

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Finanzausschuss

Der Vorsitzende, Lars Harms, MdL

Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Wirtschafts-
wissenschaftliche
Fakultät
DICE

Prof. Dr. Jens Südekum

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

Düsseldorf, 27.3.2023

Ihre Anfrage vom 19.3.2024

Stellungnahme zu den Haushaltsprinzipien „Jährlichkeit und Jährigkeit“
im Rahmen der Schuldenbremse

Drucksachen 20/1837, 20/1901, 20/1883

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

Stellungnahme

Das Bundesverfassungsgericht (BVG) hat in seinem Grundsatzentscheid zur "Schuldenbremse" vom 15.11. 2023 angeordnet, dass der Bundeshaushalt den Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit zu folgen hat. Diese Prinzipien sind fortan auch für andere öffentliche Haushalte verbindlich.

Aus ökonomischer Sicht ist die Stärkung dieser Haushaltsprinzipien durchaus problematisch. Es wird künftige Krisenpolitik erheblich erschweren und in ihrer Wirksamkeit schwächen.

Ich möchte dies anhand eines hypothetischen Szenarios verdeutlichen. Nehmen wir an, eine Naturkatastrophe (z.B. eine Überschwemmung) ereignet sich Anfang Dezember 2024. Die Notfallklausel der Schuldenbremse (Art. 115 GG) ist anwendbar, da das Ereignis exogen, unerwartet und außerhalb der Kontrolle der Regierung liegt. Nehmen wir ferner an, die Überschwemmung verursacht Gesamtschäden an Gebäuden, Infrastruktur, Verlusten bei lokalen Unternehmen usw. im Umfang von 50 Milliarden Euro. Dieses Ereignis ist somit auch quantitativ bedeutsam und nicht einfach aus laufenden Haushaltsmitteln zu bestreiten. Der Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse ist für solche Situationen geschaffen worden.

Wirtschaftlich betrachtet wäre die ideale Reaktion, nach Schätzung des Gesamtschadens (in diesem Fall 50 Milliarden Euro) einen speziellen Notfallfonds mit Wirtschaftsplan für den erwarteten Mittelabfluss einzurichten. Ein Teil der Mittel, sagen wir 10 Milliarden Euro, kann annahmegemäß als

Soforthilfe an die Betroffenen ausgezahlt werden. Dies kann noch vor Ablauf des Haushaltsjahres 2024 erfolgen. Andere Krisenfolgen, wie Reparaturen an Häusern, Infrastruktur usw. werden aber zweifellos viel länger dauern. Der Mittelabfluss der restlichen 40 Milliarden Euro liegt also notwendigerweise in den Jahren $t+1$, $t+2$, $t+3$ nach dem Katastrophenereignis. Nehmen wir an, dass der Restbetrag in gleichmäßigen Tranchen von 10 Milliarden Euro über die nächsten vier Jahre verteilt werden soll.

Vor dem Urteil des BVerfG wäre dies kein Problem gewesen. Das Parlament hätte 2024 Kreditgenehmigungen im Wert von 50 Milliarden Euro genehmigt und in einem Notfallfonds (Sondervermögen) geparkt. Zu diesem Zeitpunkt tatsächliche Kredite höchstens in einem Umfang von 10 Mrd. aufgenommen worden, der Rest (40 Mrd.) wäre als Reserve für zukünftige Mittelabflüsse vorgelagert worden. In normalen Zeiten wäre dies nicht möglich gewesen, da eine Anrechnung der Kreditermächtigungen auf das nach Schuldenbremse zulässige Maß an Nettokreditaufnahme zum Zeitpunkt der Befüllung des Reservefonds erfolgt wäre. Die Kreditermächtigung von 50 Milliarden Euro konnte also nur durch Aussetzen der Schuldenbremse (durch Erklärung der außergewöhnlichen Notsituation) ermöglicht werden. Die Mittelabflüsse in den Jahren 2025-2028 wären im jeweiligen Haushaltsjahr aber nicht mehr auf die dann zulässige Nettokreditaufnahme angerechnet worden. Der Mittelabfluss der geschaffenen Reserven wäre somit „schuldenbremsenneutral“ erfolgt.

Dieses Prinzip ist aus meiner Sicht ökonomisch sinnvoll, denn die Aussetzung der Schuldenbremse erfolgte parallel zum Katastrophenereignis, aber die Bewältigung des Schocks muss naturgemäß auch in späteren Jahren erfolgen. Kausalität und Veranlassungszusammenhang sind also gegeben. Der Wirtschaftsplan des Notfallfonds hätte das anvisierte Zahlungsprofil (je 10 Mrd. Euro in den nächsten 4 Jahren) entsprechend fixieren können. Dies schafft Planungssicherheit und ein angemessenes Maß an Verbindlichkeit für alle Beteiligten, auch wenn der Wirtschaftsplan im Nachhinein immer noch angepasst werden könnte.

Das BVerfG-Urteil verändert die bisherige Logik fundamental. Es stellt im Wesentlichen fest, dass es keinen Notfallfonds mit "schuldenbremsenneutralen" Mittelabflüssen mehr geben darf. Stattdessen kann der Bundestag im Jahr 2024 ausschließlich Entscheidungen für das Haushaltsjahr 2024 treffen, aber nicht darüber hinaus.

Unter den nun gültigen Regeln muss der Notfall in jedem aufeinanderfolgenden Jahr neu überdacht und erneut ausgerufen werden. Im Jahr 2025 müsste das Parlament somit die tatsächlich zur Schadensbehebung benötigten 10 Milliarden Euro im Rahmen eines Überziehungsbeschlusses freigeben. Gleiches gilt für 2026, 2027, 2028. Eine solche Erklärung retrospektiver Notlagen stößt in der Realpolitik schnell an Grenzen, weil die Erinne-

rung an den ursprünglichen Notfall verblasst und im jeweiligen Haushaltsjahr keine konkrete Krise, wohl aber die Nachwehen einer vergangenen Krise vorherrschen. Eine sachgerechte Reaktion darauf wird durch die neue Rechtsprechung erheblich erschwert. Es wird in Diskussionen darauf verwiesen werden, dass der konkrete Katastrophentatbestand ja nicht mehr bestehe. Außerdem wird die Kreditfinanzierung der jeweiligen 10 Milliarden hinterfragt werden, auch das hat sich in der Praxis bereits im Zusammenhang mit dem Notfallfonds für das Ahrtal bereits gezeigt.

In Antizipation der nunmehr gestärkten Haushaltsprinzipien von Jährlichkeit und Jährigkeit wird es zu grundlegenden Änderungen in der Konzeption von Krisenpolitik kommen. Dabei sind zwei wesentliche Reaktionen zu erwarten:

1. Bei zukünftigen Notfällen wird die Regierung dazu neigen, so schnell wie möglich Soforthilfen zu verteilen, um langfristige Investitionen und alle damit verbundenen Probleme zu vermeiden. Dies ist als adäquate Krisenreaktion nicht sachgerecht.
2. Die späteren Ausgabenanteile zur Bewältigung des Gesamtschadens werden in Vergessenheit geraten oder durch Einsparungen an anderer Stelle refinanziert, obwohl es hierfür nach dem Geist der Schuldenbremse keinen ökonomisch überzeugenden Grund gibt.

Diese Probleme wären vermeidbar gewesen, denn die bisherige Haushalts- und Buchungssystematik war sachgerecht und ökonomisch angemessen. Das Urteil des BVerfG hat aus ökonomischer Perspektive zu einer Verschlechterung der Reaktionsfähigkeit auf Krisen geführt.

Das bisweilen vorgetragene Argument, die bisherige Regelung hätte zu einem Übermaß an Verschuldung geführt, vermag nicht zu überzeugen. Zwar stimmt es, dass man im Katastrophenjahr auch einen höheren Betrag als die eigentlich sachgerechten 50 Milliarden Euro im Reservefonds hätte parken können (z.B. 100 Milliarden). Allerdings muss die initiale Schätzung der Gesamtschäden ja stringent begründet werden und ist als solche auch justitiabel. Zudem müssen die späteren Abflüsse aus dem Fonds in einem Veranlassungszusammenhang mit dem ursprünglichen Schock stehen, so dass vorab gewährte Kreditermächtigungen nicht zwingend gezogen werden müssen.

Schließlich waren die bisherigen Regeln aus Sicht der ökonomischen Agency-Theorie den nunmehr gültigen Regeln überlegen, weil sie ein höheres Maß an „commitment“ erzeugen. Der Notfallfonds hatte über seinen ergänzenden Wirtschaftsplan die Investoren darüber informiert, welche Ausgaben in welchem Jahr getätigt werden. Durch diese sog. „forward guidance“ kommt es zu einem gewissen Maß an Verbindlichkeit und Pla-

nungssicherheit. Unter den neuen Regeln gibt es stattdessen viel Unsicherheit. Zum Beispiel: Wird der Bundestag den Überziehungsbeschluss "Ahrtal" im Jahr 2024 genehmigen? Wird er das auch 2025 noch tun? Werden dafür ggf. andere Arten von Ausgaben gekürzt? Was ist, wenn sich die politischen Mehrheitsverhältnisse ändern? Die Glaubwürdigkeit von Krisenpolitik ist somit viel schwächer, damit wird auch deren Effektivität geringer, weil private Akteure (z.B. Investoren) sich bei Unsicherheit schwächer engagieren werden.

Diese Verschlechterung der Situation ist selbstverschuldet. Die dahinterstehende Logik mag aus Sicht des BVerfG juristisch angemessen sein, um der Schuldenbremse im GG gerecht zu werden. Aber aus ökonomischer Perspektive vermag die Rechtsprechung des BVerfG nicht zu überzeugen und hat zu einer unbefriedigenden Situation geführt.