

Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen an den Bundesminister der Finanzen Christian Lindner

Globale Minderausgabe im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025

Berlin, 31. Juli 2024

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen kommt der Bitte des Ministeriums nach, zu einzelnen Maßnahmen des Regierungsentwurfs für den Bundeshaushalt des Jahres 2025 Stellung zu nehmen.

Der Beirat wurde unterrichtet, dass die Globale Minderausgabe, die derzeit mit 17 Mrd. Euro angesetzt ist, bis zur Zuleitung des Regierungsentwurfs an den Bundestag und den Bundesrat um 8 Mrd. Euro verringert werden soll. Zu diesem Zweck sollen laut Vorschlägen der Bundesregierung die folgenden drei Maßnahmen dienen:

- I) Darlehen an die DB InfraGO AG als finanzielle Transaktion und damit als Ersatz für den im Regierungsentwurf veranschlagten Zuschuss aus dem Bundeshaushalt,
- II) Darlehen an die Autobahn GmbH als finanzielle Transaktion und damit als Ersatz für den im Regierungsentwurf veranschlagten Zuschuss aus dem Bundeshaushalt,
- III) Strukturelle Vereinnahmung eines Liquiditätsüberschusses bei der KfW nach Schlussabrechnung der Gaspreisbremse.

Der Liquiditätsüberschuss bei der KfW nach Schlussabrechnung der Gaspreisbremse beträgt 4,9 Mrd. Euro. Für die beiden anderen Vorschläge gibt es derzeit keine konkreten Größenordnungen. Daher konzentriert sich diese Stellungnahme auf eine qualitative Einschätzung der genannten Vorschläge. Die Stellungnahme stellt zudem gemäß der geäußerten Bitte die Frage in den Mittelpunkt, ob und in welchem Umfang die genannten Vorschläge vor dem Hintergrund der Schuldenbremse die Globale Minderausgabe¹ im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025 verringern können, und beschäftigt sich daher nicht vorrangig mit der Frage, wie die öffentliche Infrastruktur in Deutschland zukünftig grundsätzlich finanziert werden soll.

1. Darlehensgewährung an bundeseigene Unternehmen

1.1. Rechtlicher Rahmen

Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG wird durch ein Bundesgesetz u. a. „die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen“ vorgenommen. Das sind Vorgänge, die die Vermögenssphäre des Bundes betreffen.² Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 G 115 sind Einnahmen

¹ Globale Minderausgaben resultieren aus der Haushaltspraxis und sollen einen ausgeglichenen Haushaltsplan herstellen. Beim Gesamtausgabevolumen sind sie von der Summe der Ausgabeermächtigungen abzuziehen, vgl. näher hierzu Gröpl, in: ders. (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, Anhang zu § 11.

² Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 115 Rn. 63.

und Ausgaben um „finanzielle Transaktionen“ zu bereinigen; was darunter konkret zu verstehen ist, normiert § 3 dieses Gesetzes: „Aus den Ausgaben nach § 2 Absatz 1 erster Halbsatz sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen, aus den Einnahmen nach § 2 Absatz 1 erster Halbsatz diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen.“ Laut Gesetzesbegründung soll dadurch eine Annäherung des Haushaltssaldos an die „Maastricht-Vorgaben“ erreicht werden;³ diese folgen dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR).⁴ Danach ist für das Vorliegen einer finanziellen Transaktion entscheidend, ob sich das Nettovermögen durch die Transaktion verändert oder nicht.⁵

Das Ausführungsgesetz nach Art. 115 GG hat sich an den verfassungsrechtlichen Rahmen zu halten, um nicht selbst verfassungswidrig zu werden.⁶ Für seine Ausgestaltung und Anwendung sind damit die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse entscheidend. In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass die finanzielle Bereinigung nicht dazu eingesetzt werden dürfe, das Defizit „schönzurechnen“, da dann eine Verletzung der grundgesetzlichen Verpflichtung zu ausgeglichenen Haushalten vorliege.⁷ Rechtsdogmatisch könne dieses Ergebnis durch eine verfassungskonforme Auslegung der Vorschriften des G 115 erzielt werden.⁸

1.2. Darlehen an die DB InfraGO AG

Die DB InfraGO AG entstand aus der Zusammenführung der DB Netz AG und der DB Station & Service AG zum 1. Januar 2024. Die DB InfraGO AG ist die Infrastrukturgesellschaft des DB-Konzerns und eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der Deutschen Bahn AG. Dieser Gesellschaft fällt innerhalb des DB-Konzerns in den nächsten Jahren die Aufgabe zu, einen erheblichen Anteil des teilweise maroden Streckennetzes der Deutschen Bahn grundlegend zu sanieren. Die Rede ist von 40 Korridoren bis Ende 2030. Das Unternehmen soll nach seiner Satzung die Eisenbahninfrastruktur als Wirtschaftsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung von gemeinwohlorientierten Zielen betreiben. Bislang regelt die seit 2020 in Kraft befindliche Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III (LuFV III) die Beträge des Bundes an die DB InfraGO AG bzw. ihre Vorläufer. Diese Vereinbarung enthält in § 2 jährliche Infrastrukturbeiträge für Ersatzinvestitionen, die sich über die Jahre 2020 bis 2029 erstrecken. Diese sind dort als nichtrückzahlbare Zuschüsse konzipiert.

Die Bundesregierung erwägt gemäß Kabinettsbeschluss vom 17. Juli 2024, rückzahlbare Darlehen an die DB InfraGO AG als Ersatz für den im Regierungsentwurf veranschlagten Zuschuss aus dem Bundeshalt vorzusehen. Gleichzeitig lässt das Bundesfinanzministerium dies – auch vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Schranken – prüfen. Offensichtlicher Hintergrund dieser Maßnahme ist ein angestrebter expansiver Effekt auf die haushaltsrechtlich mögliche Nettokreditaufnahme. Insofern als ein Darlehen an die DB InfraGO AG als finanzielle Transaktion

³ BT-Drs. 16/12400, S. 19; Pünder, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115 Rn. 68 f.

⁴ Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 195; Stüber, Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen nach der Schuldenbremse, DÖV 2021, 680 (681).

⁵ Schmidt, Die neue Schuldenregel und die weiteren Finanzthemen der zweiten Föderalismusreform, DVBl. 2009, 1274 (1279); Stüber, Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen nach der Schuldenbremse, DÖV 2021, 680 (686).

⁶ Zudem gibt es rechtsdogmatische Probleme, warum der einfachrechtliche Haushaltsgesetzgeber an dieses Gesetz gebunden sein soll, vgl. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 115 Rn. 60 ff., 62.

⁷ Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 196.

⁸ Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 196.

eingestuft würde, kann es, anders als ein Zuschuss, in dieser Höhe nach der herrschenden einfachgesetzlichen Ausgestaltung der Schuldenregeln die zulässige Nettokreditaufnahme erhöhen. Rückzahlungen des Darlehens durch die DB in späteren Jahren würden spiegelbildlich die erlaubte Nettokreditaufnahme des Bundes vermindern.

Nach einschlägiger Interpretation des BMF soll mit der Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen „... die grundgesetzliche Regelung der nationalen Schuldenbremse an die aus den europäischen Verpflichtungen geltenden Abgrenzungen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) angenähert werden.“⁹ Im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wäre eine Zuführung von Eigenkapital zu einem öffentlichen Unternehmen dann als finanzielle Transaktion zu werten, wenn sich die Regierung verhält wie ein privater Anleger ("with the strong expectation of a return on investment"). Wird Fremdkapital zugeführt, kommt eine ähnliche Überlegung zum Tragen. Die Regierung muss dann davon ausgehen können, dass das Unternehmen das Darlehen und die Verzinsung wie vereinbart zurückzahlt.¹⁰

Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Einordnung ergeben sich Zweifel an der Zweckmäßigkeit der Umwandlung von Zuschüssen in Darlehen. Durch die Betonung der Gemeinwohlbindung und aufgrund der hohen Lasten der Ersatzinvestitionen der Infrastruktur erscheint es zweifelhaft, dass die DB InfraGO AG mit den begrenzten Mitteln, die sie durch Trassenentgelte der Schienenbenutzer einnimmt, eine Rückzahlung der Darlehen schultern kann. Der Bund könnte dann in späteren Jahren gezwungen sein, alte Darlehen und die darin vereinbarten Zinsen durch neue Darlehen mit steigenden Darlehenssummen abzulösen. Im Endeffekt fände ein echter Schuldendienst, der durch die Schienenbetreiber bzw. -benutzer finanziert wird, nicht statt.

Alternativ könnte der Bund in späteren Jahren eine Rückzahlung der Darlehen durch erhöhte Zuschüsse finanzieren oder auf die Rückzahlung der Darlehen verzichten.¹¹ Beides impliziert eine Restriktion für zukünftige Budgets. Im Endeffekt übernehme der Bund den Schuldendienst für die von ihm vergebenen Kredite ganz oder teilweise selbst. Obgleich ein solches Verfahren bei vollständiger Übernahme von Zins und Tilgung durch den Bund mit dem ökonomischen Begriff eines Darlehens nichts mehr zu tun hätte, wird dies im politischen Raum diskutiert.¹²

Unabhängig davon, ob der Bund eine spätere Rückzahlung von Darlehen durch Ausgabe neuer Darlehen oder durch erhöhte Zuschüsse finanziert oder auf Rückzahlung verzichtet, liegt aus der Sicht des Beirats keine finanzielle Transaktion im Sinne der Schuldenbremse vor, wenn aus wirtschaftlicher Sicht die DB InfraGO AG die ursprünglich gewährten Darlehen und deren Verzinsung nicht selbst trägt und zurückzahlt.

In der ökonomischen Diskussion wird mitunter die Forderung erhoben, dass es erlaubt werden sollte, die öffentlichen Nettoinvestitionen des Staates durch eine Nettokreditaufnahme zu finanzieren, entsprechend der sogenannten Goldenen Regel der Haushaltspolitik. Diese besagt, dass es mit tragfähigen öffentlichen Finanzen und der Generationengerechtigkeit vereinbar ist, wenn die Nettoinvestitionen des Staates durch eine Nettokreditaufnahme finanziert werden. Vor diesem

⁹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), 25. Februar 2022, S. 19f.

¹⁰ Vgl. Eurostat (2023), Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010: 2022 Edition, S. 156ff.

¹¹ So war etwa der Bund im Jahr 2021 ermächtigt, der Bundesagentur für Arbeit gewährte Darlehen entweder in Zuschüsse umzuwandeln oder zu erlassen (vgl. § 12 Absatz 1 Satz 3 bis 5 Haushaltsgesetz 2021).

¹² Vgl. Schuster/Sigl-Glöckner/Heilmann, Wie wir Bahn und Straßen finanzieren – ohne die Schuldenbremse zu ändern, Dezernat Zukunft, 9.7.2024.

Hintergrund könnte eine Darlehensvergabe an die DB InfraGO AG und eine damit einhergehende erhöhte Nettokreditaufnahmegrenze als eine indirekte Bezugnahme auf die Goldene Regel interpretiert werden. Dies gilt jedoch nur eingeschränkt, wenn die Darlehen des Bundes nicht nur Nettoinvestitionen, sondern auch Ersatzinvestitionen abdecken, so wie es die Infrastrukturbeiträge nach § 2 LuFV III tun.

Bei der Neufassung der Schuldenregeln in der Finanzkrise 2008/2009 war intensiv diskutiert worden, ob Nettoinvestitionen des Staates die Defizitgrenze, der Goldenen Regel folgend, erhöhen sollten. Die Schwierigkeiten mit der Abgrenzung von öffentlichen Investitionen waren ein wichtiger Grund dafür, dies nicht zu tun.¹³ Die Problematik, dass zusätzliche Schulden nicht unbedingt zu echten zusätzlichen Investitionen führen, spiegelt sich auch in den derzeitigen Vorschlägen wider. So ist nicht automatisch sichergestellt, dass Darlehen, die der Bund an die Bahn oder an eine Bahntochter vergeben würde, dort tatsächlich Nettoinvestitionen finanzieren. Geht man einen Schritt weiter und prüft in der Differentialanalyse, wo durch die Umfinanzierung der DB InfraGO AG von Zuschüssen zu Darlehen zusätzlicher Finanzspielraum entstehen würde, so geschieht dies *nicht* bei der DB InfraGO, sondern im allgemeinen Bundeshaushalt, bei dem die konsumtiven Ausgaben überwiegen.

Die Vergabe eines Darlehens anstatt der Vergabe von Zuschüssen bzw. Infrastrukturbeiträgen an die DB InfraGO AG vermindert deren Gewinn bzw. erhöht deren Verlust.¹⁴ Dies hat Rückwirkungen auf den Gesamtkonzern, weil durch einen Verlust der DB InfraGO AG auch das Eigenkapital des Gesamtkonzerns sinkt. Es existiert ein Gewinn- bzw. Verlustübernahmevertrag. Dem gegenüber steht die aktuelle Notwendigkeit, das Verhältnis von Fremd- zu Eigenkapital auf Konzernebene zu verringern. Diese Notwendigkeit gilt als Grund, warum derzeit intensiv über den Verkauf der Bahn-Tochter Schenker nachgedacht wird.

Es wird ebenfalls diskutiert, die Finanzsituation des Bahn-Konzerns durch über den unmittelbaren Finanzbedarf hinausgehende Bundesdarlehen zu stärken, die dann zur Tilgung von Kapitalmarktschulden des Bahn-Konzerns verwendet würden. Dieses Vorgehen wird mitunter als „Matching“ bezeichnet. Die Vergabe von Darlehen durch den Bund, die über die Ablösung von Darlehen Dritter hinausgehen, würde aber die Eigenkapitalquote des Konzerns schwächen und am Kapitalmarkt nur insoweit die Kreditkonditionen verbessern, als dort erwartet wird, dass der Bund bei einer Schieflage der Bahn eher auf die Rückzahlung verzichtet als die anderen Kreditgeber.¹⁵ Gerade wenn eine solche Erwartung realistisch ist, wird tendenziell die disziplinierende Wirkung des Kapitalmarktes auf die Wirtschaftlichkeitsanstrengungen des Konzerns sinken.

¹³ Siehe hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2007), Zur Schuldenbremse für Bund und Länder – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen im Grundgesetz, Brief an Bundesfinanzminister Peer Steinbrück, Berlin.

¹⁴ Ein Ersatz von Bundeszuschüssen durch Darlehen, aus denen dann Infrastrukturinvestitionen finanziert werden, wird auch zu Änderungen in der Bilanzierung führen. Derzeit werden Investitionen, die aus Bundeszuschüssen gezahlt werden, nicht aktiviert und daher auch nicht abgeschrieben. Die fehlenden Abschreibungen verschleiern damit die tatsächlichen Kosten der Infrastrukturbereitstellung und senken damit in unangemessener Weise die Schienenentgelte. Die Tatsache, dass diese Schienenentgelte im politischen Bereich bereits als zu hoch angesehen werden, ändert an der intransparenten Kostenrechnung nichts. Dagegen vermindern Darlehen die Anschaffungskosten der Investitionen nicht und führen deswegen zu höheren Abschreibungen und zudem zu zusätzlichen Zinsaufwendungen.

¹⁵ Als Nebenbemerkung sei angefügt, dass Hilfen des Bundes für die DB InfraGO mögliche europarechtliche Aspekte haben, die über die Budgetfragen hinaus gehen und hier nicht geprüft werden. Zwar mögen solche Hilfen an die Infrastrukturtochter für sich europarechtlich erlaubt sein. Über die Holdingstruktur und das gemeinsame Cash-Pooling ist es aber denkbar, dass solche Hilfen die Kapitalkosten aller Bahngesellschaften beeinflussen und somit deren Wettbewerbsposition beeinflussen.

Ein direkteres Instrument der finanziellen Stärkung ist die Vergabe neuen Eigenkapitals, das der DB InfraGO AG vom Bund über die Konzernmutter zur Verfügung gestellt werden könnte. Schon die letzte Bundesregierung hatte der Deutschen Bahn im Jahr 2021 Eigenkapitalhilfen zukommen lassen.¹⁶ Die derzeitige Koalition hat weitere umfangreiche Eigenkapitalerhöhungen durch den Bund vorgesehen, die bis einschließlich 2029 für die Schieneninfrastruktur 20 Mrd. Euro umfassen sollen.¹⁷ Auch dieses Instrument ist hinsichtlich der Schuldenbremse nicht unproblematisch. Spätestens wenn die Kapitalerhöhung allein dem Verlustausgleich dient und keinen angemessenen Ertrag erwarten lässt, erscheint eine Verbuchung als finanzielle Transaktion im Sinne der Schuldenbremse unhaltbar.¹⁸

1.3. Darlehen an die Autobahn GmbH

Die Autobahn GmbH wurde am 13. September 2018 gegründet und hat zum 1. Januar 2021 die Verantwortung für die Autobahnen in Deutschland übernommen. Sie wird bisher durch Zuschüsse des Bundes finanziert, die wiederum aus den Mautentnahmen und weiteren Haushaltsmitteln des Bundes refinanziert werden. Das Mautaufkommen wird dabei nach § 11 Bundesfernstraßenmautgesetz vollständig im Bundeshaushalt vereinnahmt und nach Abzug von jährlich 150 Mio. Euro dem Verkehrshaushalt zugeführt.

Der Bund stellt der Autobahn GmbH in diesem Zuge die für ihre ordnungsgemäße Geschäftsführung erforderlichen Mittel nach § 7 Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz anteilig aus dem Mautaufkommen nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz zur Verfügung. Ergänzend kann der Bund zur Finanzierung weitere Haushaltsmittel bereitstellen. Es ist aber gesetzlich nicht vorgesehen, dass die Autobahn GmbH Mautentnahmen unmittelbar als Gläubiger erhält. Ebenso ist die Autobahn GmbH nach § 7 des Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetzes nicht berechtigt, Kredite am Markt aufzunehmen. Die Satzung der Autobahn GmbH verbietet der Gesellschaft laut § 10, Anleihen oder Kredite am Markt aufzunehmen oder zu vergeben und Bürgschaften, Garantien oder ähnliche Haftungen zu übernehmen. Ob Gesellschafterdarlehen darunter zu subsumieren sind, lässt sich aus dem Wortlaut nicht ableiten.

Eine mögliche Darlehensvergabe durch den Bund an die Autobahn GmbH bedarf daher der gesetzlichen Klärung, ob diese überhaupt Darlehen vom Bund erhalten darf. Entscheidender ist aber die Frage, ob eine Darlehensvergabe des Bundes an die Autobahn GmbH das Nettovermögen des Bundes nicht verändert. Unter den gegenwärtig gegebenen Rahmenbedingungen gibt es daran ernste Zweifel, da die Autobahn GmbH ohne eigene Erträge eine Rückzahlung von Darlehen des Bundes nur durch Zuschüsse des Bundes ermöglichen könnte. Das Ziel der Einordnung der Darlehen als finanzielle Transaktion könnte damit nach Auffassung des Beirats nicht erreicht werden. Ein Instrument zur Verringerung der Globalen Minderausgabe entstünde nicht.

Eine mögliche Alternative wäre, dass der Bund künftig vorsehen könnte, dass in ausreichendem Maße Mautforderungen der Autobahn GmbH direkt zustünden. In diesem Fall würden Teile der Mautentnahmen an die Autobahn GmbH fließen, so dass sie Darlehen grundsätzlich aus eigenen

¹⁶ Vgl. Boysen-Hogrefe, Wirtschaftsdienst, 2022, 102(1), 19-22.

¹⁷ Siehe Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Bundestages. Neuausrichtung der Schieneninfrastruktur; Sachstand beim Start der DB InfraGO AG, 26. April 2024, S. 8.

¹⁸ Vgl. die Diskussion in Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Finanzierung des Neu- und Ausbaus der Schieneninfrastruktur. Vereinbarkeit verschiedener Modelle mit der Schuldenbremse sowie mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023, WD-3000-006/24 vom 7.2.2024, S. 21.

Erträgen bedienen könnte. Dazu wäre eine gesetzliche Änderung zumindest des Bundesfernstraßenmautgesetzes notwendig. Im Hinblick auf die angestrebte Verringerung der Globalen Minderausgabe wäre diese Abtretung der Mautforderungen aber dann wirkungslos, wenn in demselben Umfang Mauteinnahmen an die Autobahn GmbH übertragen würden, in dem Zuschüsse durch Darlehen ersetzt würden. Der Bund hätte in diesem Fall eine identische Reduzierung seiner Einnahmen durch die teilweise Abtretung der Mauteinnahmen wie eine Reduzierung seiner Ausgaben durch die Umwandlung von Zuschüssen in Darlehen zu verzeichnen. Der Haushaltssaldo würde sich in diesem Fall nicht verändern.

Eine Entlastung des Bundeshaushalts könnte erreicht werden, indem die Verringerung der Zuschüsse an die Autobahn GmbH (durch eine Ausweitung der Darlehen des Bundes) höher ausfiele als die Höhe der an die Autobahn GmbH abgetretenen Mauteinnahmen. In diesem Fall würde sich zwar kurzfristig der Haushaltssaldo des Bundes verbessern. Es würde sich aber unweigerlich die Frage stellen, ob die Autobahn GmbH diese höheren Darlehen nachhaltig bedienen könnte und ob letztlich wieder ein weiterer Zuschuss des Bundes notwendig wäre.

Analog zur Diskussion bei der DB InfraGO AG gibt es im politischen Raum den Vorschlag, dass die Rückzahlung eines Darlehens des Bundes nicht über eigenständige Mauteinnahmen der Autobahn GmbH erreicht würde, sondern über jährliche Zuschüsse des Bundes zur Tilgung dieses Darlehens. Diese zukünftigen Zuschüsse könnten schon zum Zeitpunkt der Gewährung des Darlehens als Verpflichtungsermächtigung in die Budgetplanung der kommenden Jahre aufgenommen werden.

Die beschriebenen verschiedenen Varianten zum Ersatz von Zuschüssen an die Autobahn GmbH durch Darlehen werfen durchweg ernste Fragen hinsichtlich der Erfüllung der Definition einer finanziellen Transaktion auf. Es ist daher beim gegenwärtigen Stand der Informationen zur genauen Ausgestaltung der Darlehen unklar, wie hierdurch eine Verringerung der Globalen Minderausgabe erreicht werden könnte, ohne Lasten lediglich in die Zukunft zu verlagern. Der Beirat bezweifelt, dass ein Darlehen des Bundes im gegenwärtigen institutionellen Rahmen als finanzielle Transaktion gewertet werden kann. Anders wäre es, wenn der Schuldner eigenständige und neue Ertragsquellen erschließen könnte, die seine Rückzahlungsfähigkeit sichern würde.

2. Strukturelle Vereinnahmung eines Liquiditätsüberschusses bei der KfW nach Schlussabrechnung der Gaspreisbremse

2.1. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz; 2 BvF 1/22) hat die Schuldenbremse des Grundgesetzes neben anderem auch dahingehend konkretisiert, dass ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Naturkatastrophe bzw. außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenze erforderlich ist (Rn. 124 ff.). Das schließt eine „Umwidmung“ der über den Ausnahmetatbestand aufgenommenen Mittel, wenn diese nicht verbraucht wurden, grundsätzlich aus. Das Kriterium, dass die finanziellen Mittel geeignet sein müssen, um die Notlage abzustellen, impliziert, dass hier eine Zweckbindung des Mitteleinsatzes vorliegt. Diese Bindung bezieht sich auf eine konkrete Notlage. Daran ändert auch der vom Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber eingeräumte Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum nichts. Es handelt sich vorliegend allerdings nicht um eine Frage der Kreditermächtigung, sondern des Haushaltsvollzugs. Das war nicht unmittelbar Gegenstand der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung. Die Logik des Urteils spricht

jedoch dafür, die aus dem Veranlassungszusammenhang folgende Zweckbindung bei der Mittelverwendung auch hier zu beachten.

Die KfW fungierte vorliegend nur als Zahlstelle im Rahmen der Gaspreisbremse, so dass es für die Anwendbarkeit der Schuldenbremse irrelevant ist, dass es sich bei der KfW um einen selbständigen Rechtsträger handelt.

Die nicht verbrauchten Mittel im Rahmen der KfW dienten der Abfederung des Gaspreises nach dem Überfall Russlands auf die Ukraine und dem dadurch ausgelösten Wegfall des Gasbezugs aus Russland. Dieser Anlass ist in der Gegenwart entfallen. Es kommt für diese rechtliche Einordnung nicht darauf an, ob die ursprünglichen notlagenbedingten Mittel von vornherein in dem Bewusstsein aufgenommen wurden, einen Überschuss für andere Zwecke zu erzielen, oder ob sie unvorhersehbar übriggeblieben sind, weil die Maßnahmen zur Abfederung der Notlage nicht so langfristig oder nicht so kostenintensiv ausfielen.

2.2. Verbuchung des Liquiditätsüberschusses bei der KfW

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.

Diese Restmittel können indes nicht überjährig als reguläre Einnahmen des Bundeshaushalts verwendet werden. Würden die Mittel etwa im laufenden oder kommenden Jahr an den Bundeshaushalt zurückübertragen und dort als allgemeine Deckungsmittel genutzt, käme es zu einer Zweckentfremdung von Notlagenkrediten. Denn die ursprünglich zur Bekämpfung der Energiekrise geleisteten Beträge würden dann im Bundeshaushalt nach Beendigung der Notlage für andere Zwecke genutzt. Dies widerspräche, wie ausgeführt, nicht nur den Vorgaben der Schuldenbremse des Grundgesetzes in der Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht. Eine solche Nutzung für andere Zwecke hat der Gesetzgeber bei der Einrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds auch explizit ausgeschlossen.¹⁹ Denkbar wäre es zwar, die Übertragung der Restmittel an die Bundeskasse formell als Verwaltungseinnahmen im Bundeshaushalt zu veranschlagen. Im Lichte der Zielsetzung der Schuldenbremse wäre aus Sicht des Beirats aber in Analogie zu einem Darlehensrückfluss in diesem Fall von einer finanziellen Transaktion auszugehen. Entsprechend würde sich der Spielraum für die Nettokreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG verringern.

¹⁹ „Außerdem sei sichergestellt, dass die Kreditermächtigung zur Refinanzierung der Kreditanstalt für Wiederaufbau über den Wirtschaftsstabilisierungsfonds an die Maßnahmen des Abwehrschirms gekoppelt ist. Damit sei die Kreditermächtigung nicht nur in ihrer Höhe, sondern faktisch auch zeitlich begrenzt. Eine Refinanzierung von Maßnahmen außerhalb der im Abwehrschirm vorgesehenen Maßnahmen sei mit der Kreditermächtigung dabei nicht möglich.“ Vgl. BT Drucksache 20/4094, Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP – Drucksache 20/3937 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes zur Reaktivierung und Neuausrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds.

Den Verwaltungsmehreinnahmen stünde dann die Löschung des Saldos des Zuschussverrechnungskontos gegenüber. Entsprechend können die Mittel dann nicht zur Deckung neuer Ausgaben verwendet werden, aber zur Tilgung der ursprünglich aufgenommenen Kredite.

3. Schlussfolgerungen

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat sich mit einzelnen Maßnahmen des Regierungsentwurfs für den Bundeshaushalt des Jahres 2025 auseinandergesetzt, die unter anderem eine Tochtergesellschaft der Deutschen Bahn AG und die Autobahn GmbH betreffen. Mit den Maßnahmen möchte die Bundesregierung die Globale Minderausgabe von derzeit 17 Mrd. Euro um 8 Mrd. Euro reduzieren.

Der Beirat äußert vor dem Hintergrund der Schuldenbremse an allen von der Bundesregierung in diesem Zusammenhang erwogenen Maßnahmen erhebliche Zweifel. Eine Auseinandersetzung mit der Frage, wie die öffentliche Infrastruktur in Deutschland zukünftig grundsätzlich finanziert werden soll, ist nicht Gegenstand dieses Briefs und wird möglicher Inhalt einer zukünftigen Behandlung durch den Beirat sein.

Im Falle der Umwandlung von Zuschüssen in Darlehen an die DB InfraGO AG sieht der Beirat verfassungsrechtliche Probleme, wenn der Bund die Darlehen an die DB InfraGO AG am Ende selbst tilgt. Dann wäre ein Ersatz von Zuschüssen durch Darlehen auch nicht als finanzielle Transaktion im Sinne der Schuldenbremse zu bewerten.

Im Falle der Umwandlung von Zuschüssen in Darlehen an die Autobahn GmbH bezweifelt der Beirat, dass die Darlehensvergabe im gegenwärtigen institutionellen Rahmen als finanzielle Transaktion gewertet werden kann, weil die Autobahn GmbH über keine eigenständigen Ertragsquellen verfügt. Daher müssten Tilgung und Zinszahlung letztlich vom Bund als Kreditgeber erfolgen. Eine andere Bewertung wäre hier nur denkbar, wenn die Autobahn GmbH eigenständige und zusätzliche Ertragsquellen erschließen könnte, die ihre Rückzahlungsfähigkeit ermöglichen würden. Eine Umwandlung bestehender Einnahmen des Bundeshaushalts würde hierfür nicht genügen.

Löst man sich von der engeren, hier behandelten Frage der Umstellung von Zuschüssen auf Darlehensfinanzierung, gibt der Beirat zu bedenken, dass Vorschläge zu suchen sind, die sich wirklich auf die Finanzierung eines zusätzlichen Kapitalstocks und nicht auf die Finanzierung von Ersatzinvestitionen konzentrieren.

Bei der strukturellen Vereinnahmung eines Liquiditätsüberschusses bei der KfW nach Schlussabrechnung der Gaspreisbremse gibt es erhebliche verfassungsrechtliche Risiken, da aus Notlagenkrediten stammende Mittel für den Bundeshaushalt genutzt werden. Die Löschung des Zuschussverrechnungskontos würde als finanzielle Transaktion analog zu einem Darlehensrückfluss keine zusätzlichen Ausgabenspielräume schaffen.

Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und die Wirtschaftsentwicklung ist entscheidend, wie die bestehende Deckungslücke geschlossen wird. Wenn es zu einer Kürzung von Investitionsausgaben käme, wären die Folgen anders zu beurteilen als bei Kürzungen konsumtiver Ausgaben und wieder anders als bei Steuererhöhungen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Konjunkturabschwächung sind diese Aspekte in die Abwägung einzubeziehen.

**Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen (Stand: 15.07.24)**

Prof. Jörg Rocholl (Vorsitzender)	Berlin
Prof. Alfons Weichenrieder (Stellv. Vorsitzender)	Frankfurt/M
Prof. Klaus Adam	Mannheim
Prof. Thies Büttner	Nürnberg-Erlangen
Prof. Lars P. Feld	Freiburg/Br.
Prof. Clemens Fuest	München
Prof. Klaus-Dirk Henke	Berlin
Prof. Joachim Hennrichs	Köln
Prof. Johanna Hey	Köln
Prof. Bernd Friedrich Huber	München
Prof. Martin Jacob	Barcelona
Prof. Kai A. Konrad	München
Prof. Jan Pieter Krahn	Frankfurt/M.
Prof. Dominika Langenmayr	Ingolstadt
Prof. Andreas Peichl	München
Prof. Helga Pollak	Göttingen
Prof. Wolfram F. Richter	Dortmund
Prof. Nadine Riedel	Münster
Prof. Almuth Scholl	Konstanz
Prof. Ronnie Schöb	Berlin
Prof. Ulrich Schreiber	Mannheim
Prof. Christoph Spengel	Mannheim
Prof. Christoph Trebesch	Kiel
Prof. Marcel Thum	Dresden
Prof. Christian Waldhoff	Berlin
Prof. Dietmar Wellisch	Hamburg
Prof. Volker Wieland	Frankfurt/M.
Prof. Berthold Wigger	Karlsruhe
Prof. Horst Zimmermann	Marburg/Lahn