind, wie dies sachbereichsspezifisch möglich ist (Grundsatz der Schätzgenauigkeit).⁴ Dies schließt Globalpositionen, auch Globale Minderausgaben (GMA) und Globale Mehreinnahmen (GME), nicht von vornherein aus. Doch ist es unzulässig, nicht realistische GMA und GME anzusetzen, um einen tatsächlich nicht bestehenden Haushaltsausgleich, einen Scheinausgleich des Haushalts, vorzuspiegeln.⁵

1. Globale Minderausgaben (GMA)

Nach diesen Maßgaben begründet die Höhe der im aktuellen Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2025 vorgesehenen allgemeinen Bodensatz-GMA von 12 Mrd. Euro erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Bei einem Gesamtvolumen des Kernhaushalts in Höhe von rund 488 Mrd. Euro beläuft sich die Bodensatz-GMA danach auf einen Anteil von rund 2,46 Prozent. Sie liegt damit in der Höhe sehr deutlich über den Werten, die in der Vergangenheit angesetzt wurden und die sich als Erfahrungswerte bewährt haben. Auf Bundesebene lag die Bodensatz-GMA seit vielen Jahren bei höchstens wenigen Zehntel eines Prozents des Haushalts, in absoluten Zahlen zwischen (oftmals) 0 Euro (2004, 2007-2013, 2015-2017 und 2019) und rund 3,7 Mrd. Euro (2019). Erst in jüngster Vergangenheit, seit 2021, waren in den Regierungsentwürfen zum Bundeshaushaltsplan höhere Bodensatz-GMA vorgesehen (deren Sachgerechtigkeit bereits diskussionsbedürftig ist), zum einen in Höhe von 6 Mrd. Euro (2021, 2022 1. RegE, 2023), zum anderen in Höhe von 8 Mrd. Euro (2022 2. RegE, 2024). Mit einem Volumen von 12 Mrd. Euro liegt die für das Haushaltsjahr 2025 geplante Bodensatz-GMA nochmals um 50 Prozent über dieser zuletzt erreichten Spitze.

¹ Siehe die Übersicht in Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025, 6. September 2024, S. 24.

² Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Rdnr. 39. Alle Einnahmen und Ausgaben sind dabei, wie Nr. 1.2 der VV-BHO zu § 11 BHO bestätigt, mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.

³ BVerfGE 82, 159 (178 f.); Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 104. EL (April 2024), Art. 110 Rdnr. 111 m. w. N.

⁴ BVerfGE 119, 96 (129 f.); 135, 317 (416 f.); VerfGH NRW, NWVBl. 1992, 129 (130); VerfGH Rh.-Pf., NVwZ-RR 1998, 145 (146); Schwarting, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunal Finanzen, 2006, § 28 Rdnr. 91 ff.

⁵ Mit dieser klaren Abgrenzung auch Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Anh. Rdnr. 9 („Haushaltsausgleich zum Schein“).

Dieser Ansatz weckt starke Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem Haushaltsgrundsatz der Klarheit und Wahrheit,⁶ zumal im Rahmen eines Haushalts, der ganz überwiegend gebundene, nicht disponible Ausgaben vorsieht (nur kleine „freie Spitze“). Die Zweifel werden noch weiter verstärkt, wenn man sich zusätzliche, spezifische Umstände in der Gesamtstruktur des Bundeshaushalts 2025 auf der Ausgabenseite vor Augen führt:

Zu nennen ist erstens die Existenz ergänzender, spezifischer Ressort-GMA in Höhe von rund 4,31 Mrd. Euro (ohne Einzelplan 32, Einzelplan 60 und Sondervermögen), die das Potential an möglichen Einsparungen unter Anrechnung auf die Bodensatz-GMA mindern.

Zweitens erscheint die Ausbringung der zusätzlichen GMA für die periodengerechte Veranschlagung von Zinsausgaben in Höhe von 7,3 Mrd. Euro (Kap. 3205) problematisch.⁷ Hier wird eine Anpassung der Rechtslage vorweggenommen, deren Realisierung aber – im System der Kameralistik – fragwürdig ist. Wenn Agien und Disagien in der Kameralistik nach Kassenfluss zu verbuchen sind, ist eine periodengerechte Zuordnung nach der wirtschaftlichen Veranlassung im Sinne einer Bilanzierung schwierig. Sollte die diesbezügliche GMA nicht zu verwirklichen sein, wird das Potential an möglichen Einsparungen unter Anrechnung auf die Bodensatz-GMA weiter gemindert.

Drittens fällt eine sehr fragwürdige Einschätzung der künftigen Ausgabenentwicklung im Bereich der Sozialausgaben auf. So sind im Haushaltsentwurf für 2025 rund 25 Mrd. Euro für das Bürgergeld vorgesehen. Im Jahr 2024 waren es noch 29,7 Mrd. Euro. Dies unterstellt, dass die Zahl der Bürgergeldbezieher 2025 um rund 600.000 Personen sinken wird. Aktuell sind es aber 40.000 Personen mehr als vor einem Jahr. Weil die Ausgaben hier also äußerst knapp, wenn nicht zu knapp kalkuliert sind, werden die effektiven Chancen, die Bodensatz-GMA in der ausgewiesenen Höhe zu erwirtschaften, weiter geschmälert.

Viertens ergibt sich schließlich ein verfassungsrechtliches Risiko aus den geplanten Verbuchungen der Eigenkapitalzuführung und Darlehensgewährung an die DB InfraGO AG als finanzielle Transaktionen (näher dazu sogleich unten II.). Sollte es dazu kommen, dass die Kapitalzuführungen an die DB InfraGO AG ganz oder teilweise nicht als finanzielle Transaktionen eingeordnet werden können, zugleich aber kein Spielraum für eine zusätzliche Nettoneuverschuldung verbleibt, müssen die Zuführungen anderweitig finanziert werden, namentlich durch Einsparungen an anderer Stelle. Auch dies mindert die effektiven Möglichkeiten, darüber hinaus eine allgemeine Bodensatz-GMA in der aktuell ausgewiesenen Höhe zu erwirtschaften.

2. Globale Mehreinnahmen (GME)

Entsprechende verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich mit Blick auf die angesetzten Globalen Mehreinnahmen, die über die letzte Steuerschätzung hinausgehen. Konkret werden Globale Mehreinnahmen in Höhe von rund 14,2 Mrd. Euro (2024: rund 2,0 Mrd. Euro) und Globale Mindereinnahmen in Höhe von rund 7,3 Mrd. Euro (2024: rund 0,36 Mrd. Euro) ausgewiesen, saldiert also Globale Mehreinnahmen in Höhe von rund 6,9 Mrd. Euro (2024: rund

⁶ Ähnlich Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025, 6. September 2024, S. 26 f.

⁷ Kritisch auch Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025, 6. September 2024, S. 21 f., 24.

1,6 Mrd. Euro). Wie in Kap. 6002 Tit. 371 01 ersichtlich ist, werden diese ganz erheblichen Globalen Mehreinnahmen mit Effekten aus Wachstumswirkungen durch die geplante Wachstumsinitiative der Bundesregierung begründet. Doch erscheint sehr zweifelhaft, ob ein derart begründeter GME-Ansatz in der ausgewiesenen Höhe mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit vereinbar ist. Denn zum einen ist die Wachstumsinitiative noch gar nicht beschlossen und in Kraft. Zum anderen ist sehr fraglich, ob diese Initiative tatsächlich die vorausgesetzten Wachstumswirkungen mit den entsprechenden – insbesondere steuerlichen – Auswirkungen mit sich bringen wird. Unter Zugrundelegung gängiger und bewährter wirtschaftswissenschaftlicher Methodik erforderte ein saldierter Einnahmewachstum von 6,9 Mrd. Euro einen Wachstumsimpuls, der kaum realistisch erscheint.

Noch weiter verstärkt werden die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des GME-Ansatzes im Angesicht der Gesamtstruktur des Bundeshaushalts 2025 auf der Einnahmenseite. So ist die vorgesehene Verwendung von Einnahmen aus zurückfließenden Notlagenkreditmitteln zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung aus verfassungsrechtlicher Perspektive unzulässig (näher dazu sogleich unten III.). Das Potential, die ausgebrachte GME zu erwirtschaften, wird dadurch weiter gemindert.

Weil sich der tatsächliche Haushaltsausgleich nach der Regierungsplanung auf das Zusammenwirken aller kumulierten GMA und GME in voller Höhe stützt, erscheint das Risiko eines tatsächlich nicht ausgeglichenen Haushalts nach derzeitiger Lage sehr hoch.

II. Annahme und Verbuchung finanzieller Transaktionen

Darüber hinaus ist es verfassungsrechtlich zweifelhaft, ob die geplante Eigenkapitalzuführung an die DB InfraGO AG im Jahr 2025 in Höhe von insgesamt 10,4 Mrd. Euro (5,9 Mrd. Euro + 4,5 Mrd. Euro) und die geplante Darlehensgewährung an die DB InfraGO AG durch den Bund in Höhe von 3,0 Mrd. Euro in der konkreten Ausgestaltung (Zinssatz von 1,5 % und Endfälligkeit bei einer Laufzeit von 34 Jahren) als finanzielle Transaktionen im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG, § 2 Abs. 1 Satz 1 und § 3 Artikel 115-Gesetz eingeordnet werden können, die die maximal zulässige Nettokreditaufnahme des Bundes um 7,5 Mrd. Euro erhöhen.

Unter finanziellen Transaktionen werden vermögensneutrale Vorgänge verstanden, die die Vermögensposition des Bundes unverändert lassen. Deshalb werden Einnahmen und Ausgaben, die im Zusammenhang mit finanziellen Transaktionen stehen, aus den Einnahmen und Ausgaben herausgerechnet, die im Rahmen der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse zugrunde zu legen sind.

Doch ist der Begriff der finanziellen Transaktion gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG in der genauen Abgrenzung nicht abschließend geklärt, was zu Vorsicht gegenüber einer zu großzügigen Ausweisung von Finanzierungsmaßnahmen als finanziellen Transaktionen veranlassen sollte. In der den Bund und die Länder bindenden, allgemeinen Vorschrift des Art. 109 Abs. 3 GG ist der Begriff gar nicht genannt,⁸ was schon als solches zu einer zurückhaltenden Auslegung im Sinne des Grundsatzes des Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG (Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs) anhalten muss.

⁸ In Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG ist lediglich von der „nähere[n] Ausgestaltung“ die Rede.

Doch auch dann, wenn man – im Sinne des Ziels einer mit dem EU-Recht übereinstimmenden Auslegung⁹ – den nach dem EU-Recht (Europäisches System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, ESVG 2010) bei Eigenkapitalerhöhungen gebotenen Kapitalzuführungstest¹⁰ und den Test der Werthaltigkeit bei Darlehensgewährungen¹¹ (zur Abgrenzung von verlorenen Zuschüssen) auch im verfassungsrechtlichen Rahmen zur Anwendung bringt, wofür im Ergebnis viel spricht,¹² bestehen Zweifel an der Einordnung der Kapitalzuführungen des Bundes an die DB InfraGO AG als finanzielle Transaktionen.¹³ Denn der Kapitalzuführungstest ist im Angesicht des dauerhaften und strukturellen Defizits der Deutschen Bahn durchzuführen. Und ob die Darlehensgewährung werthaltig ist, muss mit Blick auf die konkrete Ausgestaltung beurteilt werden.

Sollte sich ergeben, dass die Kapitalzuführungen an die DB InfraGO AG ganz oder teilweise nicht als finanzielle Transaktionen eingeordnet werden können (sondern ganz oder teilweise effektiv verlorene Zuschüsse sind), müsste die Haushaltsplanung zur Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben angepasst werden. Zudem stellte sich dann, sofern kein Spielraum für eine zusätzliche Nettoneuverschuldung verbleibt, die Frage nach Einsparungen an anderer Stelle, die die Finanzierung der Kapitalzuführungen gewährleisten können. Auch ein Nachtragshaushalt bedürfte gegebenenfalls einer tragfähigen Finanzierung.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Einordnung der geplanten Ausgaben in Höhe von 12,4 Mrd. Euro für das verzinsliche Darlehen an die Stiftung Generationenkapital als finanzielle Transaktion ebenfalls verfassungsrechtliche Zweifel weckt. Hier erscheint – mit Blick auf den nach den ESVG-Regeln gebotenen Test der Werthaltigkeit – kritisch, dass eine Rückzahlung des Darlehens wohl von vornherein nicht vorgesehen ist, sondern allein die Verzinsung in Höhe des Refinanzierungszinses des Bundes. Wenn die Werthaltigkeit primär vom nominellen Rückzahlungsanspruch abhängig gemacht wird (Gedanke des Vermögenstauschs), ergibt sich hier ein Problem. Wird die Werthaltigkeit dagegen primär von den weiteren Konditionen der Darlehensvergabe abhängig gemacht, unter anderem der (marktüblichen?) Verzinsung, zumal im Zusammenhang mit der Länge der Laufzeit, ist das Darlehen an die DB InfraGO AG genauer zu prüfen.

Auch wenn – oder gerade weil – die Rechtslage an dieser Stelle bislang nicht vollständig geklärt ist, ergibt sich insoweit ein weiteres verfassungsrechtliches Risiko der Haushaltsplanung für 2025.

⁹ Bei der Konzeption der Schuldenbremse des Grundgesetzes stand das EU-Recht als Vorbild vor Augen.

¹⁰ Siehe Kap. 20.198 der VO (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union, ABl. EU L 174 v. 26.6.2013, S. 1.

¹¹ Dazu Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten, Juli 2024, S. 15.

¹² Dazu Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 105. EL (August 2024, im Ersch.), Art. 115 Rdnr. 135.

¹³ Kritisch auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen an den Bundesminister der Finanzen Christian Lindner. Globale Minderausgabe im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025, 31. Juli 2024, S. 2 ff.; Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025, 6. September 2024, S. 20; jedenfalls auf verfassungsrechtliche Risiken hinweisend auch Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten, Juli 2024, S. 10 ff.

III. Verwendung von Einnahmen aus zurückfließenden Notlagenkreditmitteln

Schließlich wirft auch die geplante Verwendung von Einnahmen aus zurückfließenden Notlagenkreditmitteln verfassungsrechtliche Fragen auf. Der Haushaltsentwurf 2025 enthält Einnahmeansätze, die auf Rückflüssen aus Maßnahmen beruhen, die mit Notlagenkreditmitteln finanziert worden waren. Die Einnahmen sollen zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung verwendet werden. Es handelt sich dabei um Einnahmen aus Rückzahlungen von Corona-Soforthilfen (0,3 Mrd. Euro), Einnahmen aus der Abwicklung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds Energiekrise (WSF-E) (2,9 Mrd. Euro) und Einnahmen aus der Stabilisierung des Gasunternehmens Securing Energy for Europe GmbH (SEFE) durch den WSF-E (0,3 Mrd. Euro).

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 15. November 2023 sehr klar verdeutlicht, dass ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Aufnahme von Notlagenkreditmitteln und ihrer Verwendung zur Bekämpfung und Überwindung einer Notlage bestehen muss.¹⁴ Für Notlagenkreditmittel gilt deshalb der Grundsatz der Non-Affektation von Haushaltsmitteln gerade nicht. Nur wenn und soweit Notlagenkreditmittel zur Notlagenbewältigung gebraucht werden, dürfen sie aufgenommen und verwendet werden. Dieses verfassungsrechtliche Erfordernis gilt unabhängig von der technischen Ausgestaltung der Maßnahmen. Ergeben sich Rückflüsse, weil Notlagenkreditmittel im Ergebnis nicht benötigt wurden, verbietet sich mithin eine Weiterverwendung zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung. Eine solche Weiterverwendung erschiene als Umwidmung, der das Bundesverfassungsgericht im November 2023 einen strikten Riegel vorgeschoben hat. Das Erfordernis des Notlagenbezugs schwindet eben nicht dadurch, dass die Mittel einmal den Rechtskreis des Bundes verlassen haben, und auch nicht durch Zeitablauf. Entscheidend ist und bleibt die Wahrung des sachlichen Veranlassungszusammenhangs. Deshalb ist die Verwendung von nicht benötigten, im vorliegenden Fall zurückfließenden Notlagenkreditmitteln zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung verfassungswidrig.¹⁵

Verfassungsrechtlich geboten ist stattdessen eine Verwendung der zurückfließenden Notlagenkreditmittel zur Tilgung der bestehenden Notlagenkreditschulden. Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG sehen vor, dass insoweit – bezüglich der Notlagenkreditaufnahme und der Tilgung – ein ganz eigenständiger, abgeschlossener Kreislauf besteht.

Das Verfassungsrecht verlangt an dieser Stelle also eindeutig eine Anpassung der Haushaltsplanung, zum einen hinsichtlich der Einnahmeansätze, zum anderen und korrespondierend hinsichtlich der Ausgabenfinanzierung.

Im Fall der angesetzten Rückflüsse aus der Abwicklung des WSF-E stellt sich darüber hinaus im Übrigen die Frage, ob diese Rückflüsse überhaupt existieren. Denn soweit Notlagenkreditmittel nicht im Jahr der Erteilung der gesetzlichen Ermächtigung aufgenommen und zur Notlagenbewältigung eingesetzt werden, erlischt die betreffende gesetzliche Ermächtigung (Haushaltsgrundsatz der Jährigkeit im Vollzug). Auch dies hat das Bundesverfassungsgericht außer Zweifel gestellt.¹⁶

¹⁴ BVerfG, NJW 2023, S. 3775 (3780 Rdnr. 127).

¹⁵ Sehr kritisch auch Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025, 6. September 2024, S. 19 f.

¹⁶ BVerfG, NJW 2023, S. 3775 (3784 Rdnr. 162).

IV. Ergebnis

1. Es bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel daran, ob die für das Jahr 2025 geplanten Ansätze von Globalen Minderausgaben (GMA) und Globalen Mehreinnahmen (GME) mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit vereinbar sind. Das Verfassungsrecht lässt einen Scheinausgleich des Haushalts nicht zu.
2. Weitere verfassungsrechtliche Zweifel werden dadurch begründet, dass die Kapitalzuführungen des Bundes an die DB InfraGO AG als finanzielle Transaktionen gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG eingeordnet werden. Denn die Eigenkapitalerhöhung muss vor dem Kapitalzuführungstest bestehen, die Darlehensvergabe vor dem Test der Werthaltigkeit. In der Sache müssen sich die Vorgänge aus Sicht des Bundes als Fälle des werterhaltenden Vermögensstauschs darstellen.
3. Verfassungsrechtlich unzulässig erscheint die für 2025 geplante Verwendung von Einnahmen aus zurückfließenden Notlagenkreditmitteln zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung. Der verfassungsrechtlich vorausgesetzte sachliche Veranlassungszusammenhang zwischen der Aufnahme von Notlagenkreditmitteln und ihrer Verwendung zur Notlagenbewältigung erfordert es, dass die zurückfließenden, im Ergebnis nicht zur Notlagenbekämpfung gebrauchten Mittel zur Tilgung von Notlagenkreditschulden eingesetzt werden.

gez. Prof. Dr. Hanno Kube

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

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

Prof. Dr. Thiess Büttner

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre
insb. Finanzwissenschaft

Vorsitzender des unabhängigen
Beirats des Stabilitätsrats

Thiess.Buettner@fau.de

20. September 2024

1. Expansion der Ausgaben über die konjunkturelle Stabilisierung hinaus

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

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

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

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

2. Verbuchung von Defiziten in Extrahaushalten

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

Tabelle 2: Nettokreditaufnahme 2025 (in Mrd. Euro)

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

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

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

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

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

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

3. Verwendung der Mittel aus Notlagenkrediten

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

4. Verbuchung finanzieller Transaktionen

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

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

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

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

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

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

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

5. Ansatz von Globalpositionen im Bundeshaushalt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Zusammenfassende Bewertung

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

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



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

PROF. DR. STEFAN KORIOETH
LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT
UND KIRCHENRECHT



LMU · Prof. Dr. Stefan Korieth
Professor-Huber-Platz 2 · 80539 München

Professor-Huber-Platz 2
80539 München

Telefon: +49 89 2180-2737
Telefax: +49 89 2180-3990

e-mail:
korieth@jura.uni-muenchen.de

München, den 17. September 2024

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

Der Entwurf des Haushaltsplans 2025 ist bei einem Gesamtvolumen von 488,6 Mrd. Euro (§ 1 Abs. 1 Entwurf HG 2025) sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite durch teils erhebliche Schätz- und Planungsunsicherheiten, ferner Unklarheiten hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit bestimmter Ansätze gekennzeichnet. Das berührt in rechtlicher Hinsicht das Gebot der Ausgeglichenheit und Vollständigkeit, ferner der Klarheit und Schätzgenauigkeit sowie der Spezialität des Haushalts (Art. 110 Abs. 1 GG, §§ 11 ff., 17 BHO). Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich auf zwei Aspekte der Ausgabenplanung und dabei auf zentrale Gesichtspunkte.

1. „Finanzielle Transaktionen“ (vgl. § 3 G 115)

Der Begriff der finanziellen Transaktionen, dem Europarecht entnommen, verweist auf die Regeln der zulässigen Netto-Kreditaufnahme (Art. 109 Abs. 3, 115 GG) und dort auf die Ermittlung des zulässigen Verschuldungsraumes. Nach § 3 Abs. 1 G 115 sind bei der Ermittlung der Ausgaben die „Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen“. Die in diesen Fällen im zu planenden Haushaltsjahr

rechnerisch verminderten Ausgaben, die zu leisten sein werden, erhöhen die zulässige Nettokreditaufnahme. Der Grund liegt darin, dass die genannten Transaktionen mit Blick auf den wirtschaftlichen Vermögensbestand des Bundes jedenfalls keine vermindernenden Vorgänge sind, sondern neutral. Die Erhöhung von Beteiligungen steigert deren Wert spiegelbildlich zum Geldabfluss aus dem Bundeshaushalt, Darlehensvergaben sind mit Rückzahlungs- und (zumeist) mit Verzinsungsansprüchen verbunden. Maßgeblich ist die Werthaltigkeit der Transaktion; nur wenn eine solche festzustellen ist, kann die Transaktion im Rahmen der Ermittlung des Verschuldungsraumes berücksichtigt werden.

Im Haushalt 2025 sind Ausgaben für finanzielle Transaktionen in Höhe von 28 Mrd. Euro vorgesehen, die entsprechend die zulässige Kreditobergrenze erhöhen sollen.

Dabei gibt es zumindest zwei Ausgaben, die unter dem Aspekt der Werthaltigkeit problematisch sind. Ein vorgesehene Darlehen an die Deutsche Bahn AG in Höhe von 3,0 Mrd. Euro soll erst nach 34 Jahren zur Rückzahlung fällig sein. Die ungewöhnlich lange Laufzeit verschiebt den Vermögensausgleich für den Bundeshaushalt so weit in die Zukunft, dass im Rahmen einer mittelfristigen Finanzplanung kaum von einer Werthaltigkeit die Rede sein kann. Die weiterhin vorgesehene Eigenkapitalerhöhung an die DB AG (10,4 Mrd. Euro) dürfte kaum eine werthaltige Anlage sein und eher die bisher gezahlten zweckgebundenen Zuschüsse, die mangels Rückzahlungsanspruchs unstrittig keine finanziellen Transaktionen darstellen können, ersetzen. Auch hier ist die Vermögensneutralität zweifelhaft. Im Sinne eines realistischen Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben sollten die beiden Ausgaben in ihrer konkreten Ausgestaltung in der Haushaltsplanung für 2025 nicht als finanzielle Transaktionen gewertet und berücksichtigt werden.

2. Globale Minderausgaben (GMA)

GMA finden sich im geschriebenen Haushaltsrecht nicht; globale Ansätze stehen in einem Spannungsverhältnis zu dem Grundsatz der Einzelveranschlagung (§ 17 Abs. 1 BHO). Das Parlament soll, soweit dies möglich ist, möglichst genau und detailliert die Ausgaben durch die gesetzliche Feststellung des Haushaltsplans steuern. Dennoch sind globale Minderausgaben seit langem – mit Grenzen – akzeptiert. Hierbei haben sich im Laufe der Zeit zwei Fallgruppen herausgebildet.

Die erste betrifft die Berücksichtigung des „Bodensatzes“ – Ausgaben, die auch bei realistischer Planung möglicherweise oder sogar wahrscheinlich nicht anfallen werden. Wie weit solche

vorweggenommenen Festlegungen der Nichtbenötigung in quantitativer Hinsicht gehen können, lässt sich nicht mit einer Zahl oder Quote trennscharf bezeichnen. Jedenfalls bis zu einem Prozent des Haushaltsvolumens dürfte, soweit dies realistisch erscheint, die Berücksichtigung vermutlich nicht benötigter Mittel reichen.

Solche GMA kennt der Haushaltsplan bereits bei verschiedenen Einzelplänen in Höhe von 4,3 Mrd. Euro und mit Blick auf für Zinsausgaben vorgesehene Mittel (1,5 Mrd. Euro). Eine weitere GMA – Kap. 6002, 12 Mrd. Euro – dürfte daneben als weitere Bodensatz-GMA problematisch sein, weil sie im Haushaltsvollzug kaum zu erwirtschaften sein dürfte. Im Grunde gibt es im Haushaltsplan 2025 hintereinander geschaltete GMA, deren Kumulation problematisch ist.

Eine GMA kann aber auch eingesetzt werden, um gezielt Sparvorgaben für Einzelkapitel (oder –titel) vorzugeben. Dazu müsste aber die GMA in Kap. 6002 über 12 Mrd. Euro mit konkreten Sparvorgaben versehen sein und Einsparpotentiale müssten begründet werden. Selbst wenn dies gelänge, bliebe aber eine solche Vorgabe unter dem Aspekt der Gewaltenteilung zwischen Haushaltsgesetzgeber und Exekutive problematisch. Es würde sich die Bestimmung und Gestaltung des Haushaltsvollzugs – mit immerhin etwa 2,5 bis 3 Prozent des Haushaltsvolumens – auf die Exekutive verlagern und dem Einfluss des Parlaments entzogen sein. Abgesehen von verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber diesem Übergang der Steuerungs- und Kontrollbefugnis sollte das Parlament keiner in dieser Weise gestalteten Übertragung der Haushaltsbefugnisse auf die Regierung zustimmen. Diese GMA von 12 Mrd. Euro sollte unbedingt vermindert werden und nicht mehr als ein Prozent des Haushaltsvolumens betragen.

Stefan Koriath



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

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

Campus Berlin
Siemens Villa
Calandrellistraße 1-9
12247 Berlin

Campus Hamburg
HafenCity
Am Kaiserkai 1
20457 Hamburg

19.09.2024

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

Prof. Dr. Alexander Thiele

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

Prorektor für Forschung und Interdisziplinarität

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

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

Internet:
www.businessschool-berlin.de

A. Allgemeine Erwägungen/Gegenstand der Stellungnahme

1. Die öffentliche Anhörung bezieht sich auf vier Gesetzesentwürfe:

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

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

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

3. Im Hinblick auf diesen Entwurf wird eingegangen auf

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

I. Globale Minderausgabe

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

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

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

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



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

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

II. Einhaltung der Regelverschuldungsgrenze

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

III. Umgang mit nicht mehr benötigten Mitteln des KTF

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

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

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

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

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

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



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

Prof. Dr. Alexander Thiele

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

**Zur Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG
und zur Darlehensgewährung für Investitionen in die
Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes:**

**Für die Schuldenbremse „neutrale“ finanzielle Transaktio-
nen im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG ?**

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Haushaltsaus-
schusses des Deutschen Bundestages am 23. September 2024

OBERURSEL

Jens Bernhardt

Prof. Dr. Georg Hermes

Lindenstraße 18
D-61440 Oberursel
Telefon: (07 61) 211 149-0
Telefax: (07 61) 211 149-45
oberursel@w2k.de

FREIBURG

Prof. Dr. Dominik Kupfer

Dr. Holger Weiß, LL.M.

Prof. Dr. Alexander Wichmann

Hansjörg Wurster
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Björn Reith

Klaus Berger, LL.M.

Johannes Kupfer
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Till Götz Karrer

Dr. Christoph Mayer, LL.M.

Lukas Martin Landerer, LL.M.

Kaiser-Joseph-Straße 247
D-79098 Freiburg
Telefon: (07 61) 211 149-0
Telefax: (07 61) 211 149-45
freiburg@w2k.de

STUTTGART

Alfred Bauer

Bastian Reuße, LL.M.

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Jörg Bossenmayer

Fachanwalt für Medizinrecht
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Markus Hasl

Charlottenstraße 21b
D-70182 Stuttgart
Telefon: (07 11) 248 546-0
Telefax: (07 11) 248 546-19
stuttgart@w2k.de

www.w2k.de

Vor dem Hintergrund der im Vorfeld der Beratungen zum Bundeshaushalt 2025 diskutierten Probleme und angesichts der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit beschränke ich meine Stellungnahme auf die folgende Fragen: Stellen die Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG (Kap. 1202, Tit. 831 01) in Höhe von ca. 10,4 Mrd. Euro und die Darlehen für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (Kap. 1202. Tit. 861 01) in Höhe von 3,0 Mrd. Euro finanzielle Transaktionen im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG dar, die zu einer „Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben“ führen?

Diese Fragen sind zu bejahen (dazu unten 2. und 3.).

Zu beiden Fragen wurden bislang unterschiedliche Antworten öffentlich vorgetragen.¹ Diese Differenzen dürften im Wesentlichen auf einer unterschiedlichen Präzisierung der rechtlichen Maßstäbe beruhen, nach denen sich bestimmt, was unter einer „finanziellen Transaktion“ zu verstehen ist, die zu einer Erhöhung der Kreditobergrenze führt (dazu 1.).

1. „Finanzielle Transaktionen“ – Rechtlicher Maßstab

Das Grundgesetz sieht in Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG die „Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen“ vor und überantwortet die näheren Regelungen dem Bundesgesetzgeber. Diesem Regelungsauftrag ist der Bundesgesetzgeber durch das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz - G 115) nachgekommen. Nach dessen § 2 Abs. 1 Satz 1 sind „Einnahmen und Ausgaben“ bei der Veranschlagung grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen und „Einnahmen und Ausgaben sind um finanzielle Transaktionen zu bereinigen.“ Nach § 3 G 115 sind aus den Ausgaben „die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen“. Dabei wird „Erwerb“ weit verstanden und umfasst auch das Einbringen von Kapital bei der Gründung oder bei der Aufstockung einer Beteiligung.

¹ Wertvolle Übersichten finden sich in den Untersuchungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages: WD; ausführliche Nachw. bei WD 4 - 3000 - 082/23 und WD 4 - 3000 – 006/24.

Soweit über diese gesetzliche Regelung hinaus Anforderungen an eine finanzielle Transaktion gestellt werden, soll auf die eine oder andere Weise die „Werthaltigkeit“ oder die „Ertragsträchtigkeit“ der Kapitalerhöhung oder des Darlehens zur Voraussetzung dafür gemacht werden, dass diese als die Kreditobergrenze erhöhende Transaktion anerkannt werden kann.

Besondere Bedeutung wird bei diesen Versuchen, die finanzielle Transaktion mit Hilfe qualitativer materiellen Kriterien zu bestimmen, dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG 2010)² beigemessen. Für die hier bedeutsame Frage von Kapitalerhöhungen bei öffentlichen Unternehmen enthalten diese Regeln unter Ziff. 20.198 folgendes:

„Größere und unregelmäßige Zahlungen an öffentliche Kapitalgesellschaften, die häufig als „Kapitalspritze“ bezeichnet werden, sind keine Subventionen. Sie dienen der Kapitalisierung oder Rekapitalisierung der begünstigten Kapitalgesellschaft, der sie langfristig zur Verfügung gestellt werden. Nach dem „Kapitalzuführungstest“ handelt es sich bei derartigen Kapitalzuführungen entweder um Vermögenstransfers oder den Erwerb von Anteilsrechten oder eine Kombination beider Elemente. Nachfolgend die beiden Fälle:

a) Zahlungen zur Deckung angesammelter, außergewöhnlicher oder künftiger Verluste oder für Zwecke, die das Gemeinwohl betreffen, werden als Vermögenstransfer gebucht. Außergewöhnliche Verluste sind hohe, in der betrieblichen Buchführung einer Kapitalgesellschaft in einem Rechnungszeitraum gebuchte Verluste, die gewöhnlich das Ergebnis einer Korrektur der Bilanz nach unten ist und signalisieren, dass der Kapitalgesellschaft eine finanzielle Notlage droht (negative Eigenmittel, Zahlungsunfähigkeit usw.).

b) Zahlungen in Fällen, in denen der Staat insofern als Anteilseigner fungiert, als er von einer ausreichenden Rentabilität in Form von Ausschüttungen oder Umbewertungsgewinnen ausgehen kann, stellen einen Erwerb von Anteilsrechten dar. Die Kapitalgesellschaft muss die Möglichkeit haben, die bereitgestellten Mittel im Wesentlichen nach eigenem Gutdünken zu verwenden. Beteiligen sich private Anleger an der Kapitalzuführung und gelten für private und für staatliche Investoren ähnliche Bedingungen, ist dies ein Beleg dafür, dass es sich bei der Zahlung um den Erwerb von Anteilsrechten handeln könnte.“

² VO (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union, ABl. L 174 vom 26.6.2013, S. 1. Anhang A dieser Verordnung enthält eine Methodik für die gemeinsamen Normen, Definitionen, Klassifikationen und Buchungsregeln, die zur Erstellung von Konten und Tabellen auf vergleichbaren Grundlagen für die Zwecke der Union sowie der Ergebnisse nach Artikel 3 verwendet wird (Art. 1 Abs. 2 lit. a) dieser Verordnung).

Allerdings gilt diese „Regel“, die ihrer formalen rechtlichen Qualität nach Bestandteil einer EU-Verordnung ist, nur „für die Zwecke der Union“ (Art. 1 Abs. 2 lit. a) VO (EU) Nr. 549/2013) und nicht für die Auslegung und Anwendung von Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG. Unabhängig davon hat dieser „Kapitalzuführungstest“ bereits dem Wortlaut nach keinen klar subsumtionsfähigen Gehalt, sondern umschreibt eine Methodik, die im Interesse „vergleichbarer Grundlagen“ Orientierungshilfen gibt und in Zweifelsfällen mit Hilfe von Empfehlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten weiter konkretisiert wird (s. Art. 2 Abs. 3 VO (EU) Nr. 549/2013). Deshalb kann der „Kapitalzuführungstest“ im Kontext des Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG selbst dann nicht als rechtlicher Maßstab herangezogen werden, wenn man sich – entsprechend den Motiven des verfassungsändernden Gesetzgebers – um eine Annäherung an die europäischen Regeln des ESVG bemüht.

Die verfassungsrechtliche Beurteilung, ob die Erhöhung des Eigenkapitals oder die Gewährung eines Darlehens an ein öffentliches Infrastrukturunternehmen als „finanzielle Transaktion“ im Sinne des Art. 15 Abs. 2 Satz 5 GG zu qualifizieren ist, hat sich also primär an dieser Norm des Grundgesetzes und ihrer verfassungsrechtlich ausdrücklich vorgesehenen Konkretisierung durch den Bundesgesetzgeber in § 3 G 115 zu orientieren. Danach sind aus den Ausgaben die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen (Kapitalerhöhungen) und für die Darlehensvergabe herauszurechnen. Allenfalls bei eindeutigen Fällen, die sich nur formal als „Erwerb“ oder „Darlehensvergabe“ darstellen und denen das prägende Merkmal der Vermögensneutralität fehlt, kann ausnahmsweise die Eigenschaft als „finanzielle Transaktion“ verneint werden. Dies zu beurteilen, fällt nicht in die Zuständigkeit der EU-Kommission, der Bundesbank oder des Statistischen Bundesamtes, sondern ist im Streitfall allein Sache des Bundesverfassungsgerichts, das dabei den offensichtlichen und unausweichlichen Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers zu respektieren hat.

2. Erhöhung des Eigenkapitals der DB AG

Nach diesen Maßstäben handelt es sich bei der Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG (Kap. 1202, Tit. 831 01) in Höhe von ca. 10,4 Mrd. Euro um eine finanzielle Transaktion im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG.

Der Umstand, dass es sich bei der DB InfraGO AG, der nach Maßgabe der im Haushaltsentwurf vorgeschriebenen Vereinbarung zumindest der wesentliche Teil der Mittel zugutekommen soll, um ein gemeinwohlorientiertes Unternehmen handelt, steht dem nicht

entgegen. Die anderslautende Wertung im ESVG (s.o.) kann hier schon wegen Art. 87e Abs. 3 und 4 GG nicht zur Anwendung kommen. Denn es ist gerade der Kern der in dieser Norm enthaltenen verfassungsrechtlichen Entscheidung zur Bahnreform, dass die gemeinwohlorientierten Eisenbahnen des Bundes „als Wirtschaftsunternehmen“ geführt werden.

Dass einer Erhöhung des Kapitals der DB AG kein – die Vermögensneutralität begründender – Gegenwert entspricht, ist schon angesichts des Umfangs der Investitionen in die Schieneninfrastruktur fernliegend.

3. Darlehen

Auch die Darlehen für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (Kap. 1202. Tit. 861 01) in Höhe von 3,0 Mrd. Euro sind als finanzielle Transaktion im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG zu werten.

Die vorgesehene lange Laufzeit nimmt ihnen weder die Eigenschaft als Darlehen noch mindert es den Gegenwert des Rückzahlungsanspruchs in einem Umfang, dass von einer Vermögensneutralität offensichtlich keine Rede mehr sein könnte.

Auch steht es dem Bund frei, ob er seine Gewährleistungsverantwortung für das Schienennetz im Wege von Zuschüssen oder von Darlehen wahrnehmen will. Deshalb kann aus dem Ersatz von Zuschüssen durch Darlehen kein Argument gegen das Vorliegen einer finanziellen Transaktion abgeleitet werden. Anhaltspunkte dafür, dass die DB AG nach 34 Jahren nicht in der Lage wäre, das Darlehen zurückzuzahlen, sind schon angesichts des aus Klimaschutzgründen unabdingbaren Bedeutungszuwachses des Schienenverkehrs fernliegend.

20.09.2024
Prof. Dr. Georg Hermes
Rechtsanwalt

BTU Cottbus - Senftenberg • Postfach 10 13 44 • 03013 Cottbus

An den
Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestages
Prof. Dr. Helge Braun

via E-Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

**Fakultät 5: Wirtschaft, Recht,
und Gesellschaft**

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb.
Mikroökonomik

Univ.-Prof. Dr. oec.
Jan Schnellenbach

Ort, den 22.9.2024

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23. September 2024 betreffend den Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (BT-Drs. 20/12400) sowie dreier weiterer Gesetze (BT-Drs. 20/12772, BT-Drs. 20/12771 und BT-Drs. 20/12770).

Eine detaillierte Bewertung des Bundeshaushaltsplans 2025 ist in der für diese Stellungnahme zur Verfügung stehenden Zeit kaum möglich. Daher konzentriere ich mich in den folgenden Ausführungen auf einzelne Punkte, die in der öffentlichen Diskussion um den hier vorliegenden Entwurf für den Bundeshaushalt besonders großes Gewicht haben.

1) Die Entwicklung der Ausgaben am aktuellen Rand

Der Bundeshaushalt sieht für 2025 Ausgaben in Höhe von insgesamt 488 Mrd. Euro vor. Damit bewegen die Ausgaben sich im kommenden Jahr auf demselben Niveau wie (nach der Verabschiedung des geplanten Nachtragshaushalts für 2024) im aktuellen Jahr. Sowohl für 2024 als auch für 2025 reizt die Bundesregierung die grundgesetzlichen Spielräume, die es ohne Einnahmenverbesserungen für ihre Ausgaben gibt, praktisch vollständig aus.

Die geplante Nettokreditaufnahme liegt mit 51,3 Mrd. Euro am obersten Rand dessen, was die Schuldenbremse erlaubt – sofern die Vermutungen hinsichtlich der Zulässigkeit aller finanzieller Transaktionen zutreffen, was aus rechtswissenschaftlicher Sicht beurteilt werden muss. Außerdem wurde der Haushalt unter Zuhilfenahme einer mit 12 Mrd. Euro ungewöhnlich hohen nicht spezifizierten Globalen Minderausgabe (GMA) ausgeglichen. Auch ansonsten ist die Bundesregierung bei der Prognose von Mehr- und Mindereinnahmen tendenziell optimistisch.

Ganz unabhängig von der Bewertung der Frage, ob die Bundesregierung sich mit diesen Annahmen noch im Rahmen des rechtlich Zulässigen bewegt, wird hier jedenfalls stärker als in der Vergangenheit ein Risiko akzeptiert, dass es im Haushaltsvollzug noch zu einer höheren als der geplanten Nettokreditaufnahme kommen wird. Schon vor diesem Hintergrund ist es unbegründet, im Zusammenhang mit dem vorliegenden Entwurf für den Bundeshaushalt 2025 von einem Spar- oder gar Austeritätshaushalt zu sprechen.

Der Ansatz für die Ausgaben liegt auch inflationsbereinigt deutlich über den Gesamtausgaben im letzten Vorkrisenhaushalt von 2019. Wir befinden uns derzeit immer noch auf einem Pfad der Normalisierung, auf dem die während der Corona-Krise stark angestiegenen Ausgaben des Bundes sich in Richtung des Niveaus bewegen, das ohne den zwischenzeitlichen Krisenanstieg zu erwarten wäre.

Dabei sieht die Bundesregierung in ihrer mittelfristigen Finanzplanung vor, dieses Ziel auch weiterhin nicht durch deutliche Kürzungen nominaler Ausgaben zu erreichen. Vielmehr soll durch einen insgesamt mehr oder weniger flachen Verlauf der nominalen Ausgaben bei gleichzeitigem BIP-Wachstum bis 2028 eine Rückkehr auf den früheren Trend der Ausgaben und auf vor der Krise übliche Staatsquoten erreicht werden.

Dieses Vorgehen erscheint sinnvoll, um einen Sperrklinkeneffekt zu vermeiden, wie man ihn historisch für den Anteil der Staatsausgaben am BIP gelegentlich beobachten konnte. In diesem Fällen führten krisenbedingte Expansionen der öffentlichen Haushalte zu dauerhaften Anstiegen der Staatsquote. Zugleich nutzt die Bundesregierung die vorhandenen grundgesetzlichen Spielräume für konjunkturelle Impulse mit ihrer geplanten Nettokreditaufnahme vollständig aus.

2) Vorschläge zur Erschließung weiterer Ausgabenspielräume

In der politischen Debatte kursiert eine ganze Reihe von Vorschlägen zur Erschließung weiterer Ausgabenspielräume. Zunächst einmal ist hier nach den Motiven zu fragen. Geht es um Konjunkturpolitik, dann ist festzustellen, dass aufgrund des hohen Saldos der finanziellen Transaktionen in Höhe von 27,073 Mrd. Euro und der Tatsache, dass der daraus entstehende zusätzliche Verschuldungsspielraum vollständig genutzt wird, der Haushalt im kommenden Jahr deutlich expansiver wirken wird als die Konjunkturkomponente für 2025 allein dies mit 9,798 Mrd. Euro vorsehen würde.¹ Dies gilt selbst dann, wenn man die 12 Mrd., die dem Generationenkapital zur Verfügung gestellt werden, herausrechnet, weil man davon ausgeht, dass staatliche Aktienkäufe in diesem Umfang keine besondere expansive Wirkung haben werden.

¹ Vgl. hierzu auch Büttner, T., Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23. September 2024.

Außerdem ist jedoch die Diagnose der aktuellen Lage in Deutschland als Konjunkturproblem grundsätzlich zweifelhaft. Die bereits vor der Corona-Krise einsetzende reale Wachstumsverlangsamung und schließlich Stagnation ist vor allem einem praktisch stagnierenden Produktivitätsfortschritt geschuldet. Hinzu kommen strukturelle Anpassungen an Energiepreise, deren Anstieg zumindest zum Teil als permanent erwartet wird. Die Attraktivität Deutschlands als Investitionsstandort wird im internationalen Vergleich bereits seit längerer Zeit als schwach und weiterhin abnehmend eingeschätzt. Hierzu tragen hohe Steuern und Abgaben bei, aber auch hohe Bürokratiekosten und bedingt durch die demographische Entwicklung negative Erwartungen an die Entwicklung des Angebots qualifizierter Arbeitskräfte.

Zielgerichtet wäre hier also nicht ein weiterer Anstieg defizitfinanzierter Staatsausgaben mit dem Ziel, noch größere kurzfristige konjunkturelle Effekte zu generieren. Stattdessen bietet es sich an, mit solchen angebotspolitischen Maßnahmen, die den Bund wenig oder gar nichts kosten, oder die für den Staat sogar Ausgaben senken, die Wachstumsrate des Produktionspotentials dauerhaft zu erhöhen.

Die Wachstumsinitiative der Bundesregierung mit ihren 49 verschiedenen Maßnahmen geht dabei insgesamt sicherlich in die richtige Richtung. Die Bundesregierung selbst schätzt für 2025 einen positiven Effekt auf das BIP von 0,5%, was eine durchaus realistische Größenordnung sein dürfte.² Es ist also wichtig, darauf hinzuweisen, dass die vollständige Umsetzung derjenigen Maßnahmen im Paket, die tatsächlich wachstumstreibend sind, eine notwendige Voraussetzung dafür ist, dass der Haushaltsentwurf für 2025 nicht von vornherein auf unrealistischen Annahmen beruht.

Fraglich ist jedoch, ob die Wachstumsinitiative auch hinreichend ist, um Deutschland als Investitionsstandort für Unternehmen deutlich attraktiver zu machen. An zu vielen Einzelpunkten wird im Rahmen der Initiative noch in Subventions- und Förderlogiken an die Unterstützung einzelner Branchen und Sektoren gedacht, anstatt die allgemeine Verbesserung der Standortbedingungen durch Deregulierung, Entbürokratisierung, Marktöffnung und Wettbewerbsintensivierung in Angriff zu nehmen.

Nicht zielführend sind auch Forderungen, den Ausgabenspielraum über eine Aussetzung der Begrenzung der Nettokreditaufnahme durch eine erneute Notlagenklärung zu erweitern. Allenfalls die veränderte Sicherheitslage nach dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine käme als Begründung hierfür theoretisch infrage. Jedoch ist die Notwendigkeit zur schnellen Verbesserung der Ausstattung der Bundeswehr bereits durch ein mit Zweidrittelmehrheit abgesichertes Sondervermögen adressiert. Die dauerhafte Sicherstellung einer adäquaten Ausstattung der Bundeswehr ist dagegen eine permanente Staatsaufgabe, die sinnvollerweise weder über Sondervermögen noch über Notlagen zu gewährleisten ist. Hierzu sind Anpassungen der Haushaltsstruktur auf der Ausgabenseite oder, falls unvermeidbar, Steuererhöhungen der adäquate Weg.

² Vgl. auch Michelsen et al., Impulse der Wachstumsinitiative: Welche Wirkungen möglich sind, vfa. Economic Policy Brief 08.24, Berlin, 2024 für eine Schätzung eines Effektes der Wachstumsinitiative von 0,4% im Jahr 2025.

Die direkte Unterstützung der Ukraine gegen die russischen Invasoren beanspruchte 2024 7,5 Mrd. Euro. Selbst wenn dieser Betrag nicht wie geplant auf 4 Mrd. Euro sinkt, sondern auf dem Niveau von 2024 bleibt, wären dies gerade einmal 1,54% der gesamten Ausgaben des Bundes. Damit bewegen wir uns aber nicht in einem Bereich, der die Finanzen des Bundes signifikant beeinträchtigt. Eine Notlage wäre damit kaum zu begründen. Hinzu kommt die Erwartung, dass ab dem Jahr 2025 Zinserträge auf eingefrorene russische Vermögen wesentlich zur Finanzierung der Unterstützung der Ukraine beitragen. Dies würde gleichzeitig eine Ausweitung der Unterstützung und eine Entlastung des Bundeshaushaltes ermöglichen.

3) Der Umfang der Investitionen im Bundeshaushalt 2025

Eine auffällige Veränderung zeigt sich im Haushaltsentwurf bei den Investitionsausgaben des Bundes. Betragen diese 2023 noch 55 Mrd. Euro, so steigen sie mit dem Nachtragshaushalt für das Jahr 2024 bereits auf 70,8 Mrd. Euro und für das Jahr 2025 auf geplante 81 Mrd. Euro. Mit einem Anteil von 16,6% an den Gesamtausgaben des Bundes liegen die Investitionsausgaben damit auf einem sehr hohen Niveau.

Dabei sprechen wir allerdings über die Investitionen im haushaltsrechtlichen bzw. finanzstatistischen Sinne. Hier sind, im Gegensatz zum Investitionsbegriff der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), auch finanzielle Transaktionen enthalten. Von großem Gewicht sind hier insbesondere 13,4 Mrd. Euro die teils als Darlehen und teils zur Aufstockung des Eigenkapitals an die Deutsche Bahn fließen sollen, sowie 12,4 Mrd. Euro, die an die Stiftung Generationenkapital fließen.

Diese Mittel werden also nicht unmittelbar zu greifbaren Infrastrukturinvestitionen werden. Im Gegenteil wird dies für die Investitionen ins Generationenkapital gar nicht der Fall sein. Auch im Fall der Deutschen Bahn ist nicht klar, wann die höheren Spielräume, die das Unternehmen über die Eigenkapitalzufuhr und das Darlehen erhält, zu zusätzlichen Investitionen in physische Infrastruktur und damit zu Bruttoinvestitionen im Sinne der VGR führen.

Es ist also insofern etwas Vorsicht bei der Interpretation der hohen Investitionsausgaben angebracht. Insgesamt ist bei den Baumaßnahmen des Bundes für 2025 ein Aufwuchs von 625 Mio. Euro vorgesehen und beim Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen ein Aufwuchs von 445 Mio. Euro. Beim Erwerb von Beteiligungen ergibt sich ein Plus von knapp 6,8 Mrd. Euro und bei den Darlehen an öffentliche Unternehmen ein Plus von 3,3 Mrd. Euro, während gleichzeitig die direkten Investitionszuschüsse für öffentliche Unternehmen um knapp 5,5 Mrd. Euro sinken.

4) Führt die Schuldenbremse zu geringen öffentlichen Investitionen?

Die bisherigen Erfahrungen sprechen gegen die Behauptung, dass die Schuldenbremse als Investitionsbremse gewirkt habe. Betrachtet man die Bruttoinvestitionen des Bundes in der Abgrenzung der VGR, so ist nach Beschluss der Schuldenbremse im Jahr 2009 lediglich im Jahr 2014 ein deutliches Absinken von 0,69% des BIP im Vorjahr auf 0,6% zu beobachten. Dies geschah im Rahmen einer einjährigen Kraftanstrengung zur Haushaltskonsolidierung; hier wurde der Finanzierungssaldo des Bundes innerhalb eines Jahres um 22,1 Mrd. Euro verbessert.

Danach war der Bundeshaushalt von 2015 bis zum Einsetzen der Coronakrise durch moderat positive Finanzierungssalden gekennzeichnet. Diese „schwarzen Nullen“ folgten aber nicht einer von der Schuldenbremse vorgegebenen Notwendigkeit, sondern schlicht den politischen Präferenzen der damaligen Bundesregierung. Sie hätten (zumindest zu einem großen Teil) auch für zusätzliche Investitionen ausgegeben werden können, wenn dies den politischen Präferenzen der Zeit entsprochen hätte.

Ebenso entsprach es den politischen Präferenzen dieser Zeit, einen weiteren durch Steuermehreinnahmen und vor allem durch die sinkenden Zinsausgaben des Bundes (von 33,8 Mrd. im Jahr 2010 auf 3,85 Mrd. im Jahr 2021) gegebenen Ausgabenspielraum vor allem für konsumtive und umverteilende Zwecke zu nutzen. Stattdessen hätten schon in dieser Phase auch bei eingehaltener Schuldenbremse die Investitionen verbessert werden können, ohne nominale Ausgabenkürzungen in konsumtiven oder umverteilenden Bereichen durchsetzen zu müssen, wenn einfach die neuen Ausgabenspielräume prioritär investiv genutzt worden wären.

Eine aktuelle quantitative Analyse mithilfe der synthetischen Kontrollmethode liefert starke Indizien dafür, dass ein Zusammenhang zwischen Schuldenbremse und öffentlichen Investitionen nicht belegbar ist.³ Etwas kontraintuitiv deuten die Ergebnisse dieser Studie außerdem darauf hin, dass die Schuldenbremse die Ausgabenspielräume des Bundes im Vergleich zu einer hypothetischen Welt ohne Schuldenbremse sogar erweitert. Dies liegt an geringeren Zinskosten, die mit dieser demokratischen konstitutionellen Selbstbindung der Politik erreicht werden.

Internationale Untersuchungen zu den Effekten von Fiskalregeln auf öffentliche Investitionen in Stichproben mit einer größeren Zahl von Ländern zeigen kein klares Bild. Ein gesicherter, oder auch nur wahrscheinlicher, Zusammenhang zwischen Fiskalregeln und geringeren Investitionen lässt sich auch hier nicht finden.⁴ Noch einmal speziell für Deutschland deutet einiges darauf hin, dass sich eine allfällige Investitionslücke nicht durch die Schuldenbremse oder

³ Vgl. Feld et al., Die Schuldenbremse: ein Garant für nachhaltige Haushaltspolitik, Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam, 2024.

⁴ Vgl. Blesse et al., Do Fiscal Rules Undermine Public Investments? A Review of Empirical Evidence, ifo Working Paper 393, München, 2023; Potrafke, N., The Economic Consequences of Fiscal Rules, CESifo Working Paper 10765, München, 2023.

andere direkt beobachtbare Einflüsse, sondern durch politische Präferenzen erklären lässt.⁵

Dies alles lässt Zweifel daran aufkommen, dass Forderungen nach einer grundlegenden Reform der Schuldenbremse oder auch Umgehungen mittels neuer mit Zweidrittelmehrheit unterfütterter Sondervermögen zielführend sind. Stattdessen wären neue Ausweichreaktionen zu erwarten, wie etwa ein Herunterfahren investiver Ausgaben im Kernhaushalt und deren immer stärkere Verlagerung in Sondervermögen, zugunsten noch höherer konsumtiver und umverteilernder Staatsausgaben.

Die Spielräume für noch höhere Investitionsausgaben wären auch aktuell vorhanden, wenn man sich zu einer entsprechenden politischen Priorisierung gegenüber anderen Ausgaben entschließen könnte.

5) Was tun mit den nicht genutzten Intel-Mitteln?

Nachdem Intel seine vom Bund geförderte Investition in Deutschland vorläufig ausgesetzt hat, werden unerwartet Mittel frei. Dies betrifft 4 Mrd., die bereits in diesem Jahr hätten fließen sollen und 3 Mrd., die für 2025 verplant waren.

Wie oben bereits diskutiert, ist der Haushalt 2025 erstens durch optimistische Annahmen bezüglich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung charakterisiert und zweitens auch dadurch, dass er vorhandene grundgesetzliche Spielräume bereits (mindestens) bis zur Grenze nutzt. Daher erscheint es nicht sinnvoll, gleich nach neuen Verwendungsmöglichkeiten für die freigewordenen Mittel in Form von neuen Ausgaben im Jahr 2025 zu suchen.

Überführt man stattdessen die vollen 7 Mrd. Euro im Jahr 2025 aus dem Klima- und Transformationsfonds in den Kernhaushalt, dann verschafft man sich damit einen Spielraum, nicht nur die nicht spezifizierte Bodensatz-GMA auf ein zweifelsfrei regelkonformes Niveau zu senken, sondern auch an anderen Stellen stark optimistische Annahmen zu korrigieren und so kleine Sicherheitspuffer in die Haushaltsplanung einzubauen.

⁵ Vgl. Rösel, F. & Wolffson, J., Chronischer Investitionsmangel: eine deutsche Krankheit, Wirtschaftsdienst 102(7), S. 529-533.

vfa · Hausvogteiplatz 13 · 10117 Berlin

An den Vorsitzenden des
Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestags
Herrn Prof. Dr. Helge Braun, MdB

Platz der Republik 1
11011 Berlin

Hausvogteiplatz 13
10117 Berlin
Telefon 030 206 04-0
www.vfa.de

Präsident
Han Steutel

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 23.9.2024 zum Bundeshaushaltsplan 2025

Die öffentliche Anhörung hat die folgenden Gesetzentwürfe zum Gegenstand:

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

Die folgende Stellungnahme bezieht sich dabei auf den Bundeshaushaltsplan 2025 und die Wirkung der damit verbundenen Wachstumsinitiative.

Zur Einordnung der gesamtwirtschaftlichen Lage

- (1) Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands ist anhaltend schwach. Die reale Wirtschaftsleistung im zweiten Quartal 2024 entspricht nur wenig mehr als dem Niveau des Schlussquartals des Jahres 2019. Seit mehr als zwei Jahren gab es keinen nennenswerten Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts im Land. Die Industrie befindet sich in einer Rezession. Dies ist auf tiefgreifende gesamtwirtschaftliche Schocks, konjunkturelle Gründe und strukturelle Faktoren zurückzuführen.
- Nach wie vor wirken die massiven Anstiege bei den Energiepreisen belastend auf die energieintensiven Unternehmen und drücken die Kaufkraft der privaten Haushalte. Die hohe Inflation der

Datum
20.09.2024
Dr. Claus Michelsen

Telefon
030 20604-120

E-Mail
c.michelsen@vfa.de

vergangenen Jahre hat erhebliche Zinssteigerungen notwendig gemacht, die nun die Nachfrage nach Investitionsgütern und Bauleistungen massiv reduziert haben. Trotz wieder steigender Realinkommen zieht die Konsumgüternachfrage nicht an.

- Vor allem die privaten Ausrüstungsinvestitionen entwickeln sich im laufenden Jahr 2024 deutlich rückläufig, was die Wettbewerbsposition der heimischen Wirtschaft mit Blick auf die Modernität des Kapitalstocks weiter schwächen wird. Dies hängt auch mit einer großen Verunsicherung zusammen: Diese dämpft die Investitionsbereitschaft der Unternehmen (vgl. bspw. Bachmann et al. 2013). Dabei ist die Verunsicherung in großen Teilen durch das wirtschaftspolitische Umfeld getrieben. Der „Economic Policy Uncertainty Index“ als ein etabliertes Maß in diesem Zusammenhang zeigt deutlich größere Ausschläge in Deutschland gegenüber Europa und dem Rest der Welt. Bemerkenswert ist der neuerliche Anstieg dieser Größe zum Jahreswechsel 2023/24. Dieser koinzidiert mit der intensiven Debatte zur Haushaltsaufstellung in Folge des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 15.11.2023 zur Schuldenbremse. Die Unklarheit über die Finanzierung der weitreichenden Transformationsbedarfe (vgl. jüngst BDI 2024 und Draghi 2024) ist seither groß.
 - Externe Faktoren bremsen zudem die wirtschaftliche Dynamik. Die konjunkturelle Schwäche Chinas und die schleppende Entwicklung der Weltwirtschaft drücken insgesamt auf die exportorientierte deutsche Industrie.
 - Strukturell belasten angebotsseitige Faktoren das Wachstumspotenzial und -tempo. Schon jetzt ist ein Fachkräftemangel spürbar. Die (ggü. anderen Standorten) geringere Leistungsfähigkeit der öffentlichen Infrastruktur reduziert die Effizienz privat eingesetzten Kapitals und senkt dessen Rentabilität; vergleichsweise hohe Bürokratiekosten binden Kapazitäten (IMF 2024). Im Bereich der Technologieentwicklung nimmt die Konkurrenz aus anderen Wirtschaftsräumen zu – teils werden mit großen Programmen Industrie- und Innovationspolitische Projekte angeschoben (Oxford Economics 2024). Entsprechend verlagern sich Investitionsströme und FuE-Schwerpunkte in andere Teile der Welt (vgl. Michelsen, Junker 2024a und Michelsen, Junker 2024b).
- (2) Die wirtschaftlichen Aussichten haben sich im Jahresverlauf 2024 weiter eingetrübt. Die Prognosen für dieses und das kommende Jahr sind im Herbst überwiegend und deutlich nach unten korrigiert worden. Um die Binnennachfrage zu stärken und damit auch eine konjunkturelle Erholung einzuleiten, wäre eine expansive Ausrichtung der Finanzpolitik angemessen. Wesentliche strukturelle Probleme müssen durch deutlich höhere Investitionen bzw. einen deutlich größeren Investitionsanteil im Haushalt

angegangen werden. Um die private Investitionsschwäche zu lösen, sind zusätzliche Investitionsanreize und verlässliche (politische) Rahmenbedingungen notwendig.

Seite 3/10

- (3) Der Bundeshaushaltsplan 2025 sieht Gesamtausgaben i.H.v. etwa 489 Mrd. Euro vor und liegt damit in etwa auf dem nominalen Ausgabenniveau des Jahres 2024. Dabei werden die Spielräume der Konjunkturkomponente vollständig ausgeschöpft. Real ist aufgrund der Preissteigerung von prognostizierten 2 bis 2,5 Prozent im kommenden Jahr eine geringere Nachfrage der öffentlichen Hand zu erwarten. Die Finanzpolitik wirkt dementsprechend restriktiv. Der Anteil investiver Ausgaben steigt hingegen deutlich (10,2 Mrd. Euro ggü. 2024). Hierunter fallen allerdings auch die Aufwendungen für die Aktienrente (12,4 Mrd. Euro) und militärische Anschaffungen, die gegenüber dem Vorjahr stabil sind. Unter dem Strich ist daher keine substantielle Ausweitung der Infrastrukturinvestitionen des Bundes geplant.

Zur Wirkung und Umsetzung der Wachstumsinitiative

- (4) Ein Teil der Budgetaufstellung für das kommende Jahr ist ein Wachstumspaket mit zahlreichen Einzelmaßnahmen. Diese Initiative ist zu befürworten, da darin wesentliche strukturelle Probleme adressiert werden. Die erwarteten Wirkungen dieser Maßnahmen werden bereits in einer globalen Mehreinnahme (GME) in die Haushaltsaufstellung einbezogen. An dieser Herangehensweise wird schwerwiegende Kritik geübt (bspw. von Kube 2024): Es gibt Zweifel, ob die Prinzipien der Haushaltsklarheit und -wahrheit erfüllt werden. Zudem wird in Zweifel gezogen, dass die Maßnahmen tatsächlich schnell umgesetzt werden. Zuletzt wird die erwartete Wirkung in ihrer unterstellten Größenordnung in Frage gestellt.
- (5) Die Wirksamkeit der Wachstumsinitiative abzuschätzen ist komplex. Zahlreiche Maßnahmen greifen ineinander. Gleichwohl können große Teile der geplanten Maßnahmen in gesamtwirtschaftliche Größen überführt und ihre Wirkung in Modellen evaluiert werden. Eine erste Berechnung möglicher Effekte wurde von Michelsen et al. (2024) vorgenommen. Die Analyse betrachtet die quantitativ bedeutsamsten Maßnahmen der Initiative und berechnet in einem gesamtwirtschaftlichen Modell für Deutschland die direkten und indirekten Wirkungen.

Die Maßnahmen können dabei in fünf Blöcken unterteilt werden:

- i. Unter der Überschrift „*Wettbewerbsfähigkeit stärken: Investitionen anreizen, Rahmenbedingungen verbessern*“ sind elf

Maßnahmen zur Unterstützung privater Investitionen zusammengefasst. Die bedeutsamsten sind die degressiven Abschreibungen, die Forschungsförderung und öffentliche Investitionen. Auch die Umsetzung der Pharmastrategie der Bundesregierung wird hierunter gefasst. Mit dem Abbau der kalten Progression werden die Einkommen und damit auch die Investitionsspielräume privater Haushalte gestärkt.

- ii. Mit dem Block „*Unternehmerische Dynamik stärken: Unnötige Bürokratie abbauen*“ sind acht Maßnahmen gebündelt, die größtenteils darauf abzielen, unternehmerische Ressourcen durch Bürokratieabbau freizumachen und an anderer Stelle produktiv einzusetzen.
- iii. Mit der „*Dynamisierung durch bessere Arbeitsanreize und mehr Fachkräfte*“ werden neun Maßnahmen formuliert, die Schwierigkeiten durch Arbeits- und Fachkräftemangel reduzieren sollen. Dabei wird die Zuwanderung erleichtert und attraktiver gestaltet und zusätzliche Arbeit lohnender.
- iv. Unter der Überschrift „*Ein leistungsfähiger Finanzstandort für eine starke Wirtschaft*“ sind neun Maßnahmen gefasst, die die unternehmerischen Finanzierungsmöglichkeiten stärken.
- v. Die übrigen zwölf Maßnahmen sollen unter der Überschrift „*Leistungsfähiger Energiemarkt für die Wirtschaft von morgen*“ die Energieversorgung krisenfest machen und die Energiekosten senken.

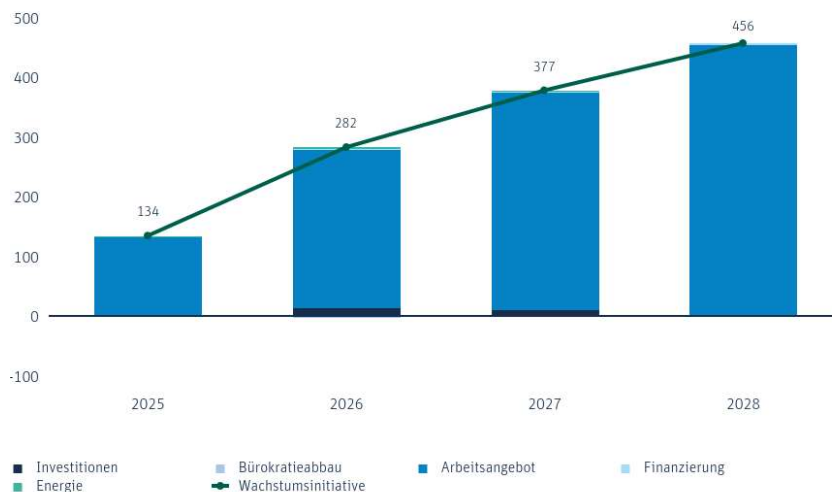
Für die Maßnahmen werden Abschätzungen zu deren Impulsen vorgenommen und diese in das gesamtwirtschaftliche Modell eingespeist. Die Impulse werden dabei bewusst niedrig angesetzt, um eine vorsichtige Abschätzung der Effekte vorzunehmen. Auch wird wegen teils fehlender Konkretisierung die Wirkung von nur knapp 30 der 49 Maßnahmen modelliert.

- (6) **Beschäftigung:** Zahlreiche Maßnahmen adressieren das Arbeitsangebot – angesichts der demografischen Entwicklung und des anhaltenden Fachkräftemangels ein zentrales Maßnahmenpaket, um das Wachstum zu stärken. Für bereits Beschäftigte soll Mehrarbeit einfacher möglich und lohnender sein (bei Überstunden, Prämien zur Ausweitung von Teilzeit), Arbeitsausfälle infolge von Krankheit sollen reduziert werden. Ein besseres Betreuungsangebot soll Eltern entlasten und die arbeitshemmende Wirkung des Ehegattensplittings durch eine Neuregelung der Steuerklassen reduziert werden. Auch Transferbezieher:innen sollen bei einer Ausweitung ihrer Arbeitszeit künftig mehr Netto vom Brutto erhalten (Abbau der Transferentzugsraten). Bezieher:innen von Bürgergeld werden stärker als bisher in die Pflicht genommen, zumutbare Arbeit anzunehmen und bei der Arbeitsaufnahme mitzuwirken. Ältere bekommen finanzielle Anreize zur Ausübung ihrer Tätigkeit

auch über das Renteneintrittsalter hinaus. Für ausländische Arbeits- und Fachkräfte soll die Arbeitsaufnahme in Deutschland ermöglicht bzw. vereinfacht und teils durch steuerliche Vorteile attraktiver gestaltet werden.

Beschäftigte

Effekt durch das Paket und dessen Blöcke, in Tausend



Quelle: vfa

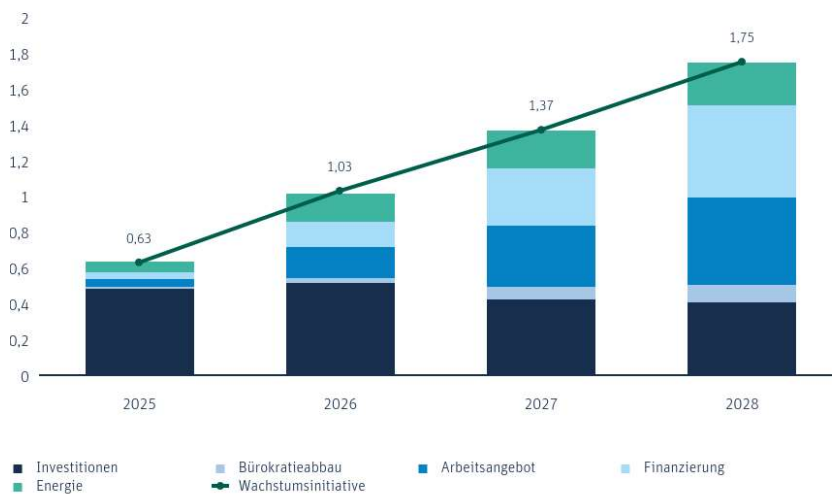
All dies könnte in deutlich mehr Beschäftigung münden. Über 100,000 zusätzliche Vollzeitverhältnisse wären bereits im kommenden Jahr möglich. Vor allem, weil fehlende Fachkräfte aus dem Ausland gewonnen werden. Etwa 450,000 zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse könnten bis zum Jahr 2028 entstehen, wenn die Anreize für Mehrarbeit voll wirken. Neben konjunkturellen Effekten stellen sich damit auch beträchtliche Langfristeffekte ein: Das Potential der deutschen Wirtschaft wird von Jahr zu Jahr um zwei Zehntel ausgeweitet.

- (7) **Investitionen:** Die Investitionsanreize, öffentliche Investitionen, aber auch „Mehr Brutto vom Netto“ bei den privaten Haushalten wirken vor allem auf die Investitionstätigkeit. Die Ausweitung der degressiven Abschreibung und die Verbesserung der Forschungszulage sind dabei die zentralen Instrumente. Mit zunehmender Dauer wirken auch einige der übrigen Maßnahmen, nicht zuletzt die oben bereits angesprochenen zur Verbesserung des Arbeitsangebots, die neben dem Arbeitseinsatz auch die Nachfrage nach zusätzlichem Kapital ausweiten. Positiv auf die Investitionen wirken auch die Maßnahmen zum Bürokratieabbau, die Verbesserung der Finanzierungsbedingungen sowie die Entlastung bei den Energiekosten. Unter dem Strich entfalten die investitionsfördernden Maßnahmen, auch aufgrund ihrer positiven Auswirkungen auf das Potential, anhaltende Wirkung. Insgesamt könnten die Investitionen durch das Wachstumspaket um sechs Zehntel im kommenden

Jahr zulegen. Dies steigt bis in das Jahr 2028 auf rund 1,8 Prozent höhere Investitionen an. Die Maßnahmen der Wachstumsinitiative gehen auch hier sichtbar in die richtige Richtung. Der Schub reicht allerdings längst nicht aus, um die fehlenden Investitionen seit der Coronakrise zu kompensieren, geschweige denn die Modernisierungsnotwendigkeiten zu erfüllen.

Anlageinvestitionen

Effekt durch das Paket und dessen Blöcke, in Prozent

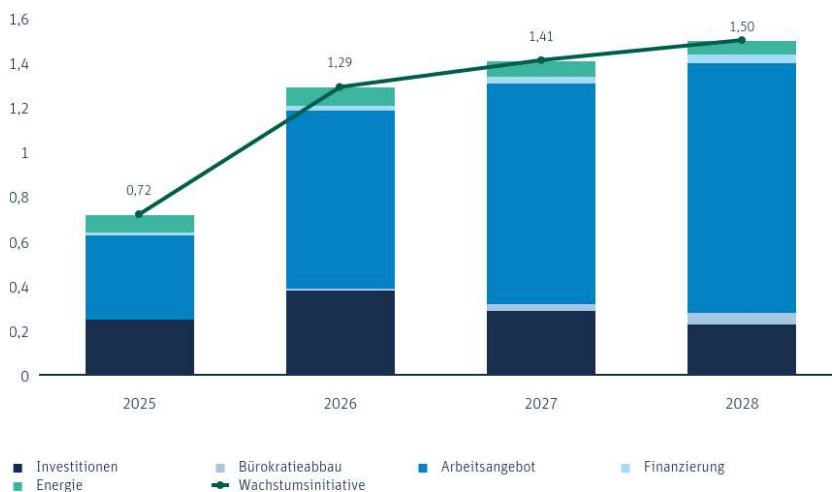


Quelle: vfa

(8) **Konsum:** Die erheblichen zusätzlichen Arbeitseinkommen werden zu einem guten Teil konsumtiv verwendet: Der Zuwachs beim privaten Verbrauch geht, auch langfristig, vor allem hierauf zurück.

Privater Konsum

Effekt durch das Paket und dessen Blöcke, in Prozent



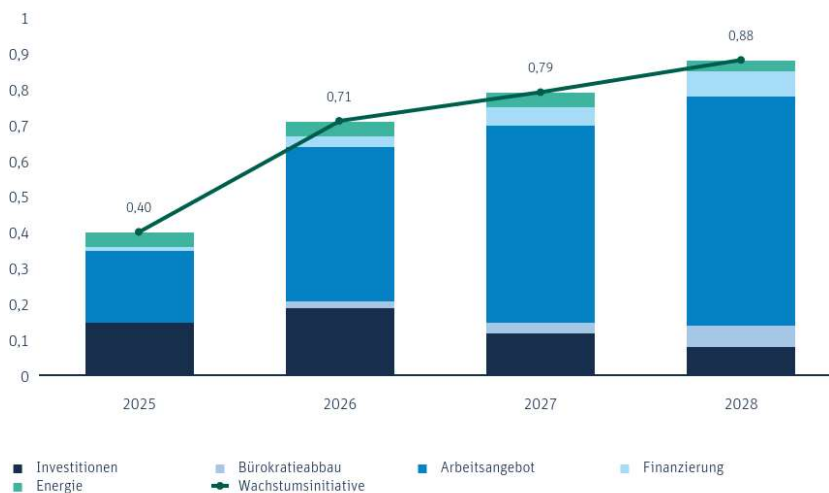
Quelle: vfa

Ferner trägt der Abbau der kalten Progression zu einem höheren Konsum bei. Dieser könnte im kommenden um 0,7 Prozent höher ausfallen und bis in das Jahr 2028 könnte es auf fast 1,5 Prozent höheren Konsum hinauslaufen. Ein erheblicher Teil der Konsumgüternachfrage dürfte dabei allerdings aus dem Ausland bedient werden.

- (9) **Bruttoinlandsprodukt:** Die Wachstumsinitiative kann spürbare Wirkung entfalten – auch kurzfristig. Wenn die Maßnahmen schnell angegangen werden, ist bereits im kommenden Jahr ein Ankurbeln der Wirtschaftsleistung um 0,4 Prozent möglich. Vor allem aber birgt das Paket das Potential, die Wachstumsperspektiven Deutschlands dauerhaft zu stärken. Viele Maßnahmen entfalten erst nach und nach ihre volle Wirkung und schieben die Wirtschaft in den Folgejahren noch spürbarer an. Die Wirtschaftsleistung im Jahr 2028 könnte wegen des Wachstumspakets um knapp 0,9 Prozent höher ausfallen. Insgesamt steigt mit dem Wachstumspaket das Produktionspotenzial an – jedes Jahr liegt es um weitere zwei Zehntel höher als ohne die Wachstumsinitiative, im Jahr 2028 somit um knapp 0,8 Prozent. Auch wegen seiner potenzialsteigernden Wirkung nimmt die gesamtwirtschaftliche Auslastung weniger stark zu als die Wirtschaftsleistung. Entsprechend gering fällt der Inflationsdruck aus.

Bruttoinlandsprodukt

Effekt durch das Paket und dessen Blöcke, in Prozent



Quelle: vfa

- (10) In den ersten öffentlichen Reaktionen wird dem Wachstumspaket für die deutsche Wirtschaft nur wenig Wirkung zugetraut. Eine detaillierte Betrachtung zeigt, dass mit konsequenter Umsetzung, selbst bei vorsichtiger Einschätzung der Einzelwirkung der Maßnahmen, substantielle gesamtwirtschaftliche Effekte möglich sind. Das Wachstumspaket kann vor allem das Produktionspotenzial

stärken und wirkt somit nachhaltig. Es zielt auf zentrale strukturelle Schwächen des Standorts und der deutschen Wirtschaft ab. Von entscheidender Bedeutung ist die Umsetzung. Schon in den Verhandlungen zum Wachstumschancengesetz haben einige sinnvolle Maßnahmen keinen Konsens zwischen Bund und Ländern gefunden und wurden deshalb ersatzlos gestrichen. Es wäre im Sinne des Wirtschaftsstandorts wünschenswert, wenn schnell Einigkeit über die Umsetzung der geplanten Maßnahmen der Wachstumsinitiative hergestellt würde.

- (11) Die Wachstumsinitiative ist bereits in der Umsetzung. Zahlreiche Maßnahmen sind schon im Gesetzgebungsverfahren oder wurden beschlossen.

Beispielsweise wurden die Veränderungen bei den Abschreibungen, die Ausweitung der Forschungszulage und Veränderungen bei den Einkommenssteuertarifen am 24.7.2024 im Kabinett beschlossen und sind in dieser Woche Gegenstand der Beratungen im Deutschen Bundestag.

Im Bereich der Verfahrensbeschleunigungen und dem Bürokratieabbau hat das Kabinett Anfang September weitreichende Änderungen im Baugesetzbuch beschlossen. Substanzielle Vereinfachungen wurden im Medizinforschungsgesetz für Gesundheitswirtschaft beschlossen. Die von der Industrie befürwortete 1:1 Umsetzung der CSRD-Richtlinie wurde im Juli vom Kabinett beschlossen. Grundsätzlich kann mit dem Abbau von Bürokratie eine große Entlastung bei Bürger:innen und Unternehmen erreicht werden.

Die besonders bedeutsamen Maßnahmen im Bereich der Erwerbsanreize sind an vielen Stellen ebenfalls schon Gegenstand der Kabinettsberatung. So sind bspw. Veränderungen beim Bürgergeld, der Rentenaufschubprämie, beim Befristungsrecht oder die Ausweitung der Westbalkanregelung in Umsetzungsreife. Bereits verabschiedet wurden das Kita-Qualitätsgesetz und Veränderungen beim Ehegattensplitting.

Auch bei den Entlastungen der Unternehmen bei den Energiekosten sind die wichtigsten Maßnahmen bereits in Umsetzung und dürften substanzielle Entlastung mit sich bringen.

Alles in allem sind sämtliche simulierten Maßnahmen im Bereich der Investitionen (+0,15% BIP im Jahr 2025), wesentliche Elemente der Strompreiskompensation (+0,04% BIP im Jahr 2025) und substanzielle Teile im Bereich der Arbeitsmarktgesetzgebung (bei vollständiger Umsetzung +0,2% BIP im Jahr 2025) bereits in konkretem Stadium. Die zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Effekte sind selbst bei vorsichtiger Abschätzung substanziell und die Wirkungen in gesamtwirtschaftlichen Modellen, die üblicherweise zur Simulation derartiger Maßnahmen eingesetzt werden, klar erkennbar (Grundsatz der Haushaltsklarheit).

- (12) Eine größere wirtschaftliche Dynamik würde die Haushaltsspielräume ausweiten. Zusätzliches Wachstum um 0,4 Prozentpunkte im Jahr 2025 würden ein nominal rund 17,5 Mrd. Euro höheres Bruttoinlandsprodukt bedeuten. Hieraus ergeben sich Steuer-mehreinnahmen. In der Literatur werden unterschiedliche Elastizitäten für unterschiedliche Programme und Maßnahmen ermittelt (vgl. Hayo et al. 2023). So wird in der zitierten Studie eine durchschnittliche kurzfristige Elastizität für die gesamte Steuerbasis von 0,45 ausgewiesen. Übernimmt man diese Größe, dann würden die gesamten Steuereinnahmen um 7,8 Mrd. Euro höher ausfallen. Bei einem Bundesanteil von rund 40% würde dies Steuermehreinnahmen von etwa drei Milliarden Euro bedeuten. In der Studie wird darauf verwiesen, dass die langfristigen Elastizitäten deutlich größer ausfallen – im Durchschnitt liegt diese bei 1,12. Auch andere Studien kommen zu langfristigen Elastizitäten zwischen 0,8 und 2. Da die Maßnahmen der Wachstumsinitiative weit überwiegend langfristig orientierten Charakter haben und nicht allein zur kurzfristigen Konjunkturbelebung gedacht sind, scheint eine höhere Elastizität durchaus plausibel. Eine um nur 0,1 höhere, damit insgesamt halb so hohe Elastizität wie die für die lange Frist im Durchschnitt, würde beispielsweise Steuermehreinnahmen von knapp 4 Mrd. Euro für den Bund bedeuten. Selbst bei Anwendung einfacher Abschätzungsverfahren wie die in Kube (2024) genannte Faustformel, lägen die steuerlichen Mehreinnahmen etwas über 4 Mrd. Euro.
- (13) Eine größere wirtschaftliche Dynamik bedeutet zudem Entlastungen an anderen Stellen. Beispielsweise werden geringere Aufwendungen für das Bürgergeld oder in der Arbeitslosenversicherung notwendig. Auch werden in den Sozialversicherungen Mehreinnahmen generiert, die unter dem Strich notwendige Bundeszuweisungen reduzieren können.
- (14) Der Bundeshaushalt sieht eine globale Mehreinnahme von rund 14,2 Mrd. Euro vor. Ein substanzieller Teil von rund 6 Milliarden Euro wird als fiskalischer Ertrag der Wachstumsinitiative verbucht. Die übrige Differenz von gut 8 Mrd. Euro speist sich aus anderen Quellen. Angesichts der Schätzunsicherheit, sowohl bei den gesamtwirtschaftlichen Effekten der Wachstumsinitiative als auch bei der Elastizität der Steuereinnahmen und den Effekten an anderer Stelle (Arbeitslosen- und Sozialversicherungen), erscheint der als GME angesetzte Betrag für die Wachstumsinitiative im Bereich dessen, was aus der wissenschaftlichen Literatur abgeleitet werden kann und was gesamtwirtschaftliche Modelle als Effekte entsprechender Politiken erwarten lassen (Grundsatz der Wahrheit).

Literatur

Seite 10/10

Bachmann, R., Elstner, S., & Sims, E. R. (2013). Uncertainty and economic activity: Evidence from business survey data. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 5(2), 217-249, [online verfügbar](#).

BCG und IW Köln (2024), Transformationspfade für Deutschland, Studie im Auftrag des BDI, [online verfügbar](#).

Draghi (2024), The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe, [online verfügbar](#).

Hayo, B., Mierzwa, S., & Ünal, U. (2023). Estimating policy-corrected long-term and short-term tax elasticities for the USA, Germany, and the United Kingdom. *Empirical Economics*, 64(1), 465-504, [online verfügbar](#).

IMF (2024), Germany's Real Challenges are Aging, Underinvestment, and Too Much Red Tape, [online verfügbar](#).

Kube, H. (2024), Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Grenzen von Globalpositionen im Haushaltsplan des Bundes, Rechtliches Kurzgutachten im Auftrag der CDU/CSU Bundestagsfraktion, [online verfügbar](#).

Michelsen, C., Fichtner, F. und Junker, S. (2024), Impulse der Wachstumsinitiative: Welche Wirkungen dadurch möglich sind, *Macroscopic Pharma Economic Policy Brief 08/24*, [online verfügbar](#).

Michelsen, C. und Junker, S. (2024a), Investitionsströme: Die globale Tektonik hat sich verschoben, *Macroscopic Pharma Economic Policy Brief 03/24*, [online verfügbar](#).

Michelsen, C. und Junker, S. (2024b), Patentanmeldungen weltweit: Chinas rasanter Aufstieg zum Hightech-Standort, *Macroscopic Pharma Economic Policy Brief 06/24*, [online verfügbar](#).

Oxford Economics (2024), Internationaler Vergleich aktueller industriepolitischer Strategien mit Auswirkungen auf den Hightech-Sektor, Studie im Auftrag des vfa, [online verfügbar](#).

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

An den
Deutschen Bundestag
- Haushaltsausschuß -
- der Vorsitzende -

per E-Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

21. September 2024
Gz.: 11 C 44.24

Stellungnahme für den Haushaltsausschuß

für die

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

über

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

nehme ich wie folgt Stellung:

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

Lage Deutschlands¹ ein „Wir schaffen das schon irgendwie!“ entgegen. Damit genügen sie nicht durchweg den Anforderungen des Haushaltsverfassungsrechts.

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

Dem Deutschen Bundestag steht das Budgetrecht als „Königsrecht des Parlaments“ und verfassungsgeschichtlich erste und ursprüngliche parlamentarische Befugnis zu.² Dabei bedeutet „Budgetrecht“ nicht nur, daß der Bundestag bestimmt, wie viel Geld der Staat überhaupt ausgeben darf, sondern auch, wofür im einzelnen.³ Genau aus diesem Grund sieht die BHO „globale Ansätze“ nicht vor.⁴ Gleichwohl sollen „global“ formulierte Haushaltstitel ausnahmsweise dann zulässig sein, wenn sie den Geboten der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sowie überdies – bei künftigen Einnahmen oder Ausgaben, die der genauen Höhe nach eben noch nicht feststehen, worunter auch globale Minderausgaben oder Mehreinnahmen fallen können – dem Gebot der Schätzgenauigkeit genügen. Offensichtlich verfassungswidrig wäre es demgegenüber aber, globale Mehr- oder Minderausgaben quasi willkürlich und zu dem Zweck einzustellen, daß der Haushalt am Ende irgendwie „aufgeht“⁵. Einfachstes Indiz für einen solchen willkürlichen „Formenmißbrauch“ ist dabei bereits der quantitative Umfang globaler Ansätze. Hier hat bereits der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß allein durch die Höhe der eingestellten „globalen Ansätze“ diese keineswegs als ausnahmsweise haushaltsverfassungsrechtlich erlaubt gelten können. Diese Feststellung erfolgt (1) vor dem Hintergrund des Umstandes, daß 90% des Haushalts bereits rechtlich (oder faktisch) gebunden sind, so daß sich das Recht des Parlaments zur „Bestimmung der Prioritäten und Posteritäten“ auf die übrigen Haushaltsteile konzentriert, und (2) des weiteren Umstandes, daß genau auf diese Verfügungsmasse zugleich die Bundesregierung dadurch übermäßigen Zugriff erlangt, daß globale Minderausgaben i.H.v. mindestens 17,8 Mrd. Euro vorgesehen sind, wobei dann immer nur die Regierung im Haushaltsvollzug die näheren Einzelheiten im Hinblick auf diese Sparzwänge oder -wünsche festlegen könnte. Der Bundestag hat sein Budgetrecht aus Art. 110 Abs. 2 GG hier aufgegeben⁶ und stellt quasi der

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

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

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

⁴ BRH, a.a.O.

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

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

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

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

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

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

3. Finanzierung der Bahn

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

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

4. Vereinnahmung von Notlagenkrediten

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

Die Bundesregierung beruft sich zwar darauf¹⁰, im Rahmen einer „einzelfallbezogenen und differenzierenden“ Lesart der Vorschrift aus Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG seien „mittelbare Folgeeffekte von Maßnahmen zur Krisenbekämpfung“ nur dann „Rückflüsse“ mit entsprechender Tilgungs-Zweckbindung, wenn sie in einem „unmittelbaren Zusammenhang mit den ursprünglichen notlagenkreditfinanzierten Ausgaben“ stünden. Einnahmen des Bundes aus Dividenden seien von zahlreichen Faktoren abhängig, wie der Geschäftsentwicklung, sie stünden in keinem „unmittelbaren“ Zusammenhang mit dem durch eine Notlage indizierten Erwerb des Unternehmens durch den Bund. Daß der Bund sich überhaupt Dividenden auszahlen lasse, sei auf eine beihilfenrechtliche Auflage der Europäischen Kommission zurückzuführen und diene der Vermeidung eines „Vorteils“ im beihilferechtlichen Sinne; mithin sei der Zweck dieser Zahlungen nicht die Bewirkung eines „Rückflusses“.

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

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

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

⁹ So auch der BRH, a.a.O., S. 20 f.

¹⁰ Schreiben des StS Toncar vom 19. September 2024.

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

5. Nachtragshaushalt 2024

Nach Ansicht der Bundesregierung¹¹ ergeben sich Mehrbedarfe wegen der „anhaltend schwachen wirtschaftlichen Entwicklung“ (die allerdings auch von der Deindustrialisierungspolitik der Bundesregierung selber verursacht wird) und deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sowie wegen der gesetzlichen Zahlungsansprüche der Übertragungsbetreiber aus dem Klima- und Transformationsfonds. Daran ist zunächst problematisch, daß bereits der Bundeshaushalt 2024 die verfassungsrechtlich zulässige Nettokreditaufnahme überschritten hatte (so etwa durch eine Kreditaufnahme i.H.v. 28,7 Mrd. im Klima- und Transformationsfonds sowie eine Entnahme i.H.v. 10,1 Mrd. aus der Rücklage, die rechtsfehlerhaft nicht zur tatsächlichen Nettokreditaufnahme gezählt wurden).

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

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

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

¹² BRH, a.a.O., S. 17 f.

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

Ergänzung
der Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 23. September 2024 auf Anforderung

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

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

Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 23. September 2024
zum Bundeshaushaltsplan für 2025, zum Nachtragshaushaltgesetz 2024
und weiteren Gesetzen (BT Drucksachen 20/12400, 20/12770, 20/12771, 20/12772)

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

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

Kontaktinformationen:

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

Lehrstuhl für Komparative Wirtschaftsforschung
Ludwig-Maximilians-Universität München
Akademiestr. 1
80799 München

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

SCHRIFTLICHE STELLUNGNAHME ZUR ANHÖRUNG DES HAUSHALTSAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES AM 23. SEPTEMBER 2024

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

Lehrstuhl für Komparative Wirtschaftsforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München

Vorsitzende des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

1. Mit den Anteilen von etwa 2,9 % und 5,1 % sind die im Bundeshaushaltsplan 2025 vorgesehenen Globale Mehreinnahmen und Globale Minderausgabe (GMA) wichtige Elemente der Haushaltsplanung. Diese Stellungnahme betrachtet die Sachlichkeit sowie die Berechtigung dieser Haushaltspositionen aus ökonomischer Perspektive.

Auswirkungen der Wachstumsinitiative

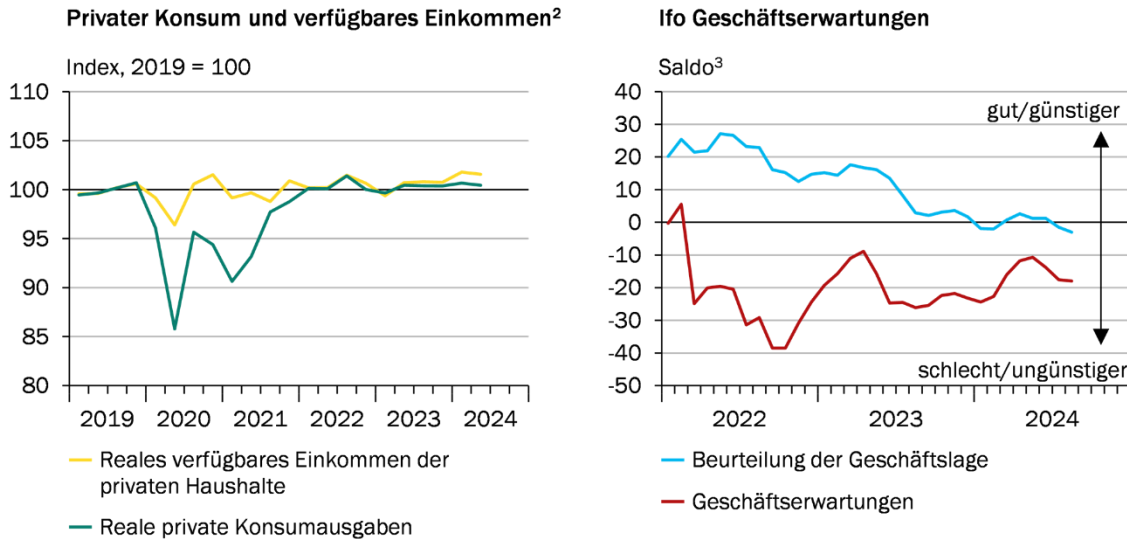
2. Der Einfluss der Wachstumsinitiative auf Steuereinnahmen lässt sich durch ihre BIP-Effekte approximieren. Zweifelsohne werden diese positiv sein. Die Wachstumsinitiative adressiert eine Reihe von Politikbereichen, die vom Sachverständigenrat in den vergangenen Jahren als strukturelle Wachstumshemmnisse identifiziert wurden. Zuvorderst sind Maßnahmen zur Erhöhung des Arbeitsangebots, zur Steigerung der Investitionen und Innovationsausgaben und zur Stärkung des Finanzmarkts zu nennen. Auch die Maßnahmen zum Abbau der Bürokratie und zur Verbesserung der Energieversorgung zielen auf wichtige Problemfelder ab.
3. Laut eigenen Aussagen erwartet die Bundesregierung einen Wachstumsimpuls von 0,5 % des BIP als Folge der Wachstumsinitiative (Balling 2024). Zum ähnlichen Ergebnis kommt vfa (2025). Der Verband schätzt einen positiven Effekt von gut 0,4 Prozentpunkten im Jahr 2025, der bis zum Jahr 2028 auf 0,8 Prozentpunkte steigen kann. Dabei berücksichtigt vfa jedoch nicht alle Maßnahmen und bezeichnet seine Abschätzung als "vorsichtig".
4. Beiden Abschätzungen dürfte gemein sein, dass sie bei den quantifizierten Maßnahmen von einer zügigen Umsetzung bis spätestens Ende des Jahres 2024 ausgehen. Dies ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Maßnahmen im Jahr 2025 sich bereits in relevantem Umfang auf das BIP auswirken. Selbst bei zügiger Umsetzung vieler Maßnahmen dürfte die Wirkung auf das BIP jedoch erst mit einer gewissen Verzögerung eintreten. So zeigen Erfahrungen aus den USA mit Verbesserungen der Abschreibungsbedingungen eine Verzögerung des Investitionseffekts von rund 4 Quartalen (House und Shapiro 2008). Auch die

Maßnahmen für den Arbeitsmarkt, insbesondere zur Erhöhung der Erwerbsmigration dürften erst mit einiger Verzögerung wirken. Beispielsweise dürfte die Ausweitung der Westbalkan-Regelung vor allem dann Wirkung zeigen, wenn nicht nur die Kontingente - die derzeit nicht ausgeschöpft werden - ausgeweitet, sondern auch der Länderkreis erweitert wird. Die Einwanderung in den Arbeitsmarkt über die Westbalkanregelung baute sich nur langsam auf. Eine ähnlich langsame Steigerung der Erwerbsmigration wäre nun auch zu erwarten.

5. Um diese zeitlich versetzten Effekte besser abzubilden, hat der wissenschaftliche Stab des Sachverständigenrates selbst eine Abschätzung der Wirkung einzelner Maßnahmen vorgenommen. Demnach könnte die degressive AfA durch ihren Einfluss auf die Investitionsnachfrage das BIP-Wachstum in der Spitze jährlich um gut 0,1 Prozentpunkte erhöhen. Nach 3-4 Jahren dürfte es zu einer kumulativen Steigerung des BIP-Niveaus um etwa 0,3 Prozent kommen. Diese positiven Effekte würden jedoch nach dem Auslaufen der degressiven AfA entfallen. Die Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbsmigration könnten das Potenzialwachstum um bis zu 0,1 Prozentpunkte steigern. Die Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Geringverdienenden und älteren Erwerbstätigen könnten kumulativ zu einer Erhöhung des Niveaus des Produktionspotenzials um 0,3 Prozent über 3 bis 4 Jahre führen. Für das Jahr 2025 würde der Sachverständigenrat basierend auf diesen Effekten von einem Impuls von 0,1 bis 0,2 Prozentpunkten bei zügiger Umsetzung der Maßnahmen ausgehen.
6. Angesichts der derzeit schlechteren konjunkturellen Aussichten im Vergleich zum Frühjahr (Consensus September 0,8% für 2025 vs. Consensus März 1,1% für 2025) wäre jedoch unter Berücksichtigung der direkten Effekte der Wachstumsinitiativen nicht zu erwarten, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Haushaltsaufstellung besser sein dürften als auf Basis der Frühjahrsprognose zu erwarten war. Die saldiert ausgewiesenen Globalen Mehreinnahmen in Höhe von 6,9 Mrd. Euro würden die über die Steuerschätzung hinausgehenden fiskalischen Spielräume überschätzen.
7. Stärker als die direkten maßnahmenspezifischen Effekte dürfte jedoch der Wachstumsimpuls sein, der sich aus der Reduzierung der Unsicherheit ergibt, insbesondere hinsichtlich der aktuell beobachteten Konsumzurückhaltung. In den letzten Monaten ging die Erhöhung des realen verfügbaren Einkommens nicht mit einer Erhöhung der privaten Konsumausgaben einher (Abbildung 1 links). Die gestiegene Sparneigung dürfte auf eine erhöhte ökonomische Unsicherheit sowie pessimistische Erwartungen zurückzuführen sein. Auch die Geschäftserwartungen sind pessimistisch (Abbildung 1 rechts). Ein glaubwürdiges Wachstumssignal könnte Unsicherheit über die zukünftigen Entwicklungen verringern und somit Konsum und Investitionen auslösen. Ob die Wachstumsinitiative ein solches Signal vermittelt und somit die fiskalischen Spielräume im Vergleich zu der Steuerprognose erweitern kann, wird von der Kommunikation abhängen, aber auch davon, wie zügig die Maßnahmen umgesetzt werden.

ABBILDUNG 1

NEGATIVE STIMMUNG PRÄGT DIE WIRTSCHAFT

Negative Stimmung prägt die Wirtschaft¹

1 – Saisonbereinigte Werte. 2 – Deflationiert mit dem Deflator der privaten Konsumausgaben. 3 – Geschäftserwartungen in den nächsten sechs Monaten. Differenz der prozentualen Anteile, die eine Verbesserung und eine Verschlechterung erwarten bzw. beurteilen.

Quellen: ifo Institut, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-245-01

Auswirkungen der GMA

8. Die Anwendung von GMA kommt einer Überbuchung des Haushalts gleich. Die Begründung für diese Praxis liegt in dem unvollständigen Mittelabfluss. Für die Setzung der GMA werden Erfahrungswerte zum Mittelabfluss als Orientierungspunkte verwendet. Dabei entsteht jedoch das Risiko einer Mittelverwendung, die über die Erfahrungswerte hinausgeht. Aus ökonomischer Sicht kann dieses Risiko in Kauf genommen werden, wenn die Kosten der Übernutzung des Budgets niedriger sind als die Kosten der Unterauslastung.
9. Es gilt also zwei Elemente zu vergleichen. Erstens, welcher Nutzen entsteht durch zusätzliche Ausgaben, d.h. welche gesellschaftlichen Erträge entstehen durch Ausgaben, die ohne Anwendung der GMA nicht getätigt werden könnten. Zweitens, welche Kosten sind mit den über den Finanzplan hinausgehenden Ausgaben verbunden, falls der Mittelabfluss höher als prognostiziert ist. Dabei ist auch die Wahrscheinlichkeit eines solchen Ereignisses zu beachten.
10. Für die Beantwortung der Frage, ob die ökonomischen Kosten einer Über- oder Unterauslastung überwiegen, dürfte eine Vielzahl von makroökonomischen Faktoren bestimmend sein. So dürften etwa die Zinsrate sowie der Verschuldungsgrad für Finanzierungskosten relevant sein, während die konjunkturelle Lage beeinflusst, inwieweit staatliche Ausgaben mit Stabilisierungseffekten einhergehen. Aber auch die individuellen Charakteristika

der zusätzlichen Projekte, die durch die GMA finanziert werden können, sind für die Bewertung der GMA relevant. Angesichts der aktuell hohen Finanzierungskosten dürfte die Berechtigung der GMA, insbesondere der Bodensatz-GMA, größtenteils von der Verwendung der zusätzlichen Mittel abhängen.

Auswirkungen der periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben

11. Etwa 30 % der geplanten Globalen Minderausgabe sind auf periodengerechte Veranschlagung der Zinsausgaben zurückzuführen. Im Jahresgutachten 2021 hat sich der Sachverständigenrat für eine periodengerechte Verbuchung der Agien und Disagien ausgesprochen (Zi. 106 und Plustext 5). Ähnliche Positionen wurden unter anderen von der Deutschen Bank (2021) und dem Beirat beim BMF (2021) bezogen.
12. Eine solche Verbuchung hat verschiedene Vorteile. Sie ist ökonomisch sachgerechter: Agio-Einnahmen (Disagio-Ausgaben) sind keine echten Einsparungen (Ausgaben) im Haushalt, da ihnen höhere (niedrigere) Zinsausgaben in der Zukunft gegenüberstehen. Die Verbuchung lässt auch die tatsächliche Haushaltslage leichter erkennen und sorgt für weniger volatile Zinseinnahmen und -ausgaben. Schließlich senkt sie die Anreize, mit Agien Zinseinnahmen auf Kosten zukünftiger Zinsausgaben vorzuziehen.
13. Es ist daher zu begrüßen, dass die Regierung mit dem neuen Gesetz zu einer periodengerechten Verbuchung übergehen will. Die mit der neuen Verbuchung verbundene Globale Minderausgabe iHv 7,3 Mrd Euro hilft, die tatsächliche Haushaltslage abzubilden unter der Annahme, dass das Gesetz verabschiedet wird.

Literatur

Beirat BMF (2021) "Das Schuldenmanagement des Bundes: Ein Plädoyer für längere Laufzeiten und eine Reform der Agio- und Disagio-Regeln." Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Gutachten 04/2021.

Balling, Stephan (2024) "Regierungspaket wird als unzureichend kritisiert." Das Parlament. 18.07.2024.

Deutschen Bank (2021) "Bundesschulden: Bei Zinsausgaben Agien periodengerecht verbuchen." Monatsbericht Juni 2021, 49.

House, Christopher L., und Matthew D. Shapiro (2008) "Temporary Investment Tax Incentives: Theory with Evidence from Bonus Depreciation." *American Economic Review*, 98 (3): 737–68.

Sachverständigenrat (2021) „Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit“

vfa (2024) "Impulse der Wachstumsinitiative: Welche Wirkungen möglich sind." *Economic Policy Brief* 08.24.