



Bundesverfassungsgericht kippt Nachtragshaushalt des Bundes 2021 und Überführung von 60 Mrd. Euro aus dem Corona-Krisenfonds in den Klimatransformationsfonds

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit Urteil vom 15.11.2023 (2 BvF 1/22) das 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 und insbesondere auch die Überführung von 60 Mrd. Euro aus dem Corona-Krisenfonds in den KTF für verfassungswidrig erklärt. Da ohne diese Mittel die Nettokreditaufnahme über der zulässigen Grenze der Schuldenbremse liegt, ist der Haushalt für 2023 und der vorgelegte Entwurf für 2024 nicht mit der Verfassung vereinbar. Für 2023 soll nun, auch weil die Mittel bereits verausgabt sind, nochmals eine Notlage zur Aussetzung der Schuldenbremse erklärt werden. Wie mit dem Haushalt 2024 verfahren wird, welche Ausgaben gestrichen, welche Einnahmen zusätzlich generiert werden könnten oder ob nochmals eine Notlage erklärt werden soll, wird zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Artikels zwischen den Koalitionsparteien noch verhandelt.

Das BVerfG stellte in seiner Entscheidung fest, dass der zweite Nachtragshaushalt 2021 mit Art. 109 Abs. 3, Art. 110 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 2 GG unvereinbar und nichtig ist. Im Kern ging es um die Frage der Verfassungsmäßigkeit hinsichtlich der Überführung der im Jahr 2021 aus dem Corona-Krisenfonds nicht unmittelbar benötigten Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Mrd. Euro in das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (mittlerweile umbenannt in „Klima- und Transformationsfonds“ (KTF)).

Der Senat hat seine Entscheidung auf drei, jeweils für sich tragfähige Gründe, gestützt. Zunächst war der Haushalt allein schon aus formalen Gründen aufgrund seiner Verabschiedung im Folgejahr (18.02.2022) verfassungswidrig. Inhaltlich hat der Gesetzgeber den notwendigen Veranlassungszusammenhang zwischen der festgestellten Notsituation und den ergriffenen Krisenbewältigungsmaßnahmen nicht ausreichend dargelegt. Zudem widerspricht die zeitliche Entkoppelung der Feststellung einer Notlage gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vom tatsächlichen Einsatz der Kreditermächtigungen den Verfassungsgeboten der Jährlichkeit und Jährigkeit. Die faktisch unbegrenzte Weiternutzung von notlagenbedingten Kreditermächtigungen in nachfolgenden Haushaltsjahren ohne Anrechnung auf die „Schuldenbremse“ bei gleichzeitiger Anrechnung als „Schulden“ im Haushaltsjahr 2021 ist demzufolge unzulässig.

Die BVerfG-Leitsätze zum Urteil lauten entsprechend:

1. a) Über den Wortlaut von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG hinaus ist ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen erforderlich. Bei dessen Beurteilung kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.

b) Diesem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum korrespondiert eine Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren.

2. a) Die Geltung der Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit im Staatsschuldenrecht erstreckt sich auf die Ausnahmeregelung des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Not Situationen.
- b) Sie können nicht dadurch außer Kraft gesetzt werden, dass der Haushaltsgesetzgeber eine Gestaltungsform wählt, bei der Kreditemächtigungen für ein juristisch unselbständiges Sondervermögen nutzbar gemacht werden.
3. Das Gebot der Vorherigkeit ist grundsätzlich auch bei der Aufstellung von Nachtragshaushalten zu beachten. Ein Nachtragsentwurf ist demnach bis zum Jahresende parlamentarisch zu beschließen.

Bundeshaushalt 2023

Mit der Entscheidung des BVerfG zum 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 und der damit einhergehenden Nichtigkeit des KTF-Sondervermögens, wobei die Entscheidung nicht singulär zum KTF-Sondervermögen zu betrachten ist, sondern sich auch auf weitere Sondervermögen in ähnlicher Konstruktion, wie den Wirtschaftsstabilisierungsfonds auswirkt, ist auch der Bundeshaushalt 2023 nicht mehr verfassungsgemäß

Infolge des Urteils hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) eine Haushaltssperre verkündet, die nahezu den gesamten Bundeshaushalt betrifft. Konkret hat das BMF Verpflichtungsermächtigungen im Jahr 2023 gestoppt. Klargestellt sei, dass es keinen Zahlungsstopp gibt. Bezogen auf Fördermittel bedeutet dies, dass der Bund auch weiterhin seinen finanziellen Verpflichtungen im Zuge bisher bewilligter Förderbescheide nachkommt. Noch im Verfahren befindliche Anträge können aktuell jedoch nur in Ausnahmefällen bewilligt werden.

Um den Bundeshaushalt 2023 nun auf eine verfassungsgemäße Grundlage zu stellen, ist die Verabschiedung eines Nachtragshaushalts sowie die Erklärung einer Notlage, um die sich aus der Schuldenbremse ableitende Neuverschuldungsgrenze nachträglich auszusetzen, notwendig. Am 27. November 2023 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 beschlossen. Der Regierungsentwurf sieht eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 27,4 Mrd. Euro vor. Hingewiesen sei darauf, dass mit dem Vorschlag nicht die Aufnahme neuer Schulden beschlossen, sondern die bereits abgeflossenen Mittel zur Krisenbewältigung auf eine sichere Rechtsgrundlage gestellt werden sollen.

Eine Anhörung im Haushaltsausschuss des Bundestages hat am 05.12.2023 stattgefunden. Der Entwurf des Nachtragshaushalts ist mit einer (nachträglichen) Erklärung einer Notlage im Sinne der Schuldenbremse verbunden. Der Nachtragshaushalt übernimmt einen Teil der Sondervermögen in den regulären Haushalt.

Wir gehen davon aus, dass der Nachtragshaushalt mit Erklärung der Notlage beschlossen wird. Die zweite und dritte Beratung des Gesetzentwurfs ist im Bundestag für den 14. Dezember geplant. Eine Befassung des Bundesrates könnte am 15. Dezember erfolgen.

Bundeshaushalt 2024

Mit der Entscheidung des BVerfG sind auch die Planungen für den 2024er Bundeshaushalt hinfällig. Dadurch, dass die Finanzierung etlicher Regierungsvorhaben über den KTF nun nicht mehr verfassungsgemäß ist, fehlen rund 20 Mrd. Euro.

Zunächst soll erst einmal der Bundeshaushalt für 2023 auf eine verfassungsgemäße Grundlage gestellt werden. Hernach wird der Haushalt für das kommende Jahr verabschiedet werden. Noch verhandeln die regierenden Fraktionen aber über Wege zur Schließung des Haushaltslochs (Streichung von Ausgaben oder Steuersubventionen, nochmalige Erklärung einer Notlage zur Aussetzung der Schuldenbremse etc.).

Der Bundeshaushalt 2024 wird nicht mehr in diesem Jahr beschlossen. Ein Terminplan zum weiteren Vorgehen ist noch nicht bekannt. Eine Phase der vorläufigen Haushaltsführung zu Beginn des Jahres 2024 ist die Folge. Angesichts der Konsolidierungszwänge bei der Aufstellung des Bundeshaushaltes 2024 wird zunehmend über die Schuldenbremse diskutiert. Die Bandbreite der Äußerungen reicht von der Forderung nach ihrer generellen Abschaffung über mögliche Modifikationen bis hin zur Beibehaltung der derzeitigen Regelung.

Anmerkung:

Dass das BVerfG das Aufladen von Sondervermögen des Bundes auf Vorrat in Krisenzeiten für nicht mit der Verfassung vereinbar erklärt hat, ist nachvollziehbar und auf Grundlage der Leitsätze in der Konsequenz auch folgerichtig. Der Zeitpunkt der Verkündung der Entscheidung ist für den Wirtschaftsstandort Deutschland allerdings sehr ungünstig. Eine schnellere oder auch spätere Entscheidung Anfang des kommenden Jahres hätte den nun infolge der Unsicherheit entstandenen volkswirtschaftlichen Schaden in Milliardenhöhe vermieden.

Um den volkswirtschaftlichen Schaden zu begrenzen, brauchen Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie die Kommunen schnellstmöglich Planungssicherheit. Dies bedeutet, dass bereits verabschiedete und beschlossene Förder- und Transformationsprogramme, auch mit Blick auf das Vertrauen in die Politik, nach juristischer und haushälterischer Klärung wieder freigegeben werden müssen. Perspektivisch steht gleichwohl außer Frage, dass der Staat angesichts explodierender Ausgaben priorisieren und gewisse Leistungen anpassen bzw. streichen muss.

Auch wird sicherlich über die Schuldenbremse zu diskutieren sein, insbesondere vor dem Hintergrund der enormen Herausforderungen der Transformation. Schließlich stehen hier theoretisch allein auf kommunaler Ebene bundesweit Investitionen von über einer Billion Euro in den nächsten zehn Jahren an. Die Beratungen über eine Reform der Schuldenbremse werden mit ziemlicher Sicherheit aber frühestens im Laufe des kommenden Jahres abgeschlossen werden und können somit wohl erst für das Haushaltsjahr 2025 greifen. Von den Grünen sowie Teilen der Union wird immer wieder die sog. Investitionsregel bzw. „Goldene Regel“ ins Spiel gebracht. Investitionen in die Infrastruktur sollen danach nicht unter die Schuldenbremse fallen, da Vermögen geschaffen wird, von dem auch nachfolgende Generationen profitieren. Ob z. B. der Bau einer Straße volkswirtschaftlich am Ende aber wirklich sinnvoller als die Sprachförderung in der Kita ist, ist zumindest fraglich. Eher vorstellbar, zumal hier auch keine Grundgesetzänderung notwendig wäre, ist eine Anpassung der Berechnung der sog. „Konjunkturkomponente“, die den Grad der verfassungsgemäßen Verschuldung angibt.

Große zusätzliche Nettokreditverschuldungsspielräume würden hierdurch gleichwohl nicht entstehen.

(Quelle: DStGB-Aktuell 4823-06)

jl-ru