



Sachstand

Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Zuführung von Restmitteln aus Notlagenkrediten als strukturelle Einnahmen an den Bundeshaushalt

Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Zuführung von Restmitteln aus Notlagenkrediten als strukturelle Einnahmen an den Bundeshaushalt

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 064/24
Abschluss der Arbeit: 18.10.2024
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Vorbemerkung	4
3.	Verwendung von Restmitteln aus Notlagenkrediten	5
3.1.	Urteil des BVerfG vom 15. November 2023	6
3.2.	Erwägungen des Wissenschaftlichen Beirats und Hellermanns	7
3.3.	Weitere Stimmen zur Verwendung nicht genutzter Notlagenkreditmittel	9
3.4.	Folgerungen für die vorliegende Fragestellung	11
4.	Verwendung der aus den Restmitteln gewonnenen Zinserträge	13
5.	Ergebnis	14

1. Fragestellung

Die nachfolgende Bearbeitung bezieht sich auf Notlagenkreditmittel, welche der Bund der KfW im Jahr 2023 für die Abwicklung der Gaspreisbremse zugewiesen hat, die aber nicht für den ursprünglichen Verwendungszweck benötigt wurden und sich daher weiterhin als Restmittel bei der KfW befinden.

Im Folgenden wird erörtert, ob es verfassungsrechtlich zulässig wäre, die genannten Mittel im Jahr 2025 gemäß dem Gesamtdeckungsprinzip als strukturelle Einnahmen an den Bundeshaushalt zurückzuführen. Weiterhin wird der Frage nachgegangen, ob die sich hieraus ergebenden Zinserträge im Bundeshaushalt strukturell vereinnahmt werden können.

2. Vorbemerkung

Die der genannten Fragen zugrundeliegende Thematik wurde bereits in einer Stellungnahme des **Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (BMF)**¹ sowie in einem Kurzgutachten von **Hellermann**² behandelt. Der Wissenschaftliche Beirat weist darauf hin, dass die seitens der KfW nicht verbrauchten Restmittel „der Abfederung des Gaspreises nach dem Überfall Russlands auf die Ukraine und dem dadurch ausgelösten Wegfall des Gasbezugs aus Russland“ dienen.³ Weiter führt der Beirat aus:

„Die KfW ist eine im staatlichen Besitz befindliche Förderbank in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie hat im Auftrag des Bundes in Folge der durch den völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die Ukraine ausgelösten Energiekrise Sonderprogramme verwaltet. Zur Finanzierung der Maßnahmen wurde das in der Coronavirus-Pandemie errichtete Sondervermögen Wirtschaftsstabilisierungsfonds partiell geöffnet und der Bund ermächtigt, zur Finanzierung Kredite von 200 Mrd. Euro aufzunehmen. Im Rahmen der Umsetzung des Erdgas-Wärme-Soforthilfegesetzes vom 15.11.2022 und des Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetzes vom 20.12.2022 stellte der Bund die Mittel nach der Befürwortung der Entsperrung der Mittel durch den Haushaltsausschuss auf dem ‚Zuschussverrechnungskonto für die Soforthilfe Gas- und Wärme‘ inklusive eines Liquiditätspuffers bereit. Es wurde vereinbart, nach Durchführung der Maßnahmen auf diesem Konto befindliche nicht mehr benötigte Restmittel an die Bundeskasse zurückzuzahlen.“⁴

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob es verfassungsrechtlich zulässig wäre, die genannten Mittel im Jahr 2025 gemäß dem Gesamtdeckungsprinzip als strukturelle Einnahmen an

1 Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Brief an den Bundesminister der Finanzen vom 31. Juli 2024 „Globale Minderausgabe im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025“, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/brief-zum-bundeshaushalt-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 17. Oktober 2024.

2 Hellermann, Kurzgutachten im Auftrag des BMF vom 26. Juli 2024 „Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025“, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2024-08/gutachten.pdf?appLinkHandling=true>, zuletzt abgerufen am 17. Oktober 2024.

3 Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, a.a.O. (Fußnote 1), S. 7.

4 Ebd.

den Bundeshaushalt zurückzuführen (vgl. hierzu unter 3.). Dabei werden zunächst die hierfür relevanten Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Auslegung des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 Grundgesetz (GG) dargestellt (vgl. hierzu unter 3.1.). Anschließend erfolgt eine zusammenfassende Darstellung der Erwägungen des Wissenschaftlichen Beirats sowie Hellermanns zum Umgang mit den bei der KfW befindlichen Restmitteln (vgl. hierzu unter 3.2.). Ferner werden weitere Stellungnahmen zu der Frage berücksichtigt, wie mit nicht benötigten Notlagenkreditmitteln zu verfahren ist (vgl. hierzu unter 3.3.). Daran anknüpfend wird erörtert, welche Folgen sich aus den dargestellten Erwägungen für die vorliegende Fragestellung ergeben (vgl. hierzu unter 3.4.). Es folgen Erwägungen zu der Frage, ob die sich aus den genannten Mitteln ergebenden Zinserträge im Bundeshaushalt strukturell vereinnahmt werden dürfen (vgl. hierzu unter 4.).

3. Verwendung von Restmitteln aus Notlagenkrediten

Im Hinblick auf die nicht zur Krisenbewältigung eingesetzten Notlagenkreditmittel („Restmittel“) ist zunächst fraglich, inwieweit das in der Fragestellung angesprochene Gesamtdeckungsprinzip dazu führt, dass diese Mittel zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung verwendet werden dürfen.

Der **Grundsatz der Gesamtdeckung (Non-Affektation)** gebietet, dass prinzipiell alle Einnahmen, welche dem Haushalt zufließen, zur Deckung aller dort veranschlagten Ausgaben zur Verfügung stehen (vgl. § 8 Satz 1 BHO).⁵ Bestünde hinsichtlich der Restmittel – dem genannten Grundsatz folgend – keine Zweckbindung, wären hinsichtlich deren Verwendung keine Besonderheiten zu beachten. Die Mittel dürften dementsprechend zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden. Vorliegend könnten indes finanzverfassungsrechtliche Vorgaben dazu führen, dass – abweichend von dem Grundsatz der Gesamtdeckung – besondere Regeln hinsichtlich der Verwendung der genannten Restmittel zu beachten sind.

Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die Mittel aus im Jahr 2023 aufgenommenen Notlagenkrediten stammen.⁶ Vorgaben hinsichtlich der Mittelverwendung könnten sich daher aus der für die Notlagenkreditaufnahme maßgeblichen Regelung des **Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG** ergeben.⁷ Danach können im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, die in Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG vorgesehenen Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages überschritten werden.

Unmittelbar aus dem Wortlaut des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG lassen sich zwar keine ausdrücklichen Vorgaben zur Verwendung der Notlagenkreditmittel entnehmen. Allerdings könnten entsprechende Anhaltspunkte aus dem **Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom**

5 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 104. EL April 2024, Art. 110 GG, Rn. 143.

6 Hellermann, a.a.O. (Fußnote 2), S. 2.

7 Ebd., ebenso: Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, a.a.O. (Fußnote 1), S. 7.

15. November 2023⁸ abzuleiten sein, welches sich im Schwerpunkt mit der Auslegung der genannten Vorschrift beschäftigt. Die Stellungnahmen zu der hier zu erörternden Fragestellung nehmen auf zentrale Ausführungen des Urteils Bezug (vgl. hierzu unter 3.2.). Im Folgenden werden die entsprechenden Erwägungen des BVerfG daher zunächst auszugsweise dargestellt.

3.1. Urteil des BVerfG vom 15. November 2023

Im Hinblick auf die vorliegende Fragestellung wird insbesondere den Ausführungen des BVerfG zur sachlichen und zeitlichen Konnexität zwischen der bestehenden Notlage und der Überschreitung der Kreditobergrenzen Bedeutung beigemessen.⁹

In dem genannten Urteil führt das BVerfG aus, dass – über die geschriebenen Tatbestandsmerkmale des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG hinaus – ein **sachlicher Veranlassungszusammenhang** zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen erforderlich sei.¹⁰ Vor diesem Hintergrund müsse ein **konkreter Bezug zwischen den außerregulären Kreditermächtigungen und der Notlage** bestehen.¹¹ Überschreitungen der regulären Kreditobergrenze können daher verfassungsrechtlich nur gedeckt sein, wenn der Haushaltsgesetzgeber mit ihnen zweckgerichtet Maßnahmen zur Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation finanziert.¹² Als Folge des zu überprüfenden Veranlassungszusammenhangs müssen die kreditfinanzierten Maßnahmen weiterhin **geeignet sein, den Zweck der Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation zu fördern**.¹³

Weiterhin führt das BVerfG in dem genannten Urteil aus, dass den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Kreditaufnahme des Bundes nach den Art. 109 Abs. 3, Art. 115 GG die haushaltsrechtlichen Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit – flankiert vom Haushaltsgrundsatz der Fälligkeit – zu entnehmen seien. Diese Prinzipien gelten auch für die Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG.¹⁴ **Jährlichkeit** im Bereich der Vorgaben über die Kreditaufnahme des Bundes bedeute, dass die zulässige Höhe der Kreditaufnahme nach Jahren getrennt zu ermitteln sei. Nach Ablauf eines Jahres sei die zulässige Nettokreditaufnahme für das Folgejahr neu zu ermitteln.¹⁵ **Jährigkeit** erfordere, dass Kreditermächtigungen, die in den Rahmen der

8 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2023/11/fs20231115_2bvf000122.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 17. Oktober 2024.

9 Vgl. Hellermann, a.a.O., (Fußnote 2), S. 8.

10 BVerfG, a.a.O. (Fußnote 8), Rn. 125.

11 Ebd. Rn. 127.

12 Ebd. Rn. 133.

13 Ebd. Rn. 134.

14 Ebd. Rn. 155.

15 Ebd. Rn. 166.

zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich auch in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen, die Kredite also aufzunehmen sind.¹⁶ Im Sinne des **Fälligkeitsprinzips** sei für die zeitliche Zuordnung der Kreditermächtigungen in Bezug auf einzelne Jahre und die entsprechenden Obergrenzen für die Kreditaufnahme die tatsächliche Aufnahme der Kredite maßgeblich.¹⁷ Im Hinblick auf die **Grundsätze der Jährlichkeit und der Jährigkeit** führt das BVerfG weiterhin aus:

„Eine Entkoppelung der notlagenbedingten Kreditermächtigungen von der tatsächlichen Verwendung der Kreditmittel ist mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen in Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG nicht vereinbar, wonach Kreditermächtigungen, die in einem bestimmten Haushaltsjahr ausgebracht werden, sich auf die Deckung von Ausgaben beschränken müssen, die für Maßnahmen zur Notlagenbekämpfung in eben diesem Haushaltsjahr anfallen. Der in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vorausgesetzte „Fall“ ist jährlich festzustellen und zu verantworten. Die Mittel sind entsprechend in dem betreffenden Jahr zu verwenden.“¹⁸

Die vorstehenden Erwägungen enthalten zwar keine ausdrücklichen Vorgaben zum weiteren Umgang mit Notlagenkreditmitteln, welche in dem Haushaltsjahr, in dem der Deutsche Bundestag den Beschluss zur Überschreitung der Kreditobergrenzen (Notlagenbeschluss) getroffen hat, nicht zur Krisenbewältigung benötigt werden. Allerdings bieten die Ausführungen des BVerfG Anknüpfungspunkte für weitergehende Schlussfolgerungen zu der genannten Fragestellung, welche im Folgenden erörtert werden.

3.2. Erwägungen des Wissenschaftlichen Beirats und Hellermanns

Der Wissenschaftliche Beirat greift die in dem genannten Urteil beschriebene Vorgabe auf, nach welcher ein **sachlicher Veranlassungszusammenhang** zwischen der Notlage und der Überschreitung der Kreditobergrenzen vorliegen müsse. Dies schließe eine **Umwidmung** der nicht verbrauchten Mittel grundsätzlich aus.¹⁹ Das aus dem sachlichen Veranlassungszusammenhang folgende Erfordernis, dass die „finanziellen Mittel geeignet sein müssen, um die Notlage abzustellen“, impliziere, dass eine **Zweckbindung des Mitteleinsatzes** vorliege, welche sich auf eine konkrete Notlage beziehe.²⁰

Sowohl der Wissenschaftliche Beirat als auch Hellermann sprechen in diesem Zusammenhang den Umstand an, dass die vom Bund aufgenommenen Notlagenkreditmittel an die KfW weitergeleitet wurden. Beide Stellungnahmen kommen zu dem Ergebnis, dass die genannten Mittel trotz

16 Ebd. Rn. 167.

17 Ebd. Rn. 168.

18 Ebd. Rn. 207.

19 Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (Fußnote 1), S. 6.

20 Ebd.

dieser Weiterleitung nach wie vor den Bindungen des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG unterliegen.²¹ Dies wird damit begründet, dass die **KfW eine reine Zahlstellenfunktion** bezüglich der Durchführung der Gaspreisbremse gehabt habe.²² Die materielle Verantwortung des Bundes für die Verwendung der Mittel sei daher unberührt geblieben.²³

Weiterhin wird in den genannten Stellungnahmen erörtert, dass die Ausführungen des BVerfG in dem zitierten Urteil in erster Linie im Haushaltsplan vorgesehene **Kreditermächtigungen** betreffen. Vorliegend gehe es allerdings darum, inwieweit Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG im Rahmen des **Haushaltsvollzugs** Bindungswirkung für die Verwendung bereits aufgenommener, bisher jedoch nicht genutzter Notlagenkreditmittel entfalte.²⁴

Hellermann hält die Vorgaben des Urteils indes auch in diesem Zusammenhang für relevant. Er vertritt die Auffassung, dass eine Zuführung der notlagenkreditfinanzierten Restmittel zu den allgemeinen Haushaltsmitteln in Konflikt zu den Ausführungen des BVerfG zu der „zeitlichen und der sachlichen Konnexität zwischen der Notlagenfeststellung des Gesetzgebers und der Inanspruchnahme der Notlagenkreditermächtigung“ stehe.²⁵ Die Zuführung dieser Restmittel zu den allgemeinen Haushaltsmitteln, so Hellermann weiter, würde diese „in dem der Notlagenfeststellung **nachfolgenden Haushaltsjahr** nutzbar machen und vor allem die im sachlichen Veranlassungszusammenhang geforderte **Zweckbindung** aufheben.“²⁶ Der „dem Anliegen des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG Rechnung tragende, angemessene Umgang mit den Restmitteln“ liege somit „in ihrem Einsatz zur – soweit möglich – überobligationsmäßigen bzw. vorzeitigen Tilgung des Notlagenkredits“.²⁷

In eine ähnliche Richtung gehen die Ausführungen des Wissenschaftlichen Beirats. Dieser führt aus, dass die „Logik des Urteils“ dafür spreche, „die aus dem sachlichen Veranlassungszusammenhang folgende **Zweckbindung bei der Mittelverwendung** auch hier zu beachten.“²⁸ Die notlagenkreditfinanzierten Restmittel dürften daher „nicht überjährig als reguläre Einnahmen des Bundeshaushalts verwendet werden.“²⁹ Im Falle einer Rückübertragung der Mittel an den Bundeshaushalt im laufenden oder kommenden Haushaltsjahr und ihrer Nutzung als allgemeine Deckungsmittel komme es zu einer „**Zweckentfremdung von Notlagenkrediten**“, da die entsprechenden Kreditmittel zur Bekämpfung der Energiekrise aufgenommen worden seien, nunmehr

21 Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (Fußnote 1), S. 7; Hellermann, a.a.O. (Fußnote 2), S. 4 f.

22 Ebd.

23 Hellermann, a.a.O. (Fußnote 2), S. 5.

24 Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (Fußnote 1), S. 6; Hellermann, a.a.O. (Fußnote 2), S. 5 bis 9.

25 Hellermann, a.a.O. (Fußnote 2), S. 8.

26 Ebd. (Hervorhebung nur hier).

27 Ebd. S.9.

28 Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (Fußnote 1), S. 6 (Hervorhebung nur hier).

29 Ebd. S. 7.

aber für andere Zwecke genutzt würden.³⁰ Letzteres, so der Wissenschaftliche Beirat weiter, widerspreche den Vorgaben der Schuldenbremse in der Auslegung des BVerfG.³¹ Darüber hinaus habe auch der Gesetzgeber bei der Einrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds eine Zweckentfremdung der Mittel ausdrücklich ausgeschlossen.³²

Zwar hält es der Wissenschaftliche Beirat für denkbar, „die Übertragung der Restmittel an die Bundeskasse formell als Verwaltungseinnahmen im Bundeshaushalt zu veranschlagen.“³³ Angesichts der Zielsetzung der Schuldenbremse sei in diesem Fall jedoch „in Analogie zu einem Darlehensrückfluss [...] von einer **finanziellen Transaktion** auszugehen“, sodass „sich der Spielraum für die Nettokreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG verringern“ würde.³⁴ Begründet wird dies damit, dass den Verwaltungsmehreinnahmen dann die Löschung des Saldos des Zuschussverrechnungskontos gegenüberstünde.³⁵ Vor diesem Hintergrund geht der Wissenschaftliche Beirat im Ergebnis davon aus, dass die genannten Restmittel „nicht zur Deckung neuer Ausgaben verwendet werden“ können, wohl aber „zur Tilgung der ursprünglich aufgenommenen Kredite.“³⁶

3.3. Weitere Stimmen zur Verwendung nicht genutzter Notlagenkreditmittel

Im Hinblick auf den Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2025 wurden weitere Erwägungen dazu angestellt, inwieweit verfassungsrechtliche Vorgaben für den weiteren Umgang mit Notlagenkreditmitteln bestehen, welche in dem Haushaltsjahr, in dem der Deutsche Bundestag den Notlagenbeschluss getroffen hat, nicht zur Krisenbewältigung benötigt werden.



37

30 Ebd. (Hervorhebung nur hier).

31 Ebd.

32 Ebd. Unter Verweis auf BT- Drs. 20/4094 und BT-Drs. 20/3937.

33 Ebd.

34 Ebd. (Hervorhebung nur hier).

35 Ebd.

36 Ebd.

37



38

39

40

Anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23. September 2024 haben Kube, Büttner, Vosgerau und Thiele ebenfalls zu der beschriebenen Thematik Stellung genommen.⁴¹

Kube führt diesbezüglich aus, dass ein „sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Aufnahme von Notlagenkreditmitteln und ihrer Verwendung zur Bekämpfung und Überwindung einer Notlage bestehen“ müsse.⁴² **Der „Grundsatz der Non-Affektation“ gelte für Notlagenkreditmittel gerade nicht.**⁴³ Die Weiterverwendung von Rückflüssen aus diesen Mitteln zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung erscheine als „Umwidmung“ von Notlagenkrediten, welche nach dem Urteil des BVerfG vom 15. November 2023 ausscheide.⁴⁴ Ein entsprechendes Vorgehen sei daher verfassungswidrig.⁴⁵ Zu diesem Ergebnis kommen auch Büttner und Vosgerau.⁴⁶

38 Ebd. S. 20.

39 Ebd. S. 21.

40 Ebd.

41 Vgl. Kube, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23. September 2024, S. 6; ders., öffentliche Anhörung am 23. September 2024, stenografisches Protokoll 20/87, S. 24 f.; Büttner, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23. September 2024, S. 3; Vosgerau, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23. September 2024, S. 4 f.; ders., öffentliche Anhörung am 23. September 2024, stenografisches Protokoll 20/87, S. 21 f.; Thiele, öffentliche Anhörung am 23. September 2024, stenografisches Protokoll 20/87, S. 31 f., jeweils abrufbar unter: https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haushalt/Anhoerungen/1017518-1017518, zuletzt abgerufen am 16. Oktober 2024.

42 Kube, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23. September 2024, S. 6 unter Verweis auf BVerfG, a.a.O. (Fußnote 8), Rn. 127.

43 Kube, a.a.O. (Fußnote 42), S. 6.

44 Ebd.

45 Ebd.

46 Büttner, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23. September 2024, S. 3; Vosgerau, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23. September 2024, S. 4 f.; ders., öffentliche Anhörung am 23. September 2024, stenografisches Protokoll 20/87, S. 21 f.

Kube führt weiter aus, dass das Erfordernis des Notlagenbezugs nicht dadurch entfalle, dass die Mittel zwischenzeitlich den Rechtskreis des Bundes verlassen haben.⁴⁷ Schließlich werde die beschriebene Bindung auch nicht durch bloßen Zeitablauf beseitigt.⁴⁸

Vor diesem Hintergrund sei es verfassungsrechtlich geboten, die „zurückfließenden Notlagenkreditmittel zur Tilgung der bestehenden Notlagenkreditschulden“ zu verwenden.⁴⁹ Im Rahmen von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG bestehe bezüglich der Aufnahme und der Tilgung der Notlagenkredite „ein ganz eigenständiger, abgeschlossener Kreislauf“.⁵⁰

Thiele hat im Rahmen der öffentlichen Anhörung vor dem Haushaltshaltsausschuss dagegen eine andere Auffassung vertreten und darauf verwiesen, dass Art. 115 GG keine ausdrücklichen Vorgaben zum Umgang mit zurückfließenden Mitteln aus Notlagenkrediten enthalte.⁵¹ Mit dem Erlass des in der Vorschrift vorgesehenen Tilgungsplans und der Verausgabung der Mittel sei der Vorgang daher für den Bund abgeschlossen.⁵² Die Verwendung der zurückfließenden Mittel zur Tilgung der Notlagenkredite sei dementsprechend nicht zwingend vorgegeben.⁵³ Dies ergebe sich auch aus einer Kontrollüberlegung.⁵⁴ So sei etwa die Situation denkbar, dass bereits sämtliche Kredite gemäß dem jeweiligen Tilgungsplan zurückgeführt worden seien, es nach einer gewissen Zeit jedoch zu Rückflüssen nicht genutzter Kreditmittel komme.⁵⁵ In einem solchen Fall stelle sich die Frage, ob man „überkompensieren“, also mehr Schulden abbauen müsse, als der Tilgungsplan vorsehe.⁵⁶ Dies verneint Thiele letztlich. Er spricht sich für eine „**Non-Affektation**“ der Mittel aus und vertritt die Auffassung, dass diese ohne besondere Verwendungsvorgaben genutzt werden könnten.⁵⁷

3.4. Folgerungen für die vorliegende Fragestellung

Die Frage, inwieweit verfassungsrechtliche Vorgaben für den weiteren Umgang mit Notlagenkreditmitteln bestehen, welche in dem Haushaltsjahr, in dem der Deutsche Bundestag den

47 Kube, a.a.O., (Fußnote 42), S. 6.

48 Ebd.

49 Ebd., ebenso: Vosgerau, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23. September 2024, S. 4 f; ders., öffentliche Anhörung am 23. September 2024, stenografisches Protokoll 20/87, S. 21 f.

50 Kube, a.a.O. (Fußnote 42), S. 6.

51 Thiele, öffentliche Anhörung am 23. September 2024, stenografisches Protokoll 20/87, S. 31 f.

52 Ebd. S. 32.

53 Ebd.

54 Ebd.

55 Ebd.

56 Ebd.

57 Ebd.

Notlagenbeschluss getroffen hat, nicht zur Krisenbewältigung benötigt werden, wird nach den vorstehenden Ausführungen unterschiedlich beantwortet.

Für den Einsatz der genannten Mittel zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung könnte man anführen, dass sich dem **GG keine ausdrücklichen Aussagen zu der genannten Thematik** entnehmen lassen, ein solches Vorgehen also nicht mit dem Wortlaut einer Verfassungsvorschrift in Konflikt geriete. Bezüglich der vom BVerfG aufgestellten ungeschriebenen Vorgaben des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG ließe sich in Frage stellen, ob die genannte Vorschrift eine Bindungswirkung im Hinblick auf Mittel entfalten kann, welche **den Bundeshaushalt zwischenzeitlich verlassen** haben und sich unmittelbar vor ihrem Rückfluss bei Dritten befinden. Schließlich ließe sich argumentieren, dass das Urteil des BVerfG vom 15. November 2023 und die darin enthaltenen Ausführungen zur sachlichen und zeitlichen Konnexität zwischen der Notlage und der Überschreitung der Kreditobergrenzen in erster Linie im Haushaltsplan vorgesehene **Kreditermächtigungen** betreffen, aber keine unmittelbare Aussage dazu enthalten, wie mit nicht zur Krisenbewältigung benötigten Notlagenkreditmitteln zu verfahren ist.

In den bisher vorliegenden Stellungnahmen wird indes überwiegend davon ausgegangen, dass die genannten Mittel nicht zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden dürfen, sondern zur Tilgung der Notlagenkredite eingesetzt werden müssen.

Hierfür sprechen die Ausführungen des BVerfG zum **sachlichen Veranlassungszusammenhang** zwischen der Notlage und der Überschreitung der Kreditobergrenzen sowie zu dem daraus folgenden Erfordernis der Eignung der notlagenkreditfinanzierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung. Angesichts dieser Erwägungen spricht vieles dafür, dass die Notlagenkreditmittel einer **Zweckbindung** unterliegen und ihre Verwendung einen Notlagenbezug aufweisen muss, sodass der Grundsatz der Gesamtdeckung („Non-Affektation“) insoweit gerade nicht gilt. Die beschriebene Bindung dürfte nicht bereits dadurch entfallen, dass der Bund die Mittel einer Zahlstelle außerhalb des Bundeshaushalts zuweist.

Weiterhin erschiene eine Verwendung der Mittel in einem dem Notlagenbeschluss nachfolgenden Haushaltsjahr im Hinblick auf die Prinzipien der **Jährlichkeit und Jährigkeit** problematisch, welche nach dem BVerfG auch für die Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse gelten.⁵⁸ So führt das BVerfG in seinem Urteil vom 15. November 2023 aus, dass der in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vorausgesetzte Fall jährlich festzustellen ist und die Notlagenkreditmittel in dem betreffenden Jahr zu verwenden sind (vgl. hierzu unter 3.1.).

Eine Verwendung der Mittel zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung in einem dem Notlagenbeschluss nachfolgenden Haushaltsjahr wäre daher mit erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken verbunden.

58 In Bezug auf die im Haushaltsentwurf 2025 vorgesehenen „Einnahmen aus der Abwicklung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds Energie“ in Höhe von 2,9 Milliarden Euro erhebt Kube Bedenken gegen die Vereinbarkeit mit dem Prinzip der Jährigkeit, vgl. Kube, „Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Grenzen von Globalpositionen im Haushaltsplan des Bundes“, Rechtliches Kurzgutachten erstattet im Auftrag der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (September 2024), S. 17, abrufbar unter: https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/09/10/Gutachten_GMA_und_GME_Kube_5.9.2024_-_final_clean.pdf, zuletzt abgerufen am 17. Oktober 2024.

4. Verwendung der aus den Restmitteln gewonnenen Zinserträge

Mit der Frage, ob die sich aus den Restmitteln ergebenden Zinserträge im Bundeshaushalt strukturell vereinnahmt werden können, hat sich bisher – soweit ersichtlich – allein Hellermann befasst.⁵⁹

In dessen Kurzgutachten wird zunächst ausgeführt, dass sich für den Umgang mit den genannten Zinserträgen weder aus Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG noch aus dem genannten Urteil des BVerfG vom 15. November 2023 ausdrückliche Vorgaben ableiten lassen.⁶⁰

Für die Möglichkeit, die genannten Zinserträge im Bundeshaushalt strukturell zu vereinnahmen, lasse sich anführen, dass der durch den Deutschen Bundestag gefasste Notlagenbeschluss die Zinsbelastungen für die Aufnahme der Notlagenkredite nicht mit umfasse, sodass diese regulär aus dem Bundeshaushalt zu leisten seien.⁶¹ Vor diesem Hintergrund lasse sich umgekehrt die Erwägung anstellen, dass auch die aus den notlagenkreditfinanzierten Maßnahmen folgenden Erträge (etwa aus notlagenbedingten Unternehmenskäufen) zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden könnten.⁶²

Die bei der KfW befindlichen Notlagenkreditmittel seien indes bis zum Ende des von dem entsprechenden Notlagenbeschluss erfassten Haushaltsjahres nicht zweckentsprechend für notlagenüberwindende Maßnahmen verwendet worden.⁶³ Vor diesem Hintergrund könne die Zuführung der hieraus gewonnenen Zinserträge mit den Ausführungen des BVerfG im Hinblick auf die **zeitliche und sachliche Konnexität** in Konflikt geraten.⁶⁴ Insoweit sei zu berücksichtigen, dass die Zinserträge einem **dem Notlagenbeschluss nachfolgenden Haushalt** zugeführt würden und dort **ohne Zweckbindung** zur Verfügung stünden.⁶⁵

Unsicher sei daher, ob das BVerfG eine solche „Prämie auf die Aufnahme von ex post betrachtet der Höhe nach nicht erforderlichen Notfallkrediten“ als verfassungsrechtlich zulässig ansehen würde.⁶⁶ Das Gericht könne dies als „unerwünschten Anreiz“ für eine zu hohe Notfallkreditaufnahme und damit als eine Schwächung der Schuldenbremse bewerten.⁶⁷ Zwar hält Hellermann die Beurteilung bezüglich der Zinserträge für „weniger eindeutig“ als hinsichtlich der Restmittel

59 Vgl. Hellermann, a.a.O. (Fußnote 2), S. 9 f, 31.

60 Ebd. S. 9.

61 Ebd.

62 Ebd.

63 Ebd.

64 Ebd. S. 9f.

65 Ebd. S. 10.

66 Ebd. S. 10, 31.

67 Ebd.

aus den Notlagenkrediten.⁶⁸ Allerdings sei eine Verwendung der Zinserträge aus bei der KfW befindlichen Notlagenkreditmitteln zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung vor dem Hintergrund des Urteils des BVerfG vom 15. November 2023 mit einem „nicht unerheblichen Risiko“ verbunden.⁶⁹

Den vorstehenden Ausführungen Hellermanns ist aus hiesiger Sicht zuzustimmen. Wie in dessen Kurzgutachten ausgeführt wird, ergeben sich für den Umgang mit den genannten Zinserträgen zwar weder aus Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG noch aus dem genannten Urteil des BVerfG vom 15. November 2023 ausdrückliche Vorgaben. Indes stellt sich die Frage, inwieweit die in dem genannten Urteil zum Ausdruck kommenden Grundaussagen auch im vorliegenden Zusammenhang relevant sein könnten.

Die darin enthaltenen Ausführungen des BVerfG enthalten im Schwerpunkt Vorgaben zur sachlichen und zeitlichen Konnexität zwischen der Notlage und der Überschreitung der Kreditobergrenzen. Die Ausführungen beziehen sich dabei in erster Linie auf Kreditermächtigungen. Letztere ermöglichen die Aufnahme von Krediten, weisen jedoch keinen unmittelbaren Bezug zu den Erträgen auf, welche gegebenenfalls aus den kreditfinanzierten Mitteln gewonnen werden können. Vor diesem Hintergrund ließe sich die Erwägung anstellen, dass sich aus dem Urteil keine unmittelbaren Folgerungen für die Verwendung von Zinserträgen ableiten lassen.

Dem ließe sich indes entgegenhalten, dass die Zinsen vorliegend aus Notlagenkreditmitteln resultieren. Die entsprechenden, dem Bundeshaushalt zufließenden **Zinseinnahmen** würden damit – wenn auch nur mittelbar – **selbst über Notlagenkredite finanziert**. Der nicht zweckgebundene und jahresübergreifende Einsatz dieser Mittel zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung erschiene mithin vor dem Hintergrund des Urteils des BVerfG vom 15. November 2023 aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht nicht unproblematisch.

5. Ergebnis

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Frage, inwieweit verfassungsrechtliche Vorgaben für den weiteren Umgang mit nicht zur Krisenbewältigung benötigten Notlagenkreditmitteln bestehen, unterschiedlich beantwortet wird. In den vorliegenden Stellungnahmen wird überwiegend die Auffassung vertreten, dass die genannten Mittel nicht zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden dürfen. Vor diesem Hintergrund wäre die Zuführung von bei der KfW befindlichen Restmitteln aus Notlagenkrediten an den Bundeshaushalt als strukturelle Einnahmen mit erheblichen finanzverfassungsrechtlichen Risiken verbunden (vgl. hierzu unter 3.).

Eine Verwendung der aus den Restmitteln resultierenden Zinserträge zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung erschiene vor dem Hintergrund des Urteils des BVerfG vom 15. November 2023 ebenfalls nicht unproblematisch (vgl. hierzu unter 4.).

68 Ebd. S. 31.

69 Ebd. S. 10.