DOI: 10.2478/wd-2023-0216

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(12), 794-795

JEL: H61, H12, D78

Das Haushaltsurteil und seine Folgen



Désirée I. Christofzik

Professorin für Finanzwissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 15. November 2023 wurde der Kleber brüchig, der bislang die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Vorstellungen in der Koalition zusammengehalten hat. Die Entscheidung ließ die riskante Konstruktion einstürzen, die den Verschuldungsspielraum über Kreditermächtigungen auf Vorrat über die kommenden Jahre hinweg ausweiten sollte, ohne dabei die Regelgrenze der Schuldenbremse zu überschreiten. Das Urteil hat gleich mehrere Haushalte durcheinandergewirbelt: Der Bundeshaushalt 2023 sowie der Entwurf des Haushalts 2024 sind nicht mehr verfassungsgemäß und einige Landeshaushalte geraten durch die klargestellte Rechtslage ebenfalls ins Wanken.

Konkret hat das BVerfG das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 für nichtig erklärt. Für 2021 hatte der Bundestag eine außergewöhnliche Notlage aufgrund der Coronapandemie festgestellt. Dadurch konnte die mit der Schuldenbremse verbundene Kreditobergrenze überschritten werden. Der verschaffte Spielraum wurde aber 2021 nicht vollständig ausgeschöpft. Ungenutzte Kreditermächtigungen waren die Folge. Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt wurde im Februar 2022 beschlossen, verbleibende Kreditermächtigungen im Umfang von 60 Mrd. Euro einem unselbstständigen Sondervermögen des Bundes zuzuführen, dem heutigen Klima- und Transformationsfonds (KTF). Diese Ermächtigungen sollten in den Folgejahren zur Kreditaufnahme genutzt werden, ohne jedoch die zulässige Nettokreditaufnahme unter der dann wieder bindenden Obergrenze zu schmälern. Dafür wurde die Buchungspraxis geändert. Nicht zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme und der Mittelabflüsse aus den Sondervermögen sollte die zusätzliche Verschuldung fortan angerechnet werden, sondern zum Zeitpunkt der Zuführung der Ermächtigungen aus dem Kernhaushalt.

Das BVerfG hat dieses Vorgehen nun als unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Als unmittelbare Folge dürfen die 60 Mrd. Euro an Kreditermächtigungen, die sich im KTF befinden, nicht mehr genutzt werden. Die mittelbaren Konsequenzen sind erheblich größer. Insbesondere strahlt das Urteil auf den ähnlich konstruierten Wirtschaftsstabilisierungsfonds Energie (WSF-E) aus, dem 2022 eine notlagenbedingte Kreditermächtigung im Umfang von 200 Mrd. Euro übertragen wurde.

Aus den Ausführungen des BVerfG ergeben sich zudem klarere Grenzen für die Haushaltspolitik: *Erstens* muss zwischen der festgestellten außergewöhnlichen Notsituation und den ergriffenen Krisenbewältigungsmaßnahmen ein sachlicher Veranlassungszusammenhang bestehen. Eine solche kausale Beziehung sah das BVerfG beim KTF nicht ausreichend dargelegt. Es genügt also nicht, nur die Notlage festzustellen, sondern die geplanten Maßnahmen müssen glaubhaft zu ihrer Überwindung beitragen. Zudem betont das BVerfG, dass Notkredite für Krisen nicht infrage kommen, die lange absehbar waren oder die Finanzlage nicht erheblich beeinträchtigen. *Zweitens* dürfen notlagenbedingte Kreditermächtigungen nicht angespart und in nachfolgenden Jahren weitergenutzt werden, ohne auf die Schuldenbremse angerechnet zu werden. Das widerspräche den Haushaltsgrundsätzen der Jährlichkeit und der Jährigkeit in Verbindung mit dem Grundsatz der Fälligkeit. Diese Grundsätze können nicht durch den Einsatz von Sondervermögen umgangen werden. Dadurch ist die mit dem betroffenen Nachtragshaushaltsgesetz eingeführte neue Buchungs-

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

systematik diesbezüglich hinfällig. Notlagenbedingte Kreditermächtigungen können nur jahresbezogen Ausgaben decken. *Drittens* wurde das Nachtragshaushaltsgesetz rückwirkend 2022 parlamentarisch verabschiedet, womit gegen den Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit verstoßen wurde.

Für das noch nicht abgeschlossene Haushaltsjahr 2023 bedeutet das Urteil folgendes: Die 60 Mrd. Euro aus dem KTF konnten relativ einfach gestrichen werden. Sie waren für 2023 nicht zur Deckung von Ausgaben vorgesehen. Von den dem WSF-E zugerechneten notlagenbedingten Kreditermächtigungen im Umfang von 200 Mrd. Euro wurden bis zum Jahresende 2022 gemäß Schuldenstatistik der Finanzagentur nur 30,2 Mrd. Euro an WSF-Krediten zur Abfederung der Folgen der Energiekrise aufgenommen. Der Rest wurde nicht kassenwirksam und dürfte daher verfallen sein. Auf Basis insbesondere dieser Kreditermächtigungen wurden allerdings 2023 schon Ausgaben getätigt. Die tatsächlich erfolgte Kreditaufnahme ist demnach nicht gesetzlich fundiert. Um diesen Zustand zu heilen, soll mit einem Nachtragshaushalt rückwirkend eine außergewöhnliche Notlage festgestellt werden. Das Gesetz muss dieses Jahr verabschiedet werden, um den ebenfalls im Urteil betonten Grundsatz der Vorherigkeit nicht zu verletzen. Durch die rückwirkende Korrektur besteht hier ohnehin eine gewisse Spannung.

Für den Bundeshaushalt 2024 hat Bundesfinanzminister Lindner die Lücke für 2024 am 30. November 2023 mit 17 Mrd. Euro beziffert. Das entspricht 3,8 % des ursprünglich geplanten Haushaltsvolumens oder 0,4 % des BIP. Die Größenordnung erscheint also – zumindest für 2024 – weniger dramatisch als vielfach angenommen. Der bereits vorliegende Haushaltsentwurf muss allerdings neu gefasst werden. Aufgrund der einzuhaltenden Fristen, die für das Feststellen eines Haushalts notwendig sind, kann der Haushalt 2024 in diesem Jahr nicht mehr beschlossen werden. Eine vorläufige Haushaltsführung ist allerdings kein Sonderfall. In den vergangenen 20 Jahren kam sie in 40 % der Jahre vor. Im Grundgesetz ist geregelt, wie dann zu haushalten ist.

Angesichts der durch das BVerfG verdeutlichten Ansprüche an eine Notlage lässt sich für 2024 momentan kaum eine außergewöhnliche Notsituation erkennen. Insbesondere müsste stichhaltig begründet werden, inwiefern die durch die zusätzliche Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen geeignet sein sollen, diese Krise zu adressieren. Eine Klimanotlage ist keine Notlage im Sinne der Schuldenbremse, weil sie bereits seit Langem absehbar ist – eine Klarstellung, die zugleich unmittelbar einzelne Landeshaushalte betrifft. Für strukturelle Herausforderungen braucht es folglich strukturelle Lösungen im Haushalt. Sollte es die erforderliche breite parlamentarische Mehrheit dafür geben, bestünde die Möglichkeit einen Klimafonds, wie das Sondervermögen für die Bundeswehr, im Grundgesetz zu verankern und mit einer klaren Zweckbindung zu versehen. Zu beachten wäre dabei, dass hiermit nochmals erhöhte Tilgungsverpflichtungen in der Zukunft einhergehen würden. Diese schränken künftige Generationen gerade dann zusätzlich ein, wenn die Haushaltsspielräume angesichts des demografischen Wandels noch enger sind als heute. Auch für die Verteidigungsausgaben muss dann als Daueraufgabe Platz im Kernhaushalt sein.

Insgesamt erstreckt sich das Leitprinzip der Nachhaltigkeit eben auch auf die öffentlichen Finanzen. Eine nachhaltige Politik wird den Bedürfnissen der heutigen Generation gerecht und bewahrt zugleich die Handlungsoptionen für künftige Generationen. Es gilt daher die langfristige Tragfähigkeit und die Resilienz der Staatsfinanzen herzustellen und gleichzeitig die Transformation der Volkswirtschaft hin zu einer nachhaltigen Entwicklung zu unterstützen. Kreditfinanzierte staatliche Ausgaben sind dafür nur bedingt geeignet, zumal nur ein Bruchteil der vorgesehenen Maßnahmen einen investiven Charakter hat. Daher schützen Fiskalregeln, wie die Schuldenbremse, zurecht vor einer übermäßigen Lastenverschiebung in die Zukunft.

Désirée I. Christofzik
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer