

20. Nov. 2023

**Schriftliche Stellungnahme
 zur öffentlichen Anhörung durch den
 Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 21. Nov. 2023**

**Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das
 Haushaltsjahr 2024 (BT-Drs. 20/7800)**

und den

**Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes
 (BT-Drs. 20/8298)**

**„Konsequenzen aus dem Urteil BVerfG 2 BvF 1/22
 – Die Haushaltskrise sinnvoll nutzen –“**

Inhalt

I Zur Buchungssystematik – Wie wirkt sich das Urteil auf die Sondervermögen aus?.....	3
a) Zum Sachverhalt: Die Zuführung an den Energie- und Klimafonds 2022	3
b) Drei Bedingungen einer Ausnahmeregelung zur regulären Schuldenobergrenze	4
c) Konsequenzen für bestehende und zukünftig zu errichtende Sonderhaushalte	5
d) Schuldenbremse eingehalten und dennoch gegen die Maastricht-Kriterien verstoßen	7
e) Empfehlung an den Gesetzgeber.....	7
II Maßnahmen den Haushalt 2024 betreffend	7
a) Sondervermögen KTF als Art 87 Abs. 4 GG	8
b) Kurzfristig mögliche Maßnahmen	8
c) Mittelfristig mögliche Maßnahmen	10
III Haushaltskrise zum Umdenken nutzen.....	11
Fazit	12
Literatur	12

* Mein ausdrücklicher Dank gilt denjenigen, die die Arbeit durch Informationen, Korrekturen und andere nützliche Dinge unterstützt haben. Ohne sie wäre in der Kürze der Zeit dieses Ergebnis nicht möglich gewesen. Verbleibende Fehler bleiben selbstverständlich in meiner Verantwortung. Aufgrund der Änderung von § 70 Abs. 4 Satz 3 BTGO wird zum Schutz der Personen auf eine namentliche Nennung verzichtet.

Kurzfassung

- **Zur Buchungssystematik – Wie wirkt sich das Urteil auf die Sondervermögen aus?**

- Das Urteil nennt drei Bedingungen für eine Ausnahme von der Schuldenregel: (a) die Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG; (b) einen Veranlassungszusammenhang zwischen der Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenze; (c) die Beachtung der Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit. Zentral wird die 2021 geänderte Buchungssystematik moniert.
- Die Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der 29 Sondervermögen beträgt 192,8 Mrd. EUR (2023) – eine Abweichung von 322,8 % gegenüber den offiziell ausgewiesenen 45,6 Mrd. EUR. Dies entspricht eine Defizitquote von 5,0 %.
- Eine Umgehung der Schuldenbremse durch kreditfinanzierte Sondervermögen wird zukünftig nicht mehr möglich sein.
- Rückwirkungen auf bestehende Sondervermögen wie dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) sind aufgrund einer ähnlichen Konstruktionsweise naheliegend und könnten einer gerichtlichen Überprüfung ggf. nicht Stand halten. Gleiches gilt für die Sondervermögen der Bundesländer.

- **Maßnahmen den Haushalt 2024 betreffend**

- In Anlehnung an das Sondervermögen BW könnte der KTF in einem Art 87 Abs. 4 GG als Ausnahme von der Schuldenregel eingebunden werden. Rechtssystematische und ordnungspolitische Bedenken stehen dem allerdings entgegen.
- Ein weiterer Ansatzpunkt wäre die Schuldenbremse: (a) indem das Produktionspotential großzügig (über-)schätzt würde; (b) die Feststellung einer Notlage für 2023 und 2024 getroffen würde; (c) die Schuldenbremse grundgesetzlich gelockert würde. Eine sachlich angemessene Begründung wird hierfür jedoch nicht gesehen.
- Eine Prioritätensetzung würde zunächst unwichtigere Mittelverwendungen streichen.
- Zugriffe auf die Europäische Friedensfazilität (Ukraine Militärhilfe) entlasten national. Kredite aus NextGenerationEU würden auf die Schuldenbremse nicht angerechnet.

- **Haushaltskrise zum Umdenken nutzen**

- Die durch das Urteil hervorgerufene Haushaltskrise sollte langfristig als Chance zum Umdenken genutzt werden: weniger Regulierung und staatliche Förderung – mehr Spielraum für individuelle Entscheidung/Verantwortung.
- Technologische Vorgaben oder auch nur ‚Technologie-Nudging‘ durch staatliche Förderung stellen zugleich eine zentralwirtschaftliche Innovations- und Investitionslenkung dar – deren Gelingen das bessere Wissen der Planer voraussetzt.
- Drastische Senkung der staatlichen Finanzhilfen nach der Rasenmähermethode mit variabler Schritthöhe.

Das Bundesverfassungsgericht setzt der Schuldenaufnahme durch den Bund (und die Länder) mit seinem Urteil v. 15. November 2023¹ zukünftig enge Grenzen. Die Stellungnahme soll folgende damit in Verbindung stehende Fragestellungen näher beleuchten:

1. Welche möglichen Folgen hat das Urteil für die zukünftige Buchungssystematik der aufgenommenen Schulden? Was bedeutet dies für bestehende und neu zu errichtende Sondervermögen?
2. Welche Maßnahmen den Haushalt 2024 betreffend können als Reaktion auf das Urteil ergriffen werden, um die fiskalisch-ökonomische, aber auch politische Handlungsfähigkeit des Bundesstaates zu gewährleisten?
3. Die Haushaltskrise könnte Anlass zum Umdenken bieten – hinsichtlich einer ordnungspolitischen Neuausrichtung, der Prioritätensetzung und der Hebung von Effizienzpotenzialen.

I Zur Buchungssystematik – Wie wirkt sich das Urteil auf die Sondervermögen aus?

Was sind die Konsequenzen des Urteils für die bestehenden und zukünftigen kreditfinanzierten Sondervermögen? Was sind die Langfristfolgen und Ausstrahlungseffekte auf bestehende Sondervermögen?

a) Zum Sachverhalt: Die Zuführung an den Energie- und Klimafonds 2022

Mit der Verschiebung der mit dem zweiten Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (BT-Drs. 20/300) eingeräumten, aber ungenutzten Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Mrd. EUR durch eine Zuführung an den Energie- und Klimafonds (EKF) im Jahr 2022 war die Absicht verbunden, ungenutzte Kreditermächtigungen für künftige Haushaltsjahre nutzbar zu machen – weitgehend unabhängig von (a) einer möglichen Notlagensituation, (b) der konkreten Mittelverwendung und (c) der Begründung, inwiefern die Verausgabung zur Krisenlösung beitragen würde. Dieser sog. *Veranlassungszusammenhang* sollte keine Rolle spielen, um ein möglichst flexibles Handeln der Regierung zu ermöglichen und die Schuldenbremse abseits von Notlagen zu umschiffen. Grundlage bzw. Hintergrund dieses „haushälterischen Tricks“ war eine *geänderte Buchungssystematik*, nach der

¹ Siehe Bundesverfassungsgericht (2023), Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 1-231, Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 - KTF. Die Rn. der Verweise beziehen sich auf dieses Urteil.

bei Übertragungen aus dem Kernhaushalt an einen Sonderfonds zukünftig eine zeitliche Vorverlagerung des Buchungsansatzes für aufgenommene Kredite auf den Tag der Zuweisung vorgenommen und die Schuldenregel damit flexibilisiert bzw. ausgehebelt werden konnte.² Im betreffenden Fall wurden als ‚unechte‘ Rücklagen des Kernhaushaltes getarnte Kreditermächtigungen für kommende Haushalte im Sonderfonds ausgelagert. Notlagenkreditermächtigungen des Haushaltsplanes 2021, die erheblich über dem Bedarf veranschlagt wurden, konnten so für als klimarelevant deklarierte Ausgaben in kommenden Haushaltsjahren verwendet werden.

b) Drei Bedingungen einer Ausnahmeregelung zur regulären Schuldenobergrenze

Das Urteil hebt drei Bedingungen einer Ausnahmeregelung zur regulären Schuldenobergrenze von jährlich 0,35 %/BIP gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 hervor (Rn. 99): „Neben den geschriebenen *Tatbestandsvoraussetzungen* von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG (a) ist ein *Veranlassungszusammenhang* zwischen der Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen erforderlich (b). Weiter sind bei der notlagenbedingten Kreditaufnahme die *Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit* zu beachten, welche auch der Schuldenbremse zugrunde liegen (c)“ (Herv.d.Verf.). Zentral hebt der Senat den Veranlassungszusammenhang hervor (Rn. 125 ff.). So müssen „die konkreten Verschuldungsermächtigungen in einem sachlichen Veranlassungszusammenhang mit der Notsituation stehen“ (Rn. 127).

Allerdings komme dem Gesetzgeber ein *Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum* hinsichtlich der Diagnose, der Art und des Ausmaßes der Notsituation zu, wie „auch für die Ausgestaltung der Maßnahmen zur Bekämpfung, Anpassung und gegebenenfalls Nachsorge“ (Rn. 137). Diesen Spielraum engt der Senat allerdings wieder ein, je weiter das die Notlage „auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, je mehr Zeit zur Entscheidungsfindung gegeben ist und je entfernter die Folgen sind“ (Rn. 138). Zudem würden die Anforderungen an seine Darlegungslasten steigen, „je länger die Krise dauert und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat, desto detaillierter hat er die Gründe für das Fortbestehen der Krise (Krisendiagnose) und die aus seiner Sicht weiter gegebene Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung darzulegen“ (Rn 151). Eine weitere Einengung setzt der Senat, „wenn notlagenbedingte Kreditmittel entgegen der ursprünglichen Haushaltsplanung und dem konstitutiven Beschluss nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG nicht oder nicht in voller Höhe benötigt worden sind und nunmehr für andere als die ursprünglich avisierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung genutzt werden sollen“ (Rn. 152).

² Siehe Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), Drs. 20/300, 13.12.2021, S. 6.

Sodann hebt der Senat die haushaltsrechtlichen Prinzipien der *Jährlichkeit und Jährigkeit* – flankiert vom Haushaltsgrundsatz der Fälligkeit – hervor, die „nicht durch den Einsatz von Sondervermögen umgangen werden [können]“ (Rn. 155). *Jährlichkeit* bedeute, „dass die zulässige Höhe der Kreditaufnahme nach Jahren getrennt zu ermitteln ist. Nach Ablauf eines Jahres ist die zulässige Nettokreditaufnahme für das Folgejahr neu zu ermitteln“ (Rn. 166). *Jährigkeit* erfordere, „dass Kreditermächtigungen, die in den Rahmen der 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“ (Rn. 167). Damit wird einer zeitlichen Verschiebung von Kreditermächtigungen und einer Mittelverausgabung in späteren Jahren ein Riegel vorgesetzt.

Zudem schlussfolgert der Senat aus der Formulierung „Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme“ (Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG), „dass im Sinne des Fälligkeitsprinzips für die zeitliche Zuordnung der Kreditermächtigungen in Bezug auf einzelne Jahre und die entsprechenden Obergrenzen für die Kreditaufnahme die tatsächliche Aufnahme der Kredite maßgeblich sein soll“ (Rn. 168). Danach wäre die geänderte Buchungssystematik einer zeitlichen Vorverlagerung des Buchungsansatzes für aufgenommene Kredite auf den Tag der Zuweisung nicht rechtens.

c) **Konsequenzen für bestehende und zukünftig zu errichtende Sonderhaushalte**

Die Auswirkungen des Urteils beschränken sich zunächst auf die *kreditfinanzierten Sondervermögen*, denn in dem Verfahren ging es zentral um vormals bewilligten Kreditermächtigungen, die auf spätere Jahre – außerhalb des eigentlichen Bewilligungszeitraumes – verlagert wurden. Dies wird zukünftig allein wegen eines festgestellten Verstoßes gegen die Prinzipien der *Jährlichkeit* und *Jährigkeit* nicht möglich sein. Hinzu kommen erhöhte Rechtfertigungsansprüche aufgrund des geforderten Veranlassungszusammenhanges: Die Notlage, die Verschuldungsermächtigungen und die daraus finanzierten Verwendungen müssen kongruent verbunden sein. Faktisch erschweren diese Bedingungen die zukünftige Errichtung von Sondervermögen.

Das Urteil könnte zudem Rückwirkungen auf *bestehende Sondervermögen* haben, insbesondere wenn nach ihrer Gründung Modifikationen hinsichtlich der Mittelverwendung und/oder einer zeitlichen Verlagerung von Kreditmitteln in zukünftige Haushaltsperioden vorgenommen wurden. Betroffen ist v.a. der *Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF)*. Denn dieses Sondervermögen hat große konstruktive Ähnlichkeiten mit dem Sondervermögen *Klima- und Transformationsfonds (KTF)*. Der 2020 ursprünglich zur pandemiebedingten Stabilisierung der Wirtschaft gegründete WSF war anfangs mit 600 Mrd. EUR ausgestattet. Da weniger Mittel benötigt wurden, wurde das Volumen zu

Beginn 2022 auf 250 Mrd. EUR angepasst. Zugleich wurde der WSF im November 2022 ermächtigt, für 200 Mrd. EUR Kredite aufzunehmen, damit die von der Bundesregierung geplanten Maßnahmen zur Abfederung der Folgen der Energiekrise infolge des russischen Angriffskriegs in den Jahren 2022 bis 2024 finanziert werden können. Da die dem WSF eingeräumte eigene Kreditermächtigung ausschließlich für das Jahr 2022 galt (§ 26b Absatz 1 StFG), die Mittelverausgabung aber überwiegend 2023 bis zum 30. Juni 2024 – dem Enddatum des WSF – stattfindet, mussten die Kredite vollständig 2022 aufgenommen werden. Die zum Jahresende 2022 überwiegend ungenutzten Kredite wurden in eine zweckgebundene Rücklage überführt (§ 26b Absatz 4 StFG),³ um für die Folgejahre zur Verfügung zu stehen. Im Ergebnis fand eine Übertragung von Mitteln auf einen neuen Zweck (Zweckerweiterung) mit neuer Begründung für zukünftige Jahre statt, in denen die Einhaltung der Schuldenbremse bislang geplant ist. Damit dürfte der ursprüngliche Veranlassungszusammenhang nicht mehr vorliegen und auch die Jährlichkeit ist nicht mehr gewährleistet.⁴ Die Legitimation erschweren dürfte außerdem der neue Zweck ‚Klimawandel‘, denn der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum wird umso geringer, „je entfernter die Folgen sind“ (Rn. 138) – was insbesondere für den Klimawandel relevant sein dürfte, da dieser eher langfristiger Natur ist. Hinzu kommt ein besonderes Problem: Während beim KTF die Kreditermächtigungen noch nicht gezogen wurden, sind die Gelder des WSF für die Gas- und Strompreisbremse sowie für Stützungsmaßnahmen an Unternehmen teils schon verausgabt. Eine gerichtliche Klärung, wie sie von der CDU/CSU bereits diskutiert wird, könnte die aktuelle Haushaltssituation weiter erheblich verschärfen. Unter staatspolitischem Blickwinkel wäre deshalb hiervon abzuraten, zumindest solange keine alternativ tragfähigen Lösungen vorliegen.

Die Folgen des Urteils sind indes nicht auf Sondervermögen des Bundes beschränkt. In mindestens fünf Bundesländern wurden *Sondervermögen auf Landesebene* mit ähnlichen Konstruktionen installiert:⁵

- Berlin: 10 Mrd. EUR für Klimawandel; Begründung: Klimawandel und Ukrainekrieg.
- Bremen: 3 Mrd. EUR zur Bekämpfung der Klima- und Energiekrise sowie für die Zukunftsfähigkeit der bremischen Wirtschaft; Begründung: Energiekrise und Ukrainekrieg.
- NRW: 5 Mrd. EUR für Ukrainekrieg; SPD- und FDP-Fraktion haben eine gemeinsame Klage beim NRW-Verfassungsgerichtshof in Münster eingereicht.
- Saarland: 3 Mrd. EUR für Transformation.

³ Die überschüssige Liquidität wurde auch in Forderungen an den Bund angelegt. Vgl. Bundesrechnungshof (2022), S. 5.

⁴ Ähnlich äußerte der Bundesrechnungshof (2022), S. 2 zum WSF kritisch: „Die vorgesehene Kreditaufnahme „auf Vorrat“ verstößt gegen den verfassungsmäßigen Grundsatz der Jährlichkeit.“

⁵ Vgl. Greive u. Hildebrand (2023).

- Schleswig-Holstein: 5,5 Mrd. EUR für Corona-Notkredit und 1,4 Mrd. EUR Ukraine-Notkredit.

d) **Schuldenbremse eingehalten und dennoch gegen die Maastricht-Kriterien verstoßen**

Der Umfang der 29 Sondervermögen des Bundes beträgt ca. 869 Mrd. EUR, davon mit eigener Kreditermächtigung 590 Mrd. EUR.⁶ 35,9 % der im Haushaltsplan 2023 vorgesehenen Ausgaben werden daneben in Sondervermögen veranschlagt.⁷ Die tatsächliche Nettokreditaufnahme (NKA) des Bundes wird durch die kreditfinanzierten Sondervermögen erheblich verzerrt. So beträgt die im Bundeshaushaltsplan 2023 ausgewiesene NKA offiziell 45,6 Mrd. EUR – die Einhaltung der Schuldenbremse wird formal gewährleistet. Die NKA unter Berücksichtigung der Sondervermögen 2023 beträgt hingegen 192,8 Mrd. EUR – eine Abweichung von 322,8 % bzw. eine Defizitquote von 5,0 %.⁸

e) **Empfehlung an den Gesetzgeber**

Aus Anlass des festgestellten Verfassungsverstoßes wäre der Gesetzgeber gut beraten, die geänderte Buchungssystematik zurückzunehmen: „Der Buchungsansatz für aufgenommene Kredite wird auf den Tag der Inanspruchnahme festgesetzt.“ Damit wäre eine Verschiebung von Kreditermächtigungen/Kreditmitteln unter den einschränkenden Bedingungen des Veranlassungszusammenhang zwar prinzipiell noch möglich, haushaltspolitisch jedoch wirkungslos, da der Kredit zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme auf die Schuldenbremse angerechnet würde.

II **Maßnahmen den Haushalt 2024 betreffend**

Das Prinzip Hoffnung ist nicht immer fehlerfreundlich, insbesondere wenn es irreversible Fehlerkatastrophen zulässt.⁹ Wenngleich das Urteil als „mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig“ in dieser Eindeutigkeit überraschte, so wäre für eine als derart existenziell erkannte Bedrohung eine verantwortungsvolle haushälterische Risikovorsorge in Form eines Plan B zu erwarten gewesen.¹⁰ Wie könnte ein solcher Plan B aussehen?

⁶ Vgl. Bundesrechnungshof (2023), S. 15 f.

⁷ Vgl. ebenda, S. 22.

⁸ Vgl. ebenda, S. 24. Siehe auch Beznoska u. Hentze (2023).

⁹ Vgl. Guggenberger (1987), S. 13, der von der Gefahr der *Irrtumskatastrophe* und dem Verlust einer überlebenswichtigen *Irrtumsfähigkeit* spricht. Vgl. auch Beck (1986) zur Risikogesellschaft u. Meyer (2007) zum *Prinzip Fehlerfreundlichkeit*.

¹⁰ Wirtschaftsminister Robert Habeck in der Regierungsbefragung am 21. Juni 2023: „Das in der Tat würde bedeuten, dass uns der Fußboden weggezogen wird, auf dem wir versuchen, die wirtschaftliche Situation in Deutschland zu

a) Sondervermögen KTF als Art 87 Abs. 4 GG

Eine offensichtlich naheliegende und das Problem formal und materiell ‚heilende‘ Lösung wäre die *Übernahme des ‚Sondervermögens KTF‘ in das Grundgesetz* – ähnlich dem Sondervermögen Bundeswehr – als Art 87 Abs. 4 GG: „Zur Erreichung energie- und klimapolitischer Ziele in Deutschland (Dekarbonisierung) kann der Bund ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von einmalig bis zu 200 Milliarden Euro errichten. Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“ Hierzu wäre eine 2/3-Mehrheit des Deutschen Bundestages und des Bundesrates erforderlich.

Jedoch wäre diese Einfügung ein (weiterer) politischer Verstoß gegen das Prinzip ‚Einmaligkeit‘, mit dem bereits das Sondervermögen Bundeswehr durchgesetzt wurde. Politökonomisch setzt dieser – zum zweiten Mal vollzogene – Bruch der Regel *falsche Anreize*.¹¹ Schwerer wiegt, dass das ‚Sondervermögen KTF‘ eine weitere Ausnahme innerhalb des Grundgesetzes darstellen würde, die einer *Verfassungsdurchbrechung* gleichkommt.¹² Zukünftig könnten weitere ‚Sonderbedarfe‘ neue Sondervermögen in Anlehnung an diese Ausnahmen rechtfertigen – die Ausnahme wird zur Regel.

b) Kurzfristig mögliche Maßnahmen

Neben den generellen Konsequenzen für die Sondervermögen gilt es, Maßnahmen zur Lösung der krisenhaften Haushaltssituation 2023/2024 kurzfristig und mittelfristig zu ergreifen. In der *„Bereinigungssitzung“* des Haushaltsausschusses v. 16./17. Nov. wurden einige wenige Einsparungen beschlossen: abgesenkter Elterngeld-Anspruch, MwSt-Normalsatz für Gaststätten. Allerdings wurden auch erhebliche Mehrausgaben für das Bürgergeld (1,4 Mrd. EUR), den Kapitalstock für die gesetzliche Rente (12 Mrd. EUR) und die Unterstützung von Studenten (150 Mio.) beschlossen. Damit dürften die wegen der schlechten konjunkturellen Lage für nächstes Jahr maximal möglichen neuen Kredite von knapp 22 Mrd. EUR bereits verplant sein.

stabilisieren. Wenn diese Klage erfolgreich ist, das würde Deutschland wirklich wirtschaftspolitisch hart, hart treffen. Wahrscheinlich so hart, dass wir das nicht bestehen werden.“ <https://www.tiktok.com/@kanzlerdaddy/video/7301720858156993825>. Siehe gleichlautend auf https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=-9WqWCw_bo. Abrufdatum 20.11.2023.

¹¹ Allerdings dürften diese Kredite weiterhin unter die europäische Defizitobergrenze fallen, da die europäischen Haushaltsregeln die Sondervermögen mit einbeziehen. Siehe Deutsche Bundesbank (2022), S. 73; auch Schäfers (2022).

¹² Zur Verfassungsdurchbrechung vgl. ausführlich die Dissertation von Hufeld (1996). Historisch kennzeichnet die Verfassungsdurchbrechung ein (Ausnahme-)Gesetz außerhalb der Verfassung, welches mit einer qualifizierten Mehrheit beschlossen wurde. Als Bezugsnorm wird häufig die Weimarer Reichsverfassung angeführt. Gemäß Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG ist dieser Weg in Deutschland nicht mehr möglich. Deshalb ist die Verwendung dieses Begriffes hier nicht ganz stimmig. Ähnlich argumentiert Hugo (2022), S. 62.

Steuererhöhungen wären aufgrund negativer Anreizwirkungen, der bereits hohen Steuerlasten im internationalen Vergleich und der konjunkturellen Belastung keine gute Option. Notwendig wären eine *Prioritätensetzung* mit Kürzungspotentialen, wobei die Schuldenbremse bei rationaler Finanzpolitik nicht die wichtigen, sondern zunächst die unwichtigeren verhindert.¹³

Nachfolgend einige *Beispiele zur Diskussion*.

- Ukraine-Militärhilfe: Es ist eine Erhöhung der Ukraine-Kriegshilfen im EP 60 von derzeit 4 Mrd. EUR auf 8 Mrd. EUR kurzfristig umgeplant worden.¹⁴ Eine Kürzung setzt ein politisches Umdenken hinsichtlich alternativer, zielführender Ukraine-Strategien voraus.
- Europäische Friedensfazilität:¹⁵ Auf EU-Ebene besteht eine ‚Europäische Friedensfazilität‘, die bis 2027 von 5,7 Mrd. EUR (2021) auf derzeit 12 Mrd. EUR stark aufgestockt wurde. Bereits jetzt sind für die Ukraine 2,5 Mrd. EUR freigegeben. EU-Staaten können ihre Waffenlieferungen auf Antrag aus dem Fonds refinanzieren. Da die beantragten Auszahlungen etwa doppelt so groß sind wie die verfügbaren Fondsmittel, betrug die Erstattungsquote 2022 ca. 46 Prozent. Polen ist als bislang größter Nutznießer des Fonds hochgradig unzufrieden und blockierte deshalb zeitweise weitere Zuführungen. Deutschland mit einem Finanzierungsanteil am Fonds von etwa 25 Prozent hat bislang überaus zurückhaltend diese Möglichkeit genutzt. Dieses Erstattungspotenzial sollte weniger zurückhaltend genutzt werden.
- Handwerkerbonus (0,9 Mrd. EUR):¹⁶ Aufgrund der Mangellage bei vielen Handwerkerleistungen wäre der Steuerbonus komplett zu streichen.
- Kindergrundsicherung (3,5 Mrd. EUR nach Gesetzentwurf): Verschiebung der Einführung.
- Zeitliche Streckung der Dekarbonisierung: Eine zeitliche Streckung würde aufgrund der längeren Anpassungszeit geringere Kosten mit weniger Verteilungskonflikten bewirken.
- NGEU-Kreditpotenzial nutzen: Neben den Zuschüssen von 28 Mrd. EUR hat Deutschland bislang auf EU-Kredite aus dem NGEU-Programm verzichtet. Die von den Mitgliedstaaten aufgenommenen NGEU-Kredite werden in den Statistiken zum Haushaltsdefizit nicht berücksichtigt, erhöhen aber de facto die öffentlichen Schulden.¹⁷ Sie dürften damit nicht in die Schuldenbremse eingerechnet werden und ermöglichten so ein nicht angerechnetes Kreditpotenzial in auf EU-Ebene auszuhandelnder Höhe.

¹³ Vgl. Stefan Kooths auf X <https://twitter.com/StefanKooths/status/1725087304723607607>.

¹⁴ Vgl. Carstens (2023).

¹⁵ Vgl. Europäischer Rat/Rat der Europäischen Kommission (2023).

¹⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2021), S. 96.

¹⁷ Vgl. Kauder, Matthes u. Sultan (2023), S. 16.

- Eine weitere Möglichkeit wäre die Aussetzung der Schuldenbremse durch Feststellung einer Notlage für 2023 und 2024, die erweiterte Kreditspielräume eröffnen würde. Der Beschluss mit einfacher Mehrheit scheint unproblematisch. Ob allerdings Art. 109 Abs. 3 GG hier als Begründung „außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ zulässt, dürfte fraglich sein. Schließlich wurde die Notsituation durch einen Verfassungsbruch selbst verschuldet.
- Politisch einfacher wäre es, das Produktionspotential großzügiger zu (über-)schätzen oder gar politisch festzulegen. Dies ließe einen höheren Verschuldungsspielraum unter Einhaltung der Schuldenbremse zu, da die von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung negativ(er) würde (Art. 115 Abs. 2 GG).

c) Mittelfristig mögliche Maßnahmen

- Flüchtlingsausgaben: Die Ausgaben für Flucht und Migration betragen derzeit jährlich knapp 50 Mrd. EUR.¹⁸ Eine engere (ggf. gesetzliche) Fassung des Rechts auf Asyl, eine Kürzung der Anspruchsgrundlagen und eine konsequentere Verfolgung von Asyl-Missbrauch setzen auch hier ein politisches Umdenken voraus. Die Politik scheint dem Demos zeitlich verzögert hinterherzulaufen, so dass eine breite gesellschaftliche Zustimmung vorliegen dürfte.
- Speziell der sofortige Anspruch auf Bürgergeld ukrainischer Flüchtlinge erscheint hinterfragenswert. Warum werden diese gegenüber anderen Kriegsflüchtlings positiv diskriminiert? Warum bekommen ukrainische Männer im wehrfähigen Alter überhaupt Unterstützung in Deutschland?
- Bürgergeld (derzeit 26 Mrd. EUR):¹⁹ Hier wäre aufgrund des hohen Volumens nach Einsparpotenzialen zu suchen, auch um mögliche Fehlanreize zu heilen.
- Reform der Schuldenbremse: Neben einer einfachen Anhebung der Schuldenbremse von 0,35 % auf 1,5 % (strukturelle Verschuldung in Relation zum BIP)²⁰ könnten investive Ausgaben oder Verteidigungsausgaben herausgerechnet werden. Neben generellen Einwendungen gegen eine Aufweichung der Schuldenbremse sind Abgrenzungsprobleme und mittelfristig weitere Ausnahmen vorhersehbar. Die dazu erforderliche 2/3-Mehrheit des Deutschen Bundestages und des Bundesrates dürfte derzeit nicht vorliegen.

¹⁸ Vgl. Löhr (2023).

¹⁹ Vgl. Peters, Preuß u. Roßbach (2023).

²⁰ Vgl. den Vorschlag von Hüther (2023).

III Haushaltskrise zum Umdenken nutzen

Wichtig wäre es, die Haushaltskrise als langfristige Chance eines Umdenkens zu begreifen. Das Regulierungsniveau inklusive der damit verbundenen Bürokratie scheint durch ein ‚Klein-Klein‘ nicht reformierbar. Der ‚Ölfleck‘ der Re-Regulierung breitet sich immer mehr aus. Die *Anmaßung von Wissen* über den scheinbar besten Weg wird am Beispiel der sog. Energiewende nur zu deutlich. Technologische Vorgaben oder auch nur ‚Technologie-Nudging‘ durch staatliche Förderung stellen zugleich eine zentralwirtschaftliche Innovations- und Investitionslenkung dar – deren Gelingen das bessere Wissen der Planer voraussetzt.

- Viele Milliarden Euro an staatlichen Geldern ließen sich durch einen globalen Einsatz eines CO₂-Preises einsparen. Umweltnutzungspreise statt Regulierung, staatlicher Förderung und Bevormundung. Technologieoffenheit macht sich die ‚Weisheit der Vielen‘ zunutze. Die bisherigen kleinteiligen Regulierungen verstoßen in grober Weise gegen das ökonomisch gebotene Äquimarginalprinzip.²¹
- Eine drastische Senkung der staatlichen Finanzhilfen von derzeit 208 Mrd. EUR scheint angebracht. Die Steuervergünstigungen (2020) der Gebietskörperschaften ohne die Corona-Hilfen betragen 67,5 Mrd. EUR; die Finanzhilfen des Bundes 63,8 Mrd. EUR.²² Davon klassifizieren die Autoren des Kieler Subventionsberichtes 14,6 Mrd. EUR (22,3 %) der Steuervergünstigungen und 7.1 Mrd. EUR (11,9 %) der Finanzhilfen des Bundes als allokativ hochgradig problematisch und als deshalb verzichtbar, da sie die Informations-, Lenkungs- und Anreizfunktion der relativen Preise stark beeinträchtigen. Jedoch sind diese Subventionen sektoral stark konzentriert (bspw. Landwirtschaft), so dass eine sofortige ersatzlose Streichung als wenig realistisch erscheint. Alternativ schlagen die Autoren die ‚Rasenmähermethode‘ vor, nach der die ‚Schnitthöhe‘ an die allokativen Schädlichkeit der Begünstigung zu koppeln wäre.
- Bundeswehr:²³ Die Bundeswehr erscheint mitunter als eine zentralistische Bürokratie par excellence. Eine Hebung von Effizienzpotenzialen von 25 Prozent des Verteidigungshaushaltes (52 Mrd. EUR) erscheint als Zielgröße realistisch.

²¹ Vgl. stellvertretend für zahlreiche einschlägige weitere Quellen Eisenkopf (2018) u. Sinn (2020).

²² Vgl. Laaser u. Rosenschon (2020), S. 3 u. S. 28 ff.

²³ Vgl. Meyer (2023).

Fazit

Das Urteil BVerfG 2 BvF 1/22 hat zu einer Haushaltskrise geführt, die durch den Wegfall von teils bereits verplanten Kreditmitteln des KTF entstanden ist. Jedoch stellt dies nur einen aktuellen Teilaspekt dar, denn die Folgen dürften weitreichender sein. Diese betreffen insbesondere den WSF, der bei einer weiteren Klageerhebung infrage stehen könnte. Auch für zukünftig zu bildende Sondervermögen wird die alte Buchungssystematik gelten: Der Buchungsansatz für aufgenommene Kredite ist auf den Tag der Inanspruchnahme festzusetzen. Mit einer Verschiebung von Kreditmitteln bzw. Kreditermächtigungen in zukünftige Jahre auf andere Programme – soweit überhaupt aufgrund des geforderten Veranlassungszusammenhangs zwischen der Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen möglich – könnte in einer Normalsituation in zukünftigen Jahren die Schuldenbremse nicht umgangen werden. Die aktuelle Haushaltsklemme ließe sich insbesondere durch Einsparungen bei einer Prioritätenverschiebung lindern. Daneben bietet die Krise die Möglichkeit eines generellen Umdenkens: weniger Regulierung und staatliche Förderung – mehr Spielraum für individuelle Entscheidung/Verantwortung auf der Basis von (Markt-)Preisen.

Literatur

Aufsätze und Monographien

- Anger, Heike, Delhaes, Daniel, Greive, Martin, Hildebrand, Jan u. Olk, Julian (2023), Karlsruhe-Urteil: „Größtes wirtschaftspolitisches Problem dieser Legislaturperiode“, in: Handelsblatt-online, 15.11.2023, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/finanzierung-karlsruhe-urteil-groesstes-wirtschaftspolitisches-problem-dieser-legislaturperiode/29503902.html> (Abrufdatum 16.11.2023).
- Beck, Ulrich (1986), Die Risikogesellschaft, Frankfurt/M. 1986.
- Beznoska, Martin u. Hentze, Tobias (2023), Bundeshaushalt: Große Diskrepanz zwischen Schuldenbremse und Maastricht-Kriterium, in: IW-Kurzbericht 4/2023, Köln 2023.
- Bubrowski, Helene u. Lohse, Eckart (2023), Der Ampel geht das Geld aus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 16.11.2023, S. 2.
- Bundesministerium der Finanzen (2021), 28. Subventionsbericht des Bundes, https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/28-subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (Abrufdatum 16.11.2023).
- Bundesrechnungshof (2022), Finanzierung des Schutzschirms zur Abfederung der Folgen der Energiekrise durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF), Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, 18.10.2022, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/wirtschaftsstabilisierungsfonds.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Abrufdatum 19.11.2023).
- Bundesrechnungshof (2023), Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel, 23.08.2023, <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2023/sondervermoegen.html> (Abrufdatum 17.11.2023).
- Bundesverfassungsgericht (2023b), Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ist nichtig, Pressemitteilung Nr. 101/2023 vom 15. November 2023, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/bvg23-101.html> (Abrufdatum 16.11.2023).
- Carstens, Peter (2023), Erhöhung im Einzelplan 60, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 14.11.2023, S. 2.
- Deutsche Bundesbank (2022), Deutscher Staatshaushalt auch 2021 maßgeblich von Corona- Pandemie geprägt/Sondervermögen des Bundes nunmehr außerhalb der Schuldenbremse/Vorläufiges Abrechnungsergebnis der Schuldenbremse des Bundes für das Jahr 2021, in: Monatsberichte, 74. Jg. (2022), H. 2, S. 65-76.

- Eisenkopf, Alexander (2018), Ein umweltökonomisches Desaster, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 29.10.2018, S. 16.
- Europäischer Rat/Rat der Europäischen Kommission (2023), Europäische Friedensfazilität, 23.08.2023, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-peace-facility/> (Abrufdatum 16.11.2023).
- Finanzagentur (2023), Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF), <https://www.deutsche-finanzagentur.de/wsf/wirtschaftsstabilisierungsfonds/wsf-auf-einen-blick> (Abrufdatum 18.11.2023).
- Fokuhl, Josefine, Kersting, Silke, Olk, Julian u. Stratmann, Klaus (2023), Welche Maßnahmen dem Karlsruher Urteil zum Opfer fallen könnten, in: Handelsblatt-online, 15.11.2023, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/klima-und-transformationsfonds-welche-massnahmen-dem-karlsruher-urteil-zum-opfer-fallen-koennen/29503164.html> (Abrufdatum 16.11.2023).
- Gelinsky, Katja u. Löhr, Julia (2023a), Machtwort aus Karlsruhe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 16.11.2023, S. 15.
- Gelinsky, Katja u. Löhr, Julia (2023b), Der Ampelkoalition fehlen 60 Milliarden Euro im Klimafonds, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 16.11.2023, S. 1.
- Gelinsky, Katja u. Löhr, Julia (2023c), Wackelt jetzt der "Doppelwumms"?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 18.11.2023, S. 23.
- Göbel, Heike (2023), Ampelpolitik ohne Fundament, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 16.11.2023, S. 15.
- Greive, Martin u. Hildebrand, Jan (2023), Jetzt wackeln womöglich auch Länderhaushalte, in: Handelsblatt Düsseldorf, 17.-19.11.2023, S. 11.
- Guggenberger, Bernd (1987), Das Menschenrecht auf Irrtum, München-Wien 1987.
- Haupt, Friederike (2023), "Neue Klarheit", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 17.11.2023, S. 2.
- Hüther, (2023), Nachtragshaushalt verfassungswidrig: Haushaltstricksereien müssen enden, in: IW-Nachricht, 15.11.2023, <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/michael-huether-haushaltstricksereien-muessen-enden.html> (Abrufdatum 16.11.2023).
- Hufeld, Ulrich (1996), Die Verfassungsdurchbrechung – Rechtsproblem der Deutschen Einheit und der europäischen Einigung. Ein Beitrag zur Dogmatik der Verfassungsänderung, in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 725, Dissertation, Berlin 1996.
- Hugo, Dieter (2022), Nachhaltige Schwächung der Schuldenbremse im Zweiten Nachtragshaushalt 2021, in: Verwaltung & Management, 28. Jg. (2022), H. 2, S. 60-63.
- Kauder, Björn, Matthes, Jürgen u. Sultan, Samina (2023), Reforming Economic and Monetary Union: Balancing Spending and Public Debt Sustainability, Martens Centre for European Studies, Policy Brief, June 2023, Brüssel/Köln, <https://www.martenscentre.eu/wp-content/uploads/2023/06/Reforming-Economic-and-Monetary-Union-Policy-Brief.pdf> (Abrufdatum 15.09.2023).
- Laaser, Claus-Friedrich u. Rosenschon, Astrid (2020), Kieler Subventionsbericht 2020: Subventionen auf dem Vormarsch, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik des Instituts für Weltwirtschaft (IfW), Nr. 29, Sept. 2020, Kiel.
- Laaser, Claus-Friedrich, Rosenschon, Astrid u. Schrader, Klaus (2023), Kieler Subventionsbericht 2023: Subventionen des Bundes in Zeiten von Ukrainekrieg und Energiekrise, Kiel Institut für Weltwirtschaft, Kiel 2023, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/f538af77-3462-4431-8e47-110fcb09dee5-KBW_44.pdf (Abrufdatum 18.11.2023).
- Löhr, Julia (2023), In der Schuldenwirtschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 13.11.2023, S. 15.
- Löhr, Julia u. Schäfers, Manfred (2023), Lindner will "mit weniger Geld wirksamere Politik" machen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 17.11.2023, S. 1.
- Meyer, Dirk (2007), Warum wir von den Ameisen lernen können - Ein Plädoyer für mehr Fehlerfreundlichkeit, in: UNI-FORSCHUNG, 17. Jg. (2007), S. 62-65.
- Meyer, Dirk (2023), Zeitenwende auch für Haushalt und Beschaffungswesen?, in: ifo Schnelldienst, 76. Jg. (2023), H. 7, S. 9-12.
- o.V. (2023), Karlsruhe kassiert Haushalt, in: Handelsblatt Düsseldorf, 16.11.2023, S. 1.
- Peters, Benedikt, Preuß, Roland u. Roßbach, Henrike (2023), Alles wird teurer - auch das Bürgergeld, in: Süddeutsche online, 13.11.2023, <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundshaushalt-mehrkosten-buergergeld-fluechtlinge-gruende-1.6302856?print=true> (Abrufdatum 19.11.2023).
- Reuters (2023a), Karlsruhe stuft Klima-Sondervermögen als verfassungswidrig ein, in: F:A:Z:NET, Frankfurt, 15.11.2023, https://www.faz-biblionet.de/faz-portal/document?uid=FAZN_20231115_9315111&token=b6b48630-aca8-47e4-9ba3-b6be0f89bf15&p_scr=faz-archiv&p.q=Klima-+und+Transformations-fonds&p.source=&p.max=10&p.sort=&p.offset=0&p_ts=1700141580552&p.timeFilter=LAST_3_DAYS&p.timeFilterType=1 (Abrufdatum 16.11.2023).
- Reuters (2023b), "Größtes wirtschaftspolitisches Problem der Ampel", in: F:A:Z:NET, Frankfurt, 15.11.2023, https://www.faz-biblionet.de/faz-portal/document?uid=FAZN_20231115_9315351&token=d8d9dd5a-9f4a-4a43-beaf-de0684b08c53&p_scr=faz-archiv&p.q=Klima-+und+Transformations-fonds&p.source=&p.max=10&p.sort=&p.offset=0&p_ts=1700142443154&p.timeFilter=LAST_3_DAYS&p.timeFilterType=1 (Abrufdatum 16.11.2023).

- Schäfers, Manfred (2022), Sondervermögen Bundeswehr läuft jenseits der Schuldenregel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 16.03.2022, S. 17.
- Schäfers, Manfred (2023), Nachschlag für das Bürgergeld, aber nicht für Wirte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 18.11.2023, S. 23.
- Schäfers, Manfred u. Löhr, Julia (2023), Die Ampelkoalition muss sparen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 17.11.2023, S. 17.
- Sinn, Hans-Werner (2021), Das Grüne Gewitter – ein Essay über richtige und falsche Klimapolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 10.01.2020, S. 16.

Rechtsvorschriften und Daten

- Bundesverfassungsgericht (2023a), Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 1-231, Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 - KTF.
- Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), Drs. 20/300, 13.12.2021.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist – GG.
- Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) vom 17. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1982), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5247) geändert worden ist – StFG.