

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Grenzen von
Globalpositionen im Haushaltsplan des Bundes

Rechtliches Kurzgutachten

erstattet im Auftrag der
CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)

Heidelberg

September 2024

INHALTSVERZEICHNIS

A. Ausgangslage und Gutachtenauftrag	1
B. Rechtliche Grundlagen und Maßstäbe	3
I. Einfachrechtliche Regelungen – § 11 BHO	3
1. Gebot der vollständigen Veranschlagung nach § 11 Abs. 2 BHO	3
2. Globale Minderausgaben (GMA) und Globale Mehreinnahmen (GME) als Kategorien globaler Haushaltstitel	4
II. Verfassungsrechtliche Anforderungen	6
1. Haushaltsgrundsatz der Klarheit und Wahrheit	6
a. Grundlagen	6
b. Zulässigkeit der hergebrachten Bodensatz-GMA und entsprechender GME	7
c. Verfassungswidrigkeit einer GMA oder GME zur Herstellung eines Scheinausgleichs des Haushalts	7
d. Legislativer Einschätzungsspielraum im Rahmen der Gegebenheiten der konkreten Haushaltsstruktur	8
2. Zuständigkeiten und Verantwortung im gewaltenteiligen Staat	10
a. Budgetrecht und Budgetpflicht	10
b. Vollzugsverpflichtung der Exekutive	10
c. Unzulässigkeit faktischer Zuständigkeits- und Verantwortungsverschiebung durch zu hoch ausgewiesene GMA und GME	11
C. Beurteilung der aktuellen Haushaltsplanung	12
I. Sehr deutlich von den Erfahrungswerten abweichende Höhe der vorgesehenen Bodensatz-GMA	12
II. Weitere Zweifel mit Blick auf die Gesamtstruktur des Bundeshaushalts 2025 auf der Ausgabenseite	13
1. Verfassungsrechtliches Risiko der geplanten Verbuchungen der Eigenkapitalzuführung und Darlehensgewährung an die DB InfraGO AG als finanzielle Transaktionen	14
2. Fragwürdige Einschätzung der Entwicklung am Arbeitsmarkt und damit zusammenhängender Ausgaben	15
3. Ergänzende spezifische GMA in beträchtlicher Höhe	15
4. Zwischenergebnis	16

III. Zweifelhafte Höhe der vorgesehenen GME – Zweifel an den Effekten der geplanten Wachstumsinitiative	16
IV. Weitere Zweifel mit Blick auf die Gesamtstruktur des Bundeshaushalts 2025 auf der Einnahmenseite – Fraglicher Ansatz von Einnahmen aus dem WSF-E	17
V. Ergebnis	17

D. Zusammenfassung in Thesenform

18

Table Briefings

A. Ausgangslage und Gutachtenauftrag

Der aktuelle Entwurf zum Bundeshaushalt 2025 sieht Globalpositionen in auffälliger Höhe vor, unter anderem einen Ansatz allgemeiner Globaler Minderausgaben (Bodensatz-GMA) in Höhe von 12 Mrd. Euro und saldierte Globale Mehreinnahmen (GME) in Höhe von rund 6,9 Mrd. Euro. Die Bodensatz-GMA, die ein Ausgabentitel mit negativem Vorzeichen ist, beruht auf der Annahme, dass einzelne Ausgabentitel ganz oder zum Teil nicht ausgeschöpft werden. Die GME gründen auf der Hoffnung, dass mehr Einnahmen erzielt werden als im Übrigen ausgewiesen. GMA und GME werfen verfassungsrechtliche Fragen auf, insbesondere mit Blick auf den Haushaltsgrundsatz der Klarheit und Wahrheit.

Zwischen dem Bundeskanzler, dem Vizekanzler und dem Bundesminister der Finanzen war zunächst vereinbart gewesen, die allgemeine Bodensatz-GMA im Regierungsentwurf des Bundeshaushalts für das Jahr 2025 mit vorläufig 17 Mrd. Euro anzusetzen. Zugleich war beabsichtigt, diese Bodensatz-GMA bis zur formalen Zuleitung des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2025 an den Deutschen Bundestag wieder deutlich zu reduzieren. Zu diesem Zweck wurde eine verfassungsrechtliche und wirtschaftliche Prüfung verschiedener Maßnahmen angestoßen. Konkret wurde zur Prüfung gestellt, ob eine strukturelle Vereinnahmung des Liquiditätsüberhangs der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) aus der Gaspreisbremse sowie eine Darlehensvergabe (als finanzielle Transaktion) an die Deutsche Bahn AG oder auch die Autobahngesellschaft GmbH möglich sind. Unabhängig davon trug die Bundesregierung vor, dass die Ukraine mit Hilfe der von den G7 beschlossenen und sich in der Umsetzung befindlichen zusätzlichen Finanzhilfe im Umfang von circa 50 Mrd. US-Dollar einen wesentlichen Teil ihres militärischen Bedarfs decken werde, weshalb davon auszugehen sei, dass es nicht zu einer vollständigen Inanspruchnahme der für Ertüchtigung vorgesehenen Bundesmittel kommen werde.

Im Anschluss an die verfassungsrechtliche und wirtschaftliche Prüfung, die zu differenzierenden Ergebnissen, teilweise zu einer kritischen Bewertung gelangte,¹ wurden innerhalb der Bundesregierung Maßnahmen beschlossen, um die Bodensatz-GMA um insgesamt 5,0 Mrd. Euro zu reduzieren. So soll die Infrastruktursparte der Deutschen Bahn AG, die DB InfraGO AG, im

¹ Im Mittelpunkt standen hierbei zum einen ein verfassungsrechtliches Gutachten von Prof. Dr. Johannes Hellermann (Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten, Juli 2024), zum anderen eine Einschätzung des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen an den Bundesminister der Finanzen Christian Lindner. Globale Minderausgabe im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025, 31. Juli 2024).

Jahr 2025 zusätzlich zu der bereits vorgesehenen Eigenkapitalzuführung von rund 5,9 Mrd. Euro weitere 4,5 Mrd. Euro Eigenkapital erhalten, um geplante Infrastrukturvorhaben umsetzen zu können. Im gleichen Umfang (4,5 Mrd. Euro) werden im Bundeshaushalt 2025 bisher eingeplante Investitionszuschüsse an die Bahn reduziert und die Bodensatz-GMA dadurch abgesenkt. Ergänzend soll die DB InfraGO AG Darlehen in Höhe von 3,0 Mrd. Euro erhalten, um bisher am Markt aufgenommene Kredite für die Infrastrukturfinanzierung abzulösen. Die Darlehenskonditionen sollen einen Zinssatz von 1,5 Prozent und Endfälligkeit bei einer Laufzeit von 34 Jahren vorsehen. Die Eigenkapitalerhöhung sowie die Darlehen des Bundes an die DB InfraGO AG ordnet die Bundesregierung als finanzielle Transaktionen im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG, § 2 Abs. 1 Satz 1 und § 3 Artikel 115-Gesetz ein, die die maximal zulässige Nettokreditaufnahme des Bundes entsprechend um 7,5 Mrd. Euro erhöhen.

Zudem berücksichtigt die Bundesregierung, um eine Absenkung der Bodensatz-GMA zu erreichen und zu begründen, nunmehr ergänzend zwei Vorgänge auf der Einnahmenseite: Zum einen hat das Unternehmen Uniper zum 30. Juni 2024 mitgeteilt, die Rückstellungen für eine Zahlung zugunsten des Bundes auf knapp 2,9 Mrd. Euro zu erhöhen. Die tatsächliche Höhe der Zahlungsverpflichtung kann sich allerdings noch ändern und wird erst nach Vorliegen der Geschäftszahlen für 2024 feststehen. Damit erhöht sich die Einnahmeerwartung des Bundes um ca. 300 Mio. Euro gegenüber dem bisherigen Kabinettsbeschluss zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2025 (Juli-RegE 2025); der diesbezügliche Betrag in Kapitel (Kap.) 6002 Titel (Tit.) 119 04 wird auf insgesamt 2,9 Mrd. Euro erhöht.

Zum anderen zeichne sich nach Einschätzung der Bundesregierung eine Entwicklung im Bereich des EU-Energiekrisenbeitrags ab. Die in Deutschland in den Anwendungsbereich des EU-EnergieKBG fallenden Unternehmen haben den EU-Energiekrisenbeitrag erstmals 2024 für den Besteuerungszeitraum 2022 angemeldet und entrichtet. Die Erwartung für den Besteuerungszeitraum 2023 ist losgelöst hiervon weiterhin mit großer Unsicherheit behaftet. Die positive Einnahmeentwicklung 2024 lege gleichwohl eine verbesserte Einnahmeentwicklung 2025 nahe. Gegenüber dem Juli-RegE 2025 senkt die Bundesregierung deshalb die Vorsorge für den Ausfall von Steuereinnahmen beim EU-Energiekrisenbeitrag um 200 Mio. Euro bei Kap. 6002 Tit. 372 03 (Globale Mindereinnahme) ab.

Im Umfang der sich aus diesen beiden Vorgängen ergebenden ergänzenden Einnahmen von insgesamt 0,5 Mrd. Euro wird die Bodensatz-GMA zusätzlich abgesenkt. So verbleibt nach

aktueller Haushaltsplanung eine Bodensatz-GMA in Höhe von 12,0 Mrd. Euro bestehen. Hinzu treten im Übrigen ergänzende, spezifische Ressort-GMA, ebenfalls in Milliardenhöhe.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass sich die Bodensatz-GMA unter anderem durch ökonomische Entwicklungen und Aktualisierungsnotwendigkeiten bis zur Einbringung der Bereinigungsvorlage weiter reduzieren werde. Greifbar konkretisiert wurde dies aber bislang, soweit ersichtlich, nicht.

Auf Seite der Einnahmen werden zugleich Globale Mehreinnahmen (GME) in Höhe von saldiert 6,9 Mrd. Euro ausgewiesen. Diese GME stützen sich insbesondere auf die Annahme, dass die noch nicht endgültig beschlossenen und in Kraft gesetzten Maßnahmen der sogenannten Wachstumsinitiative zusätzliche Einnahmenerträge mit sich bringen werden.

Vor diesem Hintergrund wurde ich seitens der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag gebeten, zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen und Grenzen des Ansatzes von Globalpositionen (GMA und GME) im Haushaltsplan des Bundes Stellung zu nehmen. Auf dieser Grundlage ist sodann die aktuelle Haushaltsplanung der Bundesregierung zu bewerten. Dieser Bitte komme ich im Folgenden nach.

B. Rechtliche Grundlagen und Maßstäbe

I. Einfachrechtliche Regelungen – § 11 BHO

1. Gebot der vollständigen Veranschlagung nach § 11 Abs. 2 BHO

Nach § 11 Abs. 2 BHO enthält der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen. Das hieraus folgende Gebot der vollständigen Veranschlagung bezieht sich auf den Entstehungsgrund der Einnahmen, die Zweckbestimmung der Ausgaben und die Höhe der jeweiligen Ansätze.² Alle Einnahmen und Ausgaben sind dabei, wie Nr. 1.2 der VV-BHO zu § 11 BHO bestätigt, mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.

² Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Rdnr. 39.

Dieses Gebot ist schon bei der Aufstellung des Haushaltsplans zu beachten. Spätere Korrekturen können mittels Ergänzungen nach § 32 BHO vorgenommen werden. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung kann bzw. muss das Parlament sodann gegebenenfalls selbst Schätzungen vornehmen.³

Weil die Zweckbestimmung oder die Höhe von Ansätzen bei der Haushaltsplanung nicht immer genau angegeben werden können, wurden in der Haushaltspraxis Instrumente entwickelt, um gleichwohl einen Haushaltsplan beschließen zu können: Leertitel sind Haushaltstitel mit Zweckbestimmung, aber ohne konkreten Mittelansatz. Demgegenüber sehen globale Haushaltstitel einen bestimmten Mittelansatz vor, verzichten aber auf die Zuordnung zu konkreten Einnahmenquellen oder Ausgaben Zwecken und erscheinen in diesem Sinne übergreifend.

2. Globale Minderausgaben (GMA) und Globale Mehreinnahmen (GME) als Kategorien globaler Haushaltstitel

Ein besonders wichtiger Fall globaler Haushaltstitel sind Globale Minderausgaben (GMA), durch die ein allgemeiner Kürzungsansatz für die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben ausgebracht wird (negative Ausgaben Ermächtigung; Berichtigungsposten).⁴ Für den Ansatz von GMA existiert keine ausdrückliche rechtliche Grundlage. GMA beruhen auf dem Gedanken und der praktischen Erfahrung, dass im Haushaltsvollzug regelmäßig nicht alle veranschlagten Mittel verausgabt werden, dass sich aber bei Aufstellung und Beschluss des Haushalts noch nicht genau absehen lässt, bei welchen einzelnen Ausgaben sich ein Minderbedarf ergibt.⁵ Anders, gleichsam aktiv formuliert sind die GMA aus dem Volumen der übrigen Ausgaben Ermächtigungen zu erwirtschaften.⁶ In engen Grenzen werden GMA dementsprechend auch dazu eingesetzt, um Haushaltseinsparungen zu erreichen, die eigenverantwortlich durch Regierung und Verwaltung umgesetzt werden.⁷

³ Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Rdnr. 40.

⁴ Auch Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Rdnr. 64.

⁵ Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rdnr. 576.

⁶ Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Anh. Rdnr. 3; Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rdnr. 680 (der insofern eine Verwandtschaft zu Haushaltssperren sieht).

⁷ In diesem Fall entscheiden Regierung und Verwaltung, in welchem konkreten Bereich gespart werden kann; Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Anh. Rdnr. 8.

Diesbezügliche Vorgaben enthält in der Regel das Haushaltsausführungsschreiben des BMF, in dem der Betrag der GMA auf die einzelnen Ressorts umgelegt wird.⁸ Innerhalb der Ressorts werden entsprechende Anordnungen für die nachgeordneten Dienststellen erlassen.

Neben einer allgemeinen, sogenannten Bodensatz-GMA (zentral im Einzelplan Allgemeine Finanzverwaltung veranschlagt), die sich auf den gesamten Bundeshaushaltsplan bezieht und entsprechend erwirtschaftet werden kann, kommen ergänzende GMA in einzelnen Bereichen des Haushalts (gruppierungsspezifische, einzelplanspezifische oder auch kapitelspezifische GMA) in Betracht, die dann nur in diesen Teilbereichen zu erwirtschaften sind.⁹

Phänomenologisch und kategorial zu unterscheiden und sehr problematisch ist demgegenüber der Einsatz von GMA zur Erreichung eines Scheinausgleichs des Haushalts, der aber tatsächlich nicht besteht, weil die – einschließlich der GMA – veranschlagten Ausgabenermächtigungen nicht zur Deckung der tatsächlich anfallenden Ausgaben ausreichen, auch nicht bei sparsamem Vollzug.¹⁰ Die GMA wird in diesem Fall ausgebracht, um den verfassungsrechtlich zwingend erforderlichen formalen Haushaltsausgleich (Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG) herzustellen und in der Sache vorzuspiegeln.

Dementsprechend werden Globale Mehreinnahmen (GME) ausgebracht, wenn vorauszusehen ist, dass Mehreinnahmen entstehen werden, deren genaue Quellen aber im Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung und des Haushaltsbeschlusses noch offen sind. Problematisch ist zugleich der Einsatz von GME zur Erreichung eines Scheinausgleichs des Haushalts, der tatsächlich nicht besteht, weil mit den angesetzten Einnahmen bei realistischer Betrachtung nicht gerechnet werden kann.

Die mögliche Instrumentalisierung von GMA und GME zur Erreichung eines Scheinausgleichs des Haushalts lenkt den Blick auf die verfassungsrechtlichen Maßstäbe und Grenzen ihres Einsatzes.

⁸ Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Anh. Rdnr. 3, auch zum Folgenden.

⁹ Näher zum jeweiligen Vollzug Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Anh. Rdnr. 4 f.

¹⁰ Mit dieser klaren Abgrenzung auch Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Anh. Rdnr. 9 („Haushaltsausgleich zum Schein“).

II. Verfassungsrechtliche Anforderungen

1. Haushaltsgrundsatz der Klarheit und Wahrheit

a. Grundlagen

GMA, insbesondere die allgemeine Bodensatz-GMA, wie auch GME lassen sich mit dem praktischen Erfordernis rechtfertigen, dass der Haushaltsplan nur so detailgenau aufgestellt und verabschiedet werden kann, wie es in der Vorausschau möglich ist. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive entsprechen und genügen Regierung und Parlament mit der Ausbringung einer GMA oder auch GME deshalb, wie im Folgenden genauer zu verdeutlichen ist, zugleich grundsätzlich dem haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit.

Der Haushaltsgrundsatz der Klarheit und Wahrheit ist, im Licht des parlamentarischen Budgetrechts, verfassungsrechtlich verankert.¹¹ Denn das Parlament kann sein Budgetrecht in Gestaltung und Kontrolle des Haushalts nur dann wirksam ausüben, wenn der Haushaltsplan, insbesondere schon der durch die Regierung vorgelegte Entwurf, von Klarheit und Wahrheit geprägt ist.¹²

Die verfassungsrechtlich gebotene Klarheit setzt eine übersichtliche, transparente Haushaltssystematik voraus.¹³ Das Erfordernis der Haushaltswahrheit schließt, ebenfalls aus verfassungsrechtlichen Gründen, nicht nur bewusst unrichtige Haushaltsansätze kategorial aus, sondern verlangt darüber hinaus auch Vorausschätzungen der zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben, die so genau sind, wie dies sachbereichsspezifisch möglich ist (Grundsatz der Schätzungsgenauigkeit).¹⁴ Mithin sind die Einnahmen und Ausgaben nach bestem Wissen und Gewissen anzusetzen.

¹¹ BVerfGE 82, 159 (178 f.); Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 103. EL (Januar 2024), Art. 110 Rdnr. 111 m. w. N.

¹² Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. III, 4. Aufl. 2021, § 66 Rdnr. 111.

¹³ Kemmler, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 15. Aufl. 2022, Art. 110 Rdnr. 16.

¹⁴ BVerfGE 119, 96 (129 f.); 135, 317 (416 f.); VerfGH NRW, NWVBl. 1992, 129 (130); VerfGH Rh.-Pf., NVwZ-RR 1998, 145 (146); Schwarting, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 28 Rdnr. 91 ff.

b. Zulässigkeit der hergebrachten Bodensatz-GMA und entsprechender GME

Das Gebot der Haushaltsklarheit und insbesondere -wahrheit ist einerseits Grundlage, andererseits verfassungsrechtliche Grenze des Ansatzes von GMA. Soweit nach der bisherigen Vollzugserfahrung voraussehbar ist, dass es im regulären Haushaltsvollzug zu Minderausgaben in bestimmter Höhe kommen wird, ohne dass in der Vorausschau aber genau zu spezifizieren wäre, wo dies geschehen wird, ist der Ansatz einer GMA verfassungsrechtlich zulässig und zugleich geboten. Die GMA entspricht an dieser Stelle dem Grundsatz der Schätzgenauigkeit.

Die hergebrachte, entsprechend bemessene Bodensatz-GMA ist damit verfassungsrechtlich gedeckt.¹⁵ Auch die GMA, die auf die Hebung realistischer und überschaubarer Einsparpotentiale im Bereich der Vollzugsverwaltung abzielt, kann danach in Grenzen verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden. Auf Bundesebene hat sich als langjähriger Erfahrungswert in den letzten Jahrzehnten für die Bodensatz-GMA ein Betrag von wenigen Zehntel eines Prozentes des Haushaltsvolumens als realitätsgerecht herauskristallisiert.¹⁶

Entsprechendes gilt für den Ansatz von GME. Soweit nach der bisherigen Vollzugserfahrung und insbesondere auch mit Blick auf die Lage im zu beplanenden Haushaltsjahr absehbar ist, dass es zu zusätzlichen Einnahmen kommen wird, ist eine GME auszubringen, die dann ihrerseits dem Gebot der Haushaltsklarheit und -wahrheit Rechnung trägt.

c. Verfassungswidrigkeit einer GMA oder GME zur Herstellung eines Scheinausgleichs des Haushalts

Wird eine GMA oder GME dagegen höher ausgewiesen, als es die Vollzugserfahrung – auch bezogen auf das zu beplanende Haushaltsjahr und dessen Gegebenheiten – rechtfertigt, dann wird zwar richtigerweise nicht der – seinerseits formal zu verstehende – Haushaltsgrundsatz

¹⁵ Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar, Stand: Juni 2024, Art. 110 Rdnr. 118; Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rdnr. 680; Kemmler, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 15. Aufl. 2022, Art. 110 Rdnr. 17.

¹⁶ Siehe die Tabelle bei Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Anh. Rdnr. 10; aus theoretischer Sicht etwas großzügiger Marcus, DÖV 2000, S. 675 (680) (1 bis 2 Prozent); Möstl, ZG 2005, S. 144 (147); vgl. auch Gröpl, Die Verwaltung Bd. 39 (2006), S. 215 (242) mit Nachweisen aus der Rechtsprechung der LVerfGe; weiterhin Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rdnr. 55 Fußn. 208.

des formalen Haushaltsausgleichs (Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG),¹⁷ wohl aber in eklatanter Weise das Gebot der Haushaltsklarheit und -wahrheit verletzt.¹⁸ Denn in diesem Fall wird die Exekutive durch die GMA zu Einsparungen verpflichtet, deren Realisierung bei regulärem und auch sparsamem Vollzug unwahrscheinlich oder sogar vollständig unmöglich ist. Die Konsequenz eines solchen Ansatzes ist die von vornherein voraussehbare Überschreitung der saldierten Ausgabenermächtigungen im Vollzug, die ihrerseits zum Erlass eines – dann wohl in aller Regel – kreditfinanzierten Nachtragshaushalts zwingt; hier wiederum droht ein Verstoß gegen die verfassungsrechtliche Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG).¹⁹

Ist die Exekutive im Fall einer GME objektiv nicht in der Lage, die geplanten Mehreinnahmen tatsächlich zu generieren, ergibt sich ebenfalls von vornherein eine strukturelle Schieflage zwischen der Einnahmen- und der Ausgabenseite, die im Ergebnis durch den Erlass eines Nachtragshaushalts korrigiert werden müsste.

d. Legislativer Einschätzungsspielraum im Rahmen der Gegebenheiten der konkreten Haushaltsstruktur

Bei der ex ante vorzunehmenden, dem Grundsatz der Schätzgenauigkeit verpflichteten Einschätzung der sachgerechten Höhe einer auszubringenden Bodensatz-GMA oder auch GME wird dem Haushaltsgesetzgeber ein gewisser Einschätzungsspielraum zuzubilligen sein. Zugleich ist dem Haushaltsgesetzgeber aber abzuverlangen, dass er alle für die sachgerechte Einschätzung von GMA und GME relevanten Faktoren berücksichtigt.

Wenn der Haushalt beispielsweise in erheblichem Umfang Subventionsprogramme ausweist, die erfahrungsgemäß nur zu einem Teil ausgeschöpft werden, wird die GMA tendenziell höher ausfallen können als im Fall eines Haushalts, in dem derartige Programme nicht ausgewiesen sind oder auslaufen. Allgemeiner formuliert spricht ein hoher Anteil zwangsläufiger, rechtsverbindlicher Ausgaben gegen die Ausbringung einer umfangreichen GMA, während ein hoher

¹⁷ Ebenso Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Rdnr. 65; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rdnr. 55; anders Stern, Staatsrecht, Bd. II, 1980, S. 1250; Bajohr, DÖV 2004, S. 949 (951).

¹⁸ Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rdnr. 55; Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Rdnr. 65; Kemmler, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 15. Aufl. 2022, Art. 110 Rdnr. 17; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 103. EL (Januar 2024), Art. 110 Rdnr. 116; ähnlich Marcus, DÖV 2000, S. 675 (680); Möstl, ZG 2005, S. 144 (147); Gröpl, Die Verwaltung Bd. 39 (2006), S. 215 (242).

¹⁹ Ebenso Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Anh. Rdnr. 15.

Anteil freier Zweckausgaben, der Reste erwarten lässt und auch Vollzugsspielräume mit sich bringt, eine etwas größere GMA legitimieren mag.²⁰

Ist die tatsächliche Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln von der wirtschaftlichen Entwicklung, konkret etwa auf dem Arbeitsmarkt, abhängig (wie es im Bereich vieler Sozialleistungen der Fall ist), und sind die in diesem Zusammenhang in der Haushaltsplanung zugrundegelegten arbeitsmarktbezogenen Prognosen als optimistisch einzuordnen, dann wird – wegen des an dieser Stelle vom Haushaltsgesetzgeber gesetzten, sich möglicherweise verwirklichenden Risikos einer im Vollzug erforderlichen Bedarfsausweitung – wiederum weniger Spielraum für die gleichzeitige Ausbringung einer GMA bestehen.

Schließlich steht eine umfangreiche allgemeine Bodensatz-GMA freilich auch insoweit in Frage, wie ergänzende (gruppierungsspezifische, einzelplanspezifische oder auch kapitelspezifische) GMA ausgebracht sind, die die vermutete voraussichtliche Nichtausschöpfung von Ausgabenermächtigungen bzw. das diesbezügliche Einsparpotential in bestimmten Bereichen des Haushalts bereits aufnehmen und widerspiegeln.

Bei der Ausbringung von GME ist im Rahmen der legislativen Einschätzung zu berücksichtigen, mit welcher Wahrscheinlichkeit mit der Realisierung der Zusatzeinnahmen zu rechnen ist. Beruht eine GME auf der Planung eines Konjunktur- oder Wachstumsprogramms, ist kritisch zu würdigen, ob dieses Programm tatsächlich in die Tat umgesetzt werden kann und welche wirtschaftlichen und sodann steuerlichen Effekte es bei objektiver Betrachtung verspricht.

Schließlich ist nicht zu verkennen, dass GMA und GME im Haushaltsvollzug miteinander verschränkt sind. Werden GME zu hoch angesetzt, entsteht im Haushaltsvollzug Druck auf den Haushalt, der zugleich die Spielräume für die Realisierung parallel angesetzter GMA verringert.

Diese und vergleichbare Gesichtspunkte verdeutlichen, dass die Gesamtstruktur des Haushalts, zumal im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Lage, in den Blick genommen werden müssen, um zu erschließen, wie hoch eine allgemeine Bodensatz-GMA und GME sachgerechterweise und damit auch verfassungskonform sein können und wieviel Einschätzungsspielraum dem Haushaltsgesetzgeber hier zuzubilligen ist.

²⁰ Dazu auch Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Anh. Rdnr. 14.

2. Zuständigkeiten und Verantwortung im gewaltenteiligen Staat

Der Haushaltskreislauf verschränkt die Staatsgewalten und die Staatsorgane, die in diesem Rahmen je eigene, spezifische Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten haben. Auch aus dieser staatsorganisationsrechtlichen Perspektive erklären sich die schon skizzierten Grenzen der zulässigen Ausweisung von GMA und GME.

a. Budgetrecht und Budgetpflicht

So entspricht dem parlamentarischen Budgetrecht eine Budgetpflicht, die es dem Parlament abverlangt, sich in substantiierter Weise mit den voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben des zu beplanenden Haushaltsjahres auseinanderzusetzen²¹ und – in Übereinstimmung mit dem Haushaltsgrundsatz der Klarheit und Wahrheit, insbesondere dem Gebot der Schätzgenauigkeit – für einen formal ausgeglichenen und inhaltlich zutreffenden Haushalt zu sorgen.

Vorgelagert trifft die Bundesregierung, die das Initiativrecht und die Initiativpflicht zur Einbringung des Haushaltsentwurfs hat,²² eine in der Sache entsprechende Verpflichtung im Rahmen der Haushaltsaufstellung. Die Bundesregierung ist deshalb verfassungsrechtlich gehalten, einen verabschiedungsfähigen, etatreifen Haushaltsplanentwurf vorzulegen.²³

Ein Haushalt, der diesen Anforderungen nicht genügt, ist nicht beschlussreif. Der Beschluss eines derartigen, mangelbehafteten Haushalts wäre verfassungswidrig.

b. Vollzugsverpflichtung der Exekutive

Die Exekutive ist verpflichtet, den verfassungsgemäß verabschiedeten Haushalt zu vollziehen. Damit kommt sie der ihr obliegenden Zuständigkeit und Verantwortung nach. Dass die Haushaltsansätze nur ermächtigende Wirkung haben, steht dem nicht entgegen, sondern ist ein inhaltlicher Umstand der übergeordneten Vollzugspflicht.

²¹ Ausdrücklich auch Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 11 Anh. Rdnr. 11.

²² Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 103. EL (Januar 2024), Art. 110 Rdnr. 158 f.

²³ In diese Richtung BVerfGE 45, 1 (29); siehe auch Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 103. EL (Januar 2024), Art. 110 Rdnr. 159 m. w. N.

c. Unzulässigkeit faktischer Zuständigkeits- und Verantwortungsverschiebung durch zu hoch ausgewiesene GMA und GME

GMA, die in der Höhe des hergebrachten Bodensatzes vorgesehen werden, sind auch aus der staatsorganisationsrechtlichen Perspektive der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zulässig. Ihre Ausbringung entspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Regierung und Parlament nehmen ihre Planungs- und Beschlusszuständigkeiten insofern in fehlerfreier Weise wahr. Die Vollzugsexekutive hat den Haushalt einschließlich dieser GMA auszuführen.

Gleiches gilt, soweit GMA in bestimmten Bereichen des Haushalts und in sachgerechten, engen Grenzen, namentlich in realitätsgerechter Weise dazu dienen, die Exekutive zu einem sparsamen Vollzug anzuhalten. Der Exekutive wird hier die Aufgabe übertragen, in einem konkreten Sachbereich selbst Einsparpotential zu identifizieren und zu realisieren. Insofern erscheint die haushaltsgesetzliche Verpflichtung der Exekutive zur Nichtverausgabung von Mitteln²⁴ verfassungsgemäß. Dies gilt vor allem deshalb, weil der Exekutive hier nicht politische Prioritätensetzungen und damit Gewichtungen abverlangt werden, für die sie nicht zuständig ist; vielmehr wird dadurch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit aktiviert, auf den die Exekutive ohnehin verpflichtet ist (§ 6 HGrG, § 7 BHO).

Werden GMA demgegenüber vorgesehen, um einen Haushalt, der in Wirklichkeit noch nicht beschlussreif ist (namentlich wegen zu hoher Ausgabenansätze in Relation zu den Einnahmenansätzen), dem Schein nach als ausgeglichen darzustellen, dann verstößt die Bundesregierung damit gegen ihre verfassungsrechtliche Pflicht, einen verabschiedungsfähigen Haushaltsplan vorzulegen. Der Bundestag darf einen solchen Haushalt nicht beschließen. Wird er gleichwohl beschlossen, ist er verfassungswidrig.

Würde ein ebensolcher Haushalt vollzogen werden, käme es zu einer unzulässigen faktischen Verschiebung der Last, einen tatsächlich ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, zu der dafür nicht zuständigen Vollzugsexekutive.²⁵ Die Vollzugsexekutive ist auf den wirtschaftlichen und sparsamen Vollzug verpflichtet, hat aber keine Kompetenz und Verantwortung, die für die Her-

²⁴ Borrmann, VR 1981, S. 307 (307 ff.); Marcus, DÖV 2000, S. 675 (676); Bajohr, DÖV 2004, S. 949 (951); Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rdnr. 55.

²⁵ Zu dieser Verlagerung von Budgetverantwortung auch Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rdnr. 680.

stellung des Ausgleichs erforderlichen politischen Prioritätensetzungen und Gewichtungen vorzunehmen. Sie hat kein Recht, den Haushalt zu gestalten und damit das Budgetrecht wahrzunehmen. Dies widerspräche der demokratisch und rechtsstaatlich begründeten Kompetenzordnung. Institutionell würde sich hier im Übrigen die Frage nach der konkreten Zuordnung von Entscheidungsverantwortung und Koordinierung stellen.

Alternativ droht der Haushalt im Fall einer zu hoch ausgewiesenen allgemeinen Bodensatz-GMA, im Vollzug in die Verfassungswidrigkeit zu laufen, wenn mehr Ausgaben getätigt werden, als unter Berücksichtigung der zu hohen Bodensatz-GMA zugelassen sind. Diese Perspektive ist freilich schon bei der Planung absehbar. Dass sie verfassungsrechtlich nicht tragbar ist, ist offensichtlich. Der denkbare Ausweg, einen Nachtragshaushalt zu erlassen, ist in seiner Gangbarkeit vor allem von dem Spielraum abhängig, den die verfassungsrechtliche Schuldenbremse im betreffenden Haushaltsjahr noch lässt.²⁶

Entsprechende Konsequenzen hat die Ausweisung zu hoher, unrealistischer GME. Hier entsteht im Haushaltsvollzug die faktische, mit den verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten nicht zu vereinbarende Notwendigkeit für die Vollzugsexekutive, neue Wege zur Generierung zusätzlicher Einnahmen zu finden²⁷ oder auch – ebenso wie bei zu hoch ausgewiesenen GMA – eigenständige, auf erhebliche Einsparungen zielende politische Prioritätensetzungen bei der Mittelverausgabung vorzunehmen, um den Haushaltsausgleich zu gewährleisten.

C. Beurteilung der aktuellen Haushaltsplanung

Nach Maßgabe der einschlägigen einfachrechtlichen Regelungen und verfassungsrechtlichen Anforderungen an GMA und GME ist die aktuelle Haushaltsplanung zu beurteilen.

I. Sehr deutlich von den Erfahrungswerten abweichende Höhe der vorgesehenen Bodensatz-GMA

Nach aktuellem Stand hat die Bodensatz-GMA in der Haushaltsplanung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2025 ein Volumen von 12,0 Mrd. Euro.²⁸ Bei einem Gesamtvolumen des

²⁶ Siehe bereits oben B. II. 1. c.

²⁷ Je nach Vorgehensweise steht hier freilich auch der Grundsatz des Gesetzesvorbehalts entgegen.

²⁸ Siehe oben A.

Kernhaushalts in Höhe von rund 488,6 Mrd. Euro beläuft sich die Bodensatz-GMA danach auf einen Anteil von rund 2,46 Prozent. Damit liegt die Bodensatz-GMA in der Höhe sehr deutlich über den Werten, die in der Vergangenheit angesetzt wurden und die sich als Erfahrungswerte bewährt haben. Denn wie schon ausgeführt,²⁹ lag die Bodensatz-GMA auf Bundesebene seit vielen Jahren bei höchstens wenigen Zehntel eines Prozents des Haushalts, in absoluten Zahlen zwischen (oftmals) 0 Euro (2004, 2007-2013, 2015-2017 und 2019) und rund 3,7 Mrd. Euro (2019). Erst in jüngster Vergangenheit, seit 2021, waren in den Regierungsentwürfen zum Bundeshaushaltsplan höhere Bodensatz-GMA vorgesehen (deren Sachgerechtigkeit bereits discussionsbedürftig ist), zum einen in Höhe von 6 Mrd. Euro (2021, 2022 1. RegE, 2023), zum anderen in Höhe von 8 Mrd. Euro (2022 2. RegE, 2024).³⁰ Mit 12 Mrd. Euro liegt die für das Haushaltsjahr 2025 geplante Bodensatz-GMA nochmals um 50 Prozent über dieser zuletzt erreichten Spitze.

Diese Zahlenverhältnisse legen den Verdacht sehr nahe, dass die für 2025 geplante Bodensatz-GMA sehr viel höher liegt als der Betrag, der voraussichtlich un verausgabt bleiben wird, selbst bei besonders wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung. Vielmehr sprechen die Zahlenverhältnisse dafür, dass an dieser Stelle im Bundeshaushaltsplan 2025 gegen den Haushaltsgrundsatz der Klarheit und Wahrheit verstoßen wird, und dass eine politische Gestaltungs-, namentlich Priorisierungszuständigkeit und -verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers, im ersten Schritt der Bundesregierung, nicht wahrgenommen und stattdessen auf die hierfür nicht zuständige Vollzugsexekutive verlagert wird. Schon daraus ergeben sich ganz erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel an der aktuellen Haushaltsplanung.

II. Weitere Zweifel mit Blick auf die Gesamtstruktur des Bundeshaushalts 2025 auf der Ausgabenseite

Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung einer allgemeinen Bodensatz-GMA ist ergänzend zu ihrer absoluten Höhe die Gesamtstruktur des Haushalts in den Blick zu nehmen, um die Realitätsgerechtigkeit dieser GMA zu beurteilen.³¹ Einige Umstände innerhalb dieser Gesamtstruktur auf der Ausgabenseite verstärken die verfassungsrechtlichen Zweifel an der Zulässigkeit des Ansatzes einer Bodensatz-GMA in Höhe von 12 Mrd. Euro im Bundeshaushalt 2025.

²⁹ Siehe oben B. II. 1. b.

³⁰ Siehe die Tabelle in der Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Florian Toncar vom 9. August 2024, BT-Drs. 20/12484, S. 29 f.

³¹ Siehe oben B. II. 1. d.

1. Verfassungsrechtliches Risiko der geplanten Verbuchungen der Eigenkapitalzuführung und Darlehensgewährung an die DB InfraGO AG als finanzielle Transaktionen

So ist es verfassungsrechtlich zweifelhaft, ob die geplante Eigenkapitalzuführung an die DB InfraGO AG im Jahr 2025 in Höhe von insgesamt 10,4 Mrd. Euro (5,9 Mrd. Euro + 4,5 Mrd. Euro) und die konkrete Ausgestaltung der geplanten Darlehensgewährung an die DB InfraGO AG durch den Bund in Höhe von 3,0 Mrd. Euro (Zinssatz von 1,5 % und Endfälligkeit bei einer Laufzeit von 34 Jahren) als finanzielle Transaktionen im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG, § 2 Abs. 1 Satz 1 und § 3 Artikel 115-Gesetz eingeordnet werden können, die die maximal zulässige Nettokreditaufnahme des Bundes um 7,5 Mrd. Euro erhöhen.³²

Gerade auch im Lichte des EU-Rechts ist der Begriff der finanziellen Transaktion im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG nicht abschließend geklärt, was zu Vorsicht gegenüber einer zu großzügigen Zuordnung von Finanzierungsmaßnahmen zu dieser Kategorie veranlassen sollte. Gerade dann, wenn der nach dem EU-Recht bei Eigenkapitalerhöhungen gebotene Kapitalzuführungstest³³ und der Test einer Werthaltigkeit bei Darlehensgewährungen³⁴ auch im verfassungsrechtlichen Rahmen Anwendung finden sollten, wofür starke Anhaltspunkte sprechen,³⁵ können erhebliche Zweifel an der Einordnung der Kapitalzuführungen des Bundes an die DB InfraGO AG als finanzielle Transaktionen aufkommen – mit entsprechenden Folgen für den Haushaltsausgleich, an dem auch die GMA teilhat. Denn das dauerhafte und strukturelle Defizit der Deutschen Bahn könnte ein negatives Ergebnis des Kapitalzuführungstests begründen und auch die Werthaltigkeit der – ohnehin nur begrenzt marktüblich ausgestalteten – Darlehensgewährung in Frage stellen. Sollte sich ergeben, dass die Kapitalzuführungen an die DB InfraGO AG ganz oder teilweise nicht als finanzielle Transaktionen eingeordnet werden können, zugleich aber kein Spielraum für eine zusätzliche Nettoneuverschuldung verbleibt, müssen die

³² Kritisch auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen an den Bundesminister der Finanzen Christian Lindner. Globale Minderausgabe im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025, 31. Juli 2024, S. 2 ff.; jedenfalls auf verfassungsrechtliche Risiken hinweisend auch Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten, Juli 2024, S. 10 ff.

³³ Siehe Kap. 20.198 der VO (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union, ABl. EU L 174 v. 26.6.2013, S. 1.

³⁴ Dazu Hellermann, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten, Juli 2024, S. 15.

³⁵ Siehe Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 104. EL (im Erscheinen), Art. 115 Rdnr. 135.

Zuführungen anderweitig finanziert werden, namentlich durch Einsparungen an anderer Stelle. Dies wiederum mindert die effektiven Möglichkeiten, darüber hinaus eine allgemeine Bodensatz-GMA in der aktuell ausgewiesenen Höhe zu erwirtschaften.

2. Fragwürdige Einschätzung der Entwicklung am Arbeitsmarkt und damit zusammenhängender Ausgaben

Auch die fragwürdige Einschätzung der Entwicklung am Arbeitsmarkt durch die Bundesregierung, konkret unter anderem im Zusammenhang mit der Planung der Inanspruchnahme von Bürgergeld im Jahr 2025, ist vorliegend in Rechnung zu stellen. So sind im Haushaltsentwurf in aktueller Fassung für 2025 rund 25 Mrd. Euro für das Bürgergeld vorgesehen; im Jahr 2024 waren es noch 29,7 Mrd. Euro. Weil und soweit die Ausgaben hier zumindest „auf Kante genäht“ und darüber hinaus sehr hoffnungsfroh und damit riskant gerechnet und geplant werden, werden die effektiven Chancen, die Bodensatz-GMA in der ausgewiesenen Höhe zu erwirtschaften, weiter geschmälert.³⁶

3. Ergänzende spezifische GMA in beträchtlicher Höhe

Schließlich sind in der Haushaltsplanung für 2025 auch ergänzende spezifische (gruppierungsspezifische, einzelplanspezifische oder auch kapitelspezifische) GMA in beträchtlicher Höhe ausgebracht, die die Möglichkeiten, eine allgemeine Bodensatz-GMA zu erwirtschaften, eins zu eins reduzieren.³⁷ Denn soweit ergänzende GMA die voraussichtliche Nichtausschöpfung von Ausgabenermächtigungen in bestimmten Bereichen des Haushalts bereits aufnehmen und widerspiegeln, verbietet es sich, diese Nichtausschöpfung auch im Rahmen der allgemeinen Bodensatz-GMA zu berücksichtigen.

Konkret sieht der Haushaltsentwurf spezifische Ressort-GMA (ohne Einzelplan 32, Einzelplan 60 und Sondervermögen) in Höhe von rund 4,31 Mrd. Euro vor.³⁸ Soweit diese GMA im Übrigen ihrerseits Risiken der Nichtrealisierung begründen, erhöhen sie faktisch das entsprechende Risiko bei der allgemeinen Bodensatz-GMA.

³⁶ Siehe oben B. II. 1. d).

³⁷ Siehe oben B. I. 2.

³⁸ Siehe dazu die Gruppierungsübersicht I in BT-Drs. 20/12400; siehe auch die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Florian Toncar vom 2.9.2024 auf eine diesbezügliche Berichtsanforderung des MdB Christian Haase.

4. Zwischenergebnis

Im Angesicht der Gesamtstruktur des Bundeshaushalts 2025 auf der Ausgabenseite wachsen die schon durch ihre absolute Höhe begründeten Zweifel an der Realitätsgerechtigkeit und damit Verfassungsmäßigkeit der vorgesehenen allgemeinen Bodensatz-GMA noch weiter an.

Soweit die Bundesregierung im Übrigen ganz allgemein davon ausgeht, dass sich die Bodensatz-GMA durch ökonomische Entwicklungen und Aktualisierungsnotwendigkeiten bis zur Einbringung der Bereinigungsvorlage weiter reduzieren wird,³⁹ setzt sie auf eine nicht begründete Zukunftshoffnung. Dem an sie gerichteten Gebot, einen etatreifen Haushaltsentwurf in den Bundestag einzubringen, wird sie damit aber nicht gerecht.

III. Zweifelhafte Höhe der vorgesehenen GME – Zweifel an den Effekten der geplanten Wachstumsinitiative

Der aktuelle Entwurf des Bundeshaushalts weist auf Seite der Einnahmen Globale Mehreinnahmen (GME) aus, die ihrerseits eine erhebliche Steigerung im Verhältnis zum Vorjahr erfahren haben. Konkret werden Globale Mehreinnahmen in Höhe von rund 14,2 Mrd. Euro (2024: rund 2,0 Mrd. Euro) und Globale Mindereinnahmen in Höhe von rund 7,3 Mrd. Euro (2024: rund 0,36 Mrd. Euro) vorausgesehen, saldiert also Globale Mehreinnahmen in Höhe von rund 6,9 Mrd. Euro (2024: rund 1,6 Mrd. Euro).⁴⁰ Wie in Kap. 6002 Tit. 371 01 ersichtlich ist, werden die ganz erheblichen Globalen Mehreinnahmen, die über die letzte Steuerschätzung hinausgehen, mit den Effekten aus Wachstumswirkungen durch die geplante Wachstumsinitiative der Bundesregierung begründet. Doch erscheint sehr zweifelhaft, ob ein derart begründeter GME-Ansatz in der ausgewiesenen Höhe mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit vereinbar ist. Denn zum einen ist die Wachstumsinitiative noch gar nicht beschlossen und in Kraft. Zum anderen ist sehr fraglich, ob diese Initiative tatsächlich die erhofften Wachstumswirkungen mit den entsprechenden steuerlichen Auswirkungen mit sich bringen wird. Legt man die Faustformel zugrunde, dass ein Prozent an Wirtschaftswachstum einen Aufwuchs von etwa 10 Mrd. Euro an Steuereinnahmen nach sich zieht, unterstellt die Bundesregierung (bei angenommenen Bruttomehreinnahmen von rund 14,2 Mrd. Euro) mithin einen Wachstumsimpuls von deutlich über einem Prozent. Dies erscheint sehr hoch gegriffen. So kommt beispielsweise der Verband der forschenden Pharmaunternehmen (vfa) zu einem

³⁹ Siehe oben A.

⁴⁰ Siehe dazu die Gruppierungsübersicht I in BT-Drs. 20/12400.

prognostizierten Wachstumsimpuls von lediglich 0,4 Prozent.⁴¹ Die Haushaltsplanung wird hier in besonders auffälliger Weise auf eine bei Licht betrachtet unbegründete Hoffnung gestützt.

IV. Weitere Zweifel mit Blick auf die Gesamtstruktur des Bundeshaushalts 2025 auf der Einnahmenseite – Fraglicher Ansatz von Einnahmen aus dem WSF-E

Weitere Umstände auf der Einnahmenseite des Bundeshaushalts 2025 verstärken die Zweifel am Ausweis von GME in Höhe von saldiert 6,9 Mrd. Euro noch weiter. So sind im Einzelplan 60 bei Kap. 6002 Tit. 119 04 „Einnahmen aus der Abwicklung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds Energie“ in Höhe von 2,9 Mrd. Euro ausgebracht. Es erschließt sich in keiner Weise, wie dieser Ansatz mit dem Wegfall der nicht genutzten Notlagenkreditermächtigungen des WSF-E nach dem haushaltsverfassungsrechtlichen Jährigkeitsprinzip⁴² und mit der erfolgten Auflösung des Sondervermögens WSF-E zu vereinbaren sein soll.

Diese Umstände auf der Einnahmenseite verstärken die Zweifel an der Realitätsgerechtigkeit und damit Verfassungsmäßigkeit der Ausbringung von GME in Höhe von 6,9 Mrd. Euro.

V. Ergebnis

In der Gesamtschau sind im Haushaltsentwurf für 2025 insgesamt 32 Globalpositionen in Form von Globalen Minderausgaben oder Globalen Mehr- bzw. Mindereinnahmen in verschiedenen Einzelplänen des Kernhaushalts (inklusive der Einzelpläne 32 (Bundesschuld) und 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) sowie der Personalverstärkungsmittel) ausgewiesen. Sie belaufen sich auf insgesamt fast 50 Mrd. Euro, also rund 10,2 Prozent des Gesamthaushalts. Hinzu treten vier weitere Globalpositionen in den Sondervermögen Bundeswehr, Klima- und Transformationsfonds und Fluthilfe mit einem Volumen von 17,24 Mrd. Euro.

Die verfassungsrechtliche Prüfung hat ergeben, dass schon die absolute Höhe der im aktuellen Regierungsentwurf zum Haushaltsplan 2025 vorgesehenen Bodensatz-GMA von 12 Mrd. Euro verfassungsrechtlich erhebliche Bedenken begründet. Denn die Höhe weckt starke Zweifel an der Vereinbarkeit der Ausbringung mit dem Haushaltsgrundsatz der Klarheit und Wahrheit. Diese Bedenken werden noch weiter verstärkt, wenn man sich zusätzliche Umstände in der

⁴¹ vfa, Economic Policy Brief, MacroScopePharma 8/24, <https://www.vfa.de/de/wirtschaft-politik/macroscope/macroscope-impulse-der-wachstumsinitiative-welche-wirkungen-dadurch-moeglich-sind> (zuletzt aufgerufen am 5.9.2024).

⁴² BVerfG, NJW 2023, S. 3775 Rdnr. 159.

Gesamtstruktur des Bundeshaushalts 2025 auf der Ausgabenseite vor Augen führt, konkret das verfassungsrechtliche Risiko der geplanten Verbuchungen der Eigenkapitalzuführung und Darlehensgewährung an die DB InfraGO AG als finanzielle Transaktionen, die fragwürdige Einschätzung der Entwicklung am Arbeitsmarkt und damit zusammenhängender Ausgaben sowie die Existenz ergänzender spezifischer GMA in beträchtlicher Höhe.

Entsprechende verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich mit Blick auf die saldiert ausgewiesenen Globalen Mehreinnahmen in Höhe von 6,9 Mrd. Euro. Ihr Ansatz beruht auf den sehr fraglichen Effekten der geplanten Wachstumsinitiative. Noch weiter verstärkt werden die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des GME-Ansatzes im Angesicht der Gesamtstruktur des Bundeshaushalts 2025 auf der Einnahmenseite. So ist der Ansatz von Einnahmen aus dem WSF-E aus haushaltsverfassungsrechtlicher Perspektive nicht nachzuvollziehen.

Die erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifel an der Ausbringung der Bodensatz-GMA und der GME im Bundeshaushaltsplan 2025 begründen zugleich erhebliche Zweifel am formalen Haushaltsausgleich und damit an der Vereinbarkeit des Entwurfs des Haushaltsgesetzes mit Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG.

D. Zusammenfassung in Thesenform

1. Globale Minderausgaben (GMA) und Globale Mehreinnahmen (GME) sind Fälle globaler Haushaltsansätze. GMA beruhen auf dem Gedanken, dass im Haushaltsvollzug regelmäßig nicht alle veranschlagten Mittel verausgabt werden, dass im Vorhinein aber nicht abschbar ist, bei welchen Ausgaben sich ein Minderbedarf ergibt. GME werden ausgebracht, wenn Mehreinnahmen vorausgesehen werden, deren genaue Quellen aber noch offen sind.
2. GMA und GME sind mit dem haushaltsrechtlichen Gebot der Einzelveranschlagung (§ 11 BHO) und mit dem haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit vereinbar, soweit sie realitätsgerecht angesetzt werden. Verfassungswidrig ist dagegen die Ausbringung überhöhter GMA und GME zur Herstellung eines Scheinausgleichs des Haushalts, der aber tatsächlich nicht besteht. Eine solche Ausbringung verstößt gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit.

3. Bei der Ausgestaltung von GMA und GME hat der Haushaltsgesetzgeber einen gewissen Einschätzungsspielraum. Zugleich muss er alle für die sachgerechte Einschätzung relevanten Faktoren, auch solche in der Gesamtstruktur des Haushalts, berücksichtigen.
4. Diese Maßgaben werden aus staatsorganisationsrechtlicher Perspektive bestätigt. Zu hoch ausgewiesene GMA und GME führten zu einer faktischen, unzulässigen Verlagerung von politischen Priorisierungs- und Gewichtungszuständigkeiten und -verantwortlichkeiten von Regierung und Parlament hin zu der hierfür nicht zuständigen Vollzugsexekutive.
5. Nach aktuellem Stand hat die für 2025 geplante allgemeine Bodensatz-GMA eine Höhe von 12 Mrd. Euro, was einem Anteil von rund 2,46 Prozent des Haushaltsvolumens des Kernhaushalts entspricht. Damit liegt die GMA sehr deutlich über den Erfahrungswerten aus der Vergangenheit. Schon daraus ergeben sich erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem geplanten Ansatz der Bodensatz-GMA.
6. Einige Umstände innerhalb der Gesamtstruktur des Bundeshaushalts 2025 auf der Ausgabe- und Einnahmenseite verstärken diese verfassungsrechtlichen Bedenken. Zu nennen sind das verfassungsrechtliche Risiko der geplanten Verbuchungen der Eigenkapitalzuführung und Darlehensgewährung an die DB InfraGO AG als finanzielle Transaktionen, die fragwürdige Einschätzung der Entwicklung am Arbeitsmarkt und damit zusammenhängender Ausgaben sowie die Existenz ergänzender spezifischer GMA in beträchtlicher Höhe.
7. Auch die vorgesehenen saldierten GME in Höhe von rund 6,9 Mrd. Euro werfen erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel auf. Ihr Ansatz beruht auf den sehr fraglichen, aber von der Bundesregierung unterstellten Effekten der geplanten, noch nicht in Kraft gesetzten Wachstumsinitiative. Noch weiter verstärkt werden die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des GME-Ansatzes mit Blick auf die Gesamtstruktur des Bundeshaushalts 2025 auf der Einnahmenseite. So ist der Ansatz von Einnahmen aus dem aufgelösten WSF-E aus haushaltsverfassungsrechtlicher Perspektive nicht nachzuvollziehen.
8. Die erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifel an der Ausbringung der Bodensatz-GMA und der GME im Bundeshaushaltsplan 2025 begründen zugleich erhebliche Zweifel am formalen Haushaltsausgleich und damit an der Vereinbarkeit des Entwurfs des Haushaltsgesetzes mit Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG.