

Bericht*

des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 20/300, 20/351 –**

**Entwurf eines Gesetzes
über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum
Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2021
(Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021)**

* Die Beschlussempfehlung wurde mit Drucksache 20/400 gesondert verteilt.

Die an den Deutschen Bundestag übermittelte Vorlage, auf deren Grundlage der Bericht erstellt wurde, ermöglichte keine Weiterverarbeitung zu einer barrierefreien Bundestagsdrucksache.

Bericht der Abgeordneten Dennis Rohde, Christian Haase, Sven-Christian Kindler, Otto Fricke, Peter Boehringer und Dr. Gesine Löttsch

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Die Bundesregierung hat am 13. Dezember 2021 den Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021) dem Deutschen Bundestag vorgelegt. Dieser hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 20/300** in seiner 9. Sitzung am 16. Dezember 2021 zur weiteren Beratung an den Haushaltsausschuss überwiesen. Eine Mitberatung gemäß § 95 GO-BT ist nicht vorgesehen.

Der Bundesrat hat in seiner 1014. Sitzung am 17. Dezember 2021 beschlossen, auf eine Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021) zu verzichten.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 werden die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Transformation durch eine zweckgebundene Zuweisung zum Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ in Höhe von 60 Mrd. Euro geschaffen. Gleichzeitig werden in gleichem Umfang Mehreinnahmen und Minderausgaben jeweils in Globalpositionen im Einzelplan 60 abgebildet. Zudem werden im Wirtschaftsplan des „Energie- und Klimafonds“ entsprechende Folgeanpassungen vorgenommen.

Die Ermächtigung zur Aufnahme der zum Haushaltsausgleich erforderlichen Kredite in Höhe von rund 240,176 Mrd. Euro bleibt damit unverändert.

Diese zusätzlich mögliche verlässliche finanzielle Absicherung notwendiger Transformationsaufgaben schafft Planungssicherheit und hat eine wichtige Signalwirkung und setzt damit in der Pandemie notwendige wirtschaftliche Impulse. Die Nutzung von zusätzlichen Einnahmen aus der bis zum Jahr 2019 gebildeten Rücklage steht deren Erforderlichkeit für die Einhaltung der Regelgrenze der Schuldenregel entgegen. Im Übrigen würde selbst der vollständige Einsatz dieser Rücklage nicht dazu führen, dass die Regelgrenze im Jahr 2021 eingehalten werden könnte.

III. Stellungnahme des gutachtlich beteiligten Ausschusses

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/300 in seiner 2. Sitzung am 12. Januar 2022 gutachtlich beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD und DIE LINKE., den Gesetzentwurf anzunehmen.

IV. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Haushaltsausschuss beschloss in dieser 2. Sitzung am 15. Dezember 2021 auf Antrag der Fraktion der CDU/CSU (Ausschussdrucksache 20(8)8 neu) einstimmig, zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021) eine zweistündige öffentliche Anhörung durchzuführen.

Die Anhörung fand in der 3. Sitzung des Haushaltsausschusses am 10. Januar 2022 statt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

Prof. Dr. Philipp Bagus, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

Prof. Dr. Lena Dräger, Leibniz Universität Hannover

Prof. Dr. Christoph Gröpl, Universität des Saarlandes

Dr. Katja Rietzler, Hans-Böckler-Stiftung

MR BRH Dieter Hugo, Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Juristische Fakultät Universität Würzburg

Dipl.-Volkswirtin Friederike Spiecker

Prof. Dr. Jens Südekum, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Prof. Dr. Alexander Thiele, Business & Law School, Hochschule für Management und Recht

Prof. Dr. Joachim Wieland, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Prof. Dr. Berthold U. Wigger, Karlsruher Institut für Technologie

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Deutscher Landkreistag

Stefan Anton, Deutscher Städtetag

Deutscher Städte- und Gemeindebund

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll (Ausschussprotokoll-Nummer 20/03) einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen (Ausschussdrucksachen 20(8)18 und 20(8)18 zu) ist der Öffentlichkeit zugänglich.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

1. Überblick

Nach der Zuleitung des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021, Drucksache 20/300) durch die Bundesregierung an den Deutschen Bundestag am 13. Dezember 2021, beschloss der Haushaltsausschuss in dieser 2. Sitzung am 15. Dezember 2021 auf Antrag der Fraktion der CDU/CSU (Ausschussdrucksache 20(8)8 neu) einstimmig, dazu eine zweistündige öffentliche Anhörung durchzuführen.

Unter Einbeziehung der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung vom 10. Januar 2022 hat der Haushaltsausschuss in seiner 4. Sitzung am 12. Januar 2022 den Entwurf eines Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 abschließend beraten.

Mit dem vom Haushaltsausschuss beschlossenen Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021) nebst Gesamtplan – Drucksache 20/300 – in der Fassung der vorliegenden Beschlussempfehlung steigen die Ausgaben des Bundeshaushalts 2021 auf nunmehr 572,726 Mrd. Euro. Die bisherige Planung sah Ausgaben in Höhe von 547,726 Mrd. Euro vor.

Der Entwurf des Zweiten Nachtragshaushalts 2021 sieht unverändert eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 240,176 Mrd. Euro vor. Damit kommt es im Jahr 2021 zu einer Überschreitung der Regelgrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und 3 des Grundgesetzes um 208,865 Mrd. Euro (Stand: 14. Januar 2022).

Die Vorgaben des Artikels 115 des Grundgesetzes und des Artikel 115-Gesetzes sind bei entsprechendem Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages zur Überschreitung der Kreditobergrenze in gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes eingehalten. Der Beschluss ist gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 7 des Grundgesetzes mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

Im Übrigen wird auf die Anlage zu diesem Bericht verwiesen.

2. Beratungen im Haushaltsausschuss

In seiner 4. Sitzung am 12. Januar 2022 startete die Aussprache zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021, Drucksache 20/300) unmittelbar mit einer Berichterstatterunde. Die Aussprache wurde einzelplanübergreifend geführt.

Aus den Reihen der Opposition wurde übergreifend geäußert, dass der Nachtragshaushalt als verfassungswidrig angesehen werde. Insbesondere die Zuweisung von Mitteln in Höhe von 60 Mrd. Euro an den Energie- und Klimafonds (EKF) sowie die Tatsache, dass das Haushaltsjahr 2021 abgelaufen sei, wurden kritisiert. In diesem Zusammenhang wurde mehrfach auf die Stellungnahmen der Juristen unter den Sachverständigen und deren Aussagen in der am 10. Januar 2021 durchgeführten Anhörung verwiesen. Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen, Dr. Florian Toncar, verwies zur Frage der Rechtmäßigkeit des Nachtragshaushaltes unter anderem auf die Ausführungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung und ebenso wie die Koalitionsfraktionen auf entsprechende Stellungnahmen und Aussagen der Sachverständigen in der stattgefundenen Anhörung.

Die Koalitionsfraktionen brachten zudem im Einzelplan 60 zwei korrespondierende Anträge ein. Damit sollen sowohl bei Titel 614 01 – Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (Ausschussdrucksache 20(8)0025) als auch im Wirtschaftsplan des Energie- und Klimafonds (Kapitel 6092) bei Titel 919 01 – Zuführung an Rücklage (Ausschussdrucksache 20(8)0026) verbindliche Erläuterungen ausgebracht werden. Dadurch soll verbindlich geregelt werden, dass die mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2021 zur Überwindung der Pandemiefolgen zusätzlich zugewiesenen Mittel im EKF kurz- und mittelfristig nur zur Finanzierung von Ausgaben zur Abfederung und Überwindung der durch die COVID-19-Pandemie verursachten Notsituation dienen und hierbei nur für zusätzliche Maßnahmen zur Bewältigung des Klimawandels, Maßnahmen zur Transformation der deutschen Wirtschaft und nachholende Investitionen verwendet werden dürfen. Beide Anträge wurden mit der Stimmenmehrheit der Koalitionsfraktionen angenommen.

Seitens der Fraktion der CDU/CSU wurden drei Anträge zum Gesetzentwurf der Bundesregierung bezüglich des Einzelplans 60 eingebracht. Beabsichtigt wurden mit den Anträgen die Streichung des Titels 371 03 – Globale Mehreinnahme (Ausschussdrucksache 20(8)0028), die Kürzung der Zuweisung an den Energie- und Klimafonds im Titel 614 01 um 60 Mrd. Euro (Ausschussdrucksache 20(8)0029) sowie die Reduzierung der Globalen Minderausgabe im Titel 972 01 um 35 Mrd. Euro (Ausschussdrucksache 20(8)0030) aus verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Anträge wurden jedoch ausnahmslos im Haushaltsausschuss abgelehnt.

Übergreifend kritisiert wurde seitens der Oppositionsfraktionen zudem der von den Koalitionsfraktionen beantragte einzelplanübergreifende Stellenaufwuchs. Dem wurde seitens der Koalition entgegnet, der Stellenaufwuchs hänge mit dem Regierungswechsel und zusätzlichen aus dem Koalitionsvertrag resultierenden Aufgaben zusammen.

Unter Einbeziehung der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung vom 10. Januar 2022 schloss der Haushaltsausschuss in dieser Sitzung seiner Beratungen über den Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021) (Drucksache 20/300) ab.

3. Stellungnahmen der Fraktionen

Die **Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP** betonen, das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 mit der nach dem Jahr 2020 erneut hohen Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (EKF) sei in der aktuellen pandemischen Notsituation notwendig. Die lang andauernde und sich wieder verschärfende pandemische Situation erfordere weiterhin erhebliche finanzwirksame Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Abmilderung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Folgen. Nach dem massiven wirtschaftlichen Einbruch im Jahr

2020 seien weiterhin erhebliche wirtschaftliche Impulse notwendig, um die deutsche Volkswirtschaft wieder auf einen langfristig nachhaltigen Wachstumspfad führen zu können.

Neben den kurzfristigen und unmittelbaren Schutz- und Hilfsmaßnahmen seien konjunkturstützende erhöhte staatliche Investitionen sowie die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen ein wesentliches Element zur nachhaltigen Bewältigung der Pandemiefolgen. In der aktuellen pandemischen Lage gehe es vor allem darum, Investitionen nachzuholen, die aufgrund der pandemiebedingten Verwerfungen bzw. der fehlenden Planungssicherheit nicht oder nicht in ausreichendem Maße erfolgt seien. So zeige die letztjährige Herbstprojektion der Bundesregierung, dass die gesamte Investitionstätigkeit der deutschen Volkswirtschaft (gemessen an den kumulierten Bruttoanlageinvestitionen) in den Jahren 2020 und 2021 preisbereinigt deutlich unterhalb des in der Herbstprojektion des Jahres 2019 für diesen Zeitraum geschätzten Volumens geblieben sei.

Hinzu kämen weitere Unsicherheiten durch aktuelle Entwicklungen. So falle das Wachstum im Jahr 2021 gemäß der Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aufgrund bestehender Lieferengpässe geringer aus, als im Frühjahr erwartet. Die erneut steigende Infektionsdynamik und die Unsicherheiten über eine neu aufgetretene Virusvariante stellten zudem ein hohes Risiko für die weitere Entwicklung dar. Die Finanzpolitik müsse deshalb weiterhin ihren Beitrag leisten, um die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu lindern. In diesem Zusammenhang leisteten öffentliche Investitionen und die Förderung privater Investitionen, die die notwendige Transformation zu einer klimaneutralen Volkswirtschaft beförderten, einen wesentlichen Beitrag.

Die erneut hohe Zuweisung schaffe vor allem auch Planungssicherheit für die Folgejahre und rege damit private Investitionstätigkeit an. Die verlässliche Absicherung von Zukunftsaufgaben habe eine wichtige Signalwirkung und setze die in der Pandemie dringend notwendigen zusätzlichen wirtschaftlichen Impulse. Diese Einschätzung sei auch von den ökonomischen Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung am 10. Januar 2022 bestätigt worden.

Zudem führe die Zuweisung an den EKF wegen absehbarer und jeweils als Globalposition veranschlagter Minderausgaben und Mehreinnahmen zu keiner zusätzlichen Nettokreditemächtigung (NKA). Sofern im Haushaltsvollzug weitere Entlastungen entstünden, würden diese zur Senkung der NKA führen.

Mit den von den Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP eingebrachten Anträgen würden die bereits in der Gesetzesbegründung dargelegten, der Pandemiebewältigung dienenden Ausgabenzwecke für die zusätzlichen EKF-Mittel zeitlich und gegenständlich weiter konkretisiert und mittels verbindlicher Haushaltsvermerke im Haushaltsplan festgelegt. Die Ampelfraktionen betonten, dass die fünf in den Beschlussunterlagen benannten Bereiche gezielte und gesamtwirtschaftlich bedeutsame Impulse setzten, die zur Überwindung der Pandemiefolgen erforderlich seien und damit die Zweckbindung der Mittel im Rahmen der Bewältigung der Coronapandemie weiter verdeutlichen und verstärken würden.

In der Gesetzesbegründung sei bereits differenziert dargelegt worden, warum die mit dem Zweiten Nachtrags Haushaltsgesetz 2021 vorgesehene zusätzliche Zuweisung an den EKF zur Krisenbekämpfung geeignet, erforderlich und angemessen sei und für welche Zwecke die zusätzlichen EKF-Mittel vorgesehen seien (zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Transformation der deutschen Wirtschaft). Im Vordergrund stehe dabei insbesondere das Nachholen von Investitionen, die aufgrund der pandemiebedingten Verwerfungen bzw. der fehlenden Planungssicherheit unterblieben, aber entscheidend für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft seien.

Die vor der Pandemie bis zum Jahr 2019 gebildete Rücklage sei für die Einhaltung der Regelgrenze der Schuldenregel in den Folgejahren erforderlich. Daher könne diese nicht bereits jetzt für zusätzliche Einnahmen genutzt werden. Im Übrigen könnte selbst bei einem vollständigen Einsatz im Jahr 2021 die Regelgrenze der Schuldenregel nicht eingehalten werden.

Die vorgesehene Anpassung der Buchungssystematik der Sondervermögen bei der Berechnung der Schuldenregel sei zu begrüßen. Damit würden bisherige Planungssicherheiten bei der Haushaltsaufstellung durch Schätzungen der Finanzierungssalden der Sondervermögen und systematische Inkonsistenzen bei der Buchungstechnik von Rücklagen im Kernhaushalt und in Sondervermögen beseitigt. Mit einer rückwirkenden Umstellung werde sichergestellt, dass auch die Zuführungen der Vergangenheit korrekt erfasst werden.

Die **Fraktion der CDU/CSU** machte deutlich, dass das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 aus ihrer Sicht verfassungswidrig sei. Sie sehe sich durch die Anhörung in ihrer Auffassung bestätigt, da die Mehrheit der Juristen unter den Sachverständigen die Verfassungskonformität ebenfalls bezweifelt habe. Besonders schwer ins Gewicht seien dabei die Stellungnahme und Ausführungen des Bundesrechnungshofes gefallen. Die schuldenfinanzierte Rücklagenbildung für den Energie- und Klimafonds (EKF) sei nicht mit den haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätzen wie dem Jährlichkeitsprinzip (Artikel 110 Absatz 2 Satz 1 GG) und dem Wirtschaftlichkeitsgebot (Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 GG, § 6 Absatz 1 HGrG, § 7 Absatz 1 Satz 1 BHO) vereinbar. Zudem werde die dem Haushaltsrecht innewohnende Bedarfsdeckungsfunktion (Artikel 110 Absatz 1 GG, §§ 5, 8 und 12 HGrG) auf den Kopf gestellt. Notlagenkreditemächtigungen, die im Haushaltsplan 2021 deutlich über dem absehbaren Bedarf veranschlagt worden seien, sollten für klimarelevante Ausgaben in den kommenden Jahren „zurückgelegt“ werden.

Die Fraktion der CDU/CSU hob hervor, dass zwischen dem Neuverschuldungsbedarf und der Notlage ein konkreter Veranlassungszusammenhang bestehen müsse. Dieses notlagenverschuldungsspezifische Konnexitätsprinzip werde mit der Umwidmung der sogenannten „Corona-Kredite“ in „Klima-Kredite“ missachtet. Eine nachträgliche Zweckänderung sei nicht für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung von der Schuldenbremse gedeckt. Das unstrittige Erfordernis einer engen Konnexität zwischen Notsituation und finanzrelevanter Maßnahmen zu deren Bekämpfung ergebe sich bereits aus dem Wortlaut von Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG. Danach bestehe für den Bund die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung von der Schuldenbremse bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entzögen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigten. Beim Klimawandel handele es sich jedoch um keine außergewöhnliche Notsituation, sondern um eine dauerhafte politische Herausforderung.

Die Fraktion der CDU/CSU bezweifelte, dass die im Gesetzentwurf angeführten Begründungen „Überwindung des Klimawandels“ und „Transformation der deutschen Wirtschaft“ von den gesetzlichen Anforderungen für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung von der Schuldenbremse gedeckt seien. Folge man dieser Logik (Überwindung des Klimawandels, Transformation der deutschen Wirtschaft), hätte man in der Folge permanente „außergewöhnliche Notsituationen“, die eine über die 0,35-Prozent-Regel hinausgehende Neuverschuldung im Bundeshaushalt ermöglichen. Dies könne nicht im Sinne der Verfassung, des Haushaltsgesetzgebers und zukünftiger Generationen sein. Die Schuldenbremse und die mit ihr verfolgten Ziele würden auf diese Weise ad absurdum geführt.

Auch die im Zuge der Beratungen von der Koalition vollzogene haushaltstechnische Änderung in Form eines Haushaltsvermerks ändere materiell nichts. Der Rechtsverstoß könne auf diese Weise nicht geheilt werden. Diese Änderung sei letztlich nur die Folge des verfassungswidrigen Vorgehens – nämlich Corona-Kredite in Höhe von 60 Milliarden Euro zu Klima-Krediten zu erklären. Diese Maßnahme sei der untaugliche Versuch, die Schuldenumwidmung mit dem Grundgesetz in Einklang zu bringen. Aus Gründen politischer Opportunität solle durch die Umwidmung der „Corona-Kredite“ in „Klima-Kredite“ die Inanspruchnahme von Kreditemächtigungen ermöglicht werden. Dies sei aber mit dem Staatsschuldenrecht des Grundgesetzes nicht zu vereinbaren und daher verfassungswidrig.

Zudem unterstütze die Fraktion der CDU/CSU die Ausführungen des Bundesrechnungshofes, wonach die parlamentarische Beschlussfassung über das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 nach Abschluss des Haushaltsjahres 2021 der Funktion des Haushaltsplans als Planungsinstrument widerspreche. Es bestehe kein finanzwirtschaftliches Bedürfnis für einen Zweiten Nachtragshaushalt 2021. Wolle die Koalition entsprechende finanzwirtschaftliche Maßnahmen ergreifen und zusätzliche kreditfinanzierte Maßnahmen einleiten, so sollte dies mit den Beratungen über den Haushaltsentwurf 2022, der bereits am 9. März 2022 im Kabinett verabschiedet werden solle, erfolgen. Zudem bemängelte sie die hier fehlende Begründung innerhalb des Gesetzes.

Darüber hinaus sei es auffällig und zugleich verwunderlich, dass der Rückgriff auf die allgemeine Rücklage (ehemals sog. „Asyl-Rücklage“) in Höhe von 48,2 Milliarden Euro nicht erfolge, obwohl die Fraktion der FDP, die jetzt bekanntermaßen den Bundesminister der Finanzen stelle, dieses in der Vergangenheit parlamentarisch (u. a. Drucksache 19/20741) mehrfach gefordert habe. Auch der Bundesrechnungshof habe in seiner Stellungnahme für die Anhörung darauf verwiesen, dass die Nutzung von Notlagenkrediten nur das letzte Mittel sein könne. Eine inhaltliche Begründung für die Nichtnutzung der Rücklage in Höhe von 48,2 Milliarden Euro sei unterblieben.

Die Fraktion der CDU/CSU stellte heraus, dass selbst in Anerkennung etwaiger ökonomischer Notwendigkeiten dies kein Freibrief dafür sein könne, gegen das Grundgesetz zu verstoßen und einen verfassungswidrigen Haushalt zu verabschieden. Anstatt 60 Milliarden Euro weniger Schulden aufzunehmen, solle mit den transferierten 60 Milliarden Euro an nicht genutzten Kreditermächtigungen in den EKF ein Ausgabenpuffer für die nächsten Jahre geschaffen werden. Dieses Vorgehen diene einzig der Geldbeschaffung. Die umgewidmeten Mittel sollten zur Finanzierung einer Vielzahl von Maßnahmen in den nächsten Jahren im EKF geparkt und bei Bedarf verfügbar gemacht werden. Die verbindenden Elemente für die Entstehungsgeschichte dieser Koalition seien das Geld und die Inkaufnahme eines Verfassungsbruchs.

Deutliche Kritik übe die Fraktion der CDU/CSU auch an der Einführung einer neuen Buchungssystematik bei den Sondervermögen. Die Veränderung der Anrechnungsmethode bei den Sondervermögen diene einzig dazu, sich einen größeren Verschuldungsspielraum für die Zukunft zu verschaffen. Denn mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 würden die Mittelabflüsse eben nicht mehr wie bisher auf die für die Schuldenbremse relevante Kreditaufnahme angerechnet. Es erfolge gemäß EKF-Wirtschaftsplan einschließlich der 60 Milliarden Euro eine Rücklagenzuführung in Höhe von gut 76,2 Milliarden Euro im Jahr 2021. Damit betrage das zur Verfügung stehende Gesamtvolumen des EKF-Sondervermögens rund 103 Milliarden Euro, aus dem sich die Koalition ab dem Jahr 2022 bedienen könne, ohne dass dies auf die Schuldenbremse angerechnet werde.

Vergleiche man zudem diese Summe – ohne Einbeziehung weiterer Sondervermögen in Milliardenhöhe – mit der bisher geplanten Höhe von 443 Milliarden Euro für den Haushalt 2022 (1. Regierungsentwurf zum Haushalt 2022), sei der Anteil außerhalb des Bundeshaushalts („Schattenhaushalt“) mit gut 23 Prozent exorbitant hoch und nicht mehr mit den Grundsätzen von Haushaltswahrheit und -klarheit vereinbar.

Die vorgesehenen Haushaltskonstruktionen bzw. -veränderungen verschleierte letztlich die wirklichen finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und die Gesamtverschuldung. Dieses Vorgehen habe nichts mit sozialer Haushaltspolitik zu tun. Es widerspreche dem Geist und der Intention der Schuldenbremse.

Aus Sicht der **Fraktion der AfD** sei der vorgelegte zweite Nachtragshaushalt 2021 aus mehreren Gründen als verfassungswidrig einzuschätzen. Dies habe auch die Anhörung des Haushaltsausschusses am 10. Januar 2022 ergeben. Mehrheitlich seien die Sachverständigen, insofern sie sich juristisch zum Sachverhalt äußerten, zu dem Ergebnis gekommen, dass das im Nachtragshaushalt 2021 angelegte Vorgehen vom Grundgesetz nicht gedeckt sei.

Das zentrale Vorhaben des zweiten Nachtragshaushalts 2021 bestehe darin, die nicht genutzten Kreditermächtigungen des Haushaltsjahres 2021 in die Rücklage des Energie- und Klimafonds (EKF) zu übertragen. Weiterhin solle die Schuldenregel dahingehend abgeändert werden, dass künftig nur noch die Zuführung von Mitteln in Sondervermögen, nicht aber deren Abfluss aus Sondervermögen für die Schuldenregel relevant sein solle.

Die Verfassungswidrigkeit dieser beiden Vorhaben ergebe sich aus den folgenden Gesichtspunkten.

Das Wirtschaftlichkeitsgebot, normiert durch Artikel 114 Absatz 2 des Grundgesetzes sowie § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO), verbiete es, eine Nettoneuverschuldung in Kauf zu nehmen, die nicht durch einen aktuellen Ausgabebedarf veranlasst sei. Dies gelte sogar unabhängig davon, ob es sich um Notlagenkredite, für die engere Maßstäbe anzulegen seien, handele oder nicht. Die Bekämpfung der sog. Klimakrise stelle jedoch aufgrund ihres dauerhaften Charakters weder einen aktuellen Ausgabebedarf dar, noch seien aktuelle Ausgaben überhaupt vorgesehen, da die in die Rücklage des EKF übertragenen Mittel erst im Laufe der nächsten Jahre abfließen sollten. Eine derartige kreditfinanzierte Rücklagenbildung verletze zudem das grundgesetzlich normierte Jährlichkeitsprinzip (Artikel 110 Absatz 2 GG und § 4 BHO) sowie die Haushaltsprinzipien von Fälligkeit (§ 11 BHO) und Haushaltswahrheit (§ 13 BHO) in eindeutiger Weise. In diesem Zusammenhang verweise man hierzu auch auf die Stellungnahme des Bundesrechnungshofs zum aktuellen zweiten Nachtragshaushalt wie auch bereits schon zum zweiten Nachtragshaushalt 2020.

Ob und wie zügig die Mittel in den kommenden Jahren aus dem EKF abfließen würden, sei angesichts der hohen Reste und der bereits bestehenden Rücklagen im EKF völlig offen. Der Gesetzentwurf mache hierzu keine Angaben. Es stehe zu erwarten, dass die nun bewilligten Mittel über viele Jahre gestreckt würden. Gleichzeitig könne nicht davon ausgegangen werden, dass die aktuelle konjunkturelle Schwächeperiode über einen so langen Zeitraum anhalte, so dass selbst dann, wenn man die Belebung der Konjunktur als legitimen Grund für eine Über-

schreitung der Schuldengrenze gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG ansähe, was jedoch laut Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27. Oktober 2021 sowie der überwiegenden Anzahl der Sachverständigen in der Anhörung keinesfalls berechtigt wäre, die Voraussetzungen für eine weitere Inanspruchnahme des Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes nicht gegeben seien.

Es zeige sich an dieser Stelle das altbekannte Problem keynesianischer Wirtschaftspolitik, wonach staatliche Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig so viel Planungs- und Umsetzungszeit in Anspruch nehmen, dass die konjunkturelle Unterauslastung zu dem Zeitpunkt, zu dem die Stützmaßnahmen griffen, oft gar nicht mehr bestehe. Hinzu komme die mangelnde Zielgenauigkeit der geplanten Maßnahmen, die vielfach gerade nicht darauf ausgerichtet seien, die bestehende Produktionslücke zu schließen und auf diesem Wege Arbeitsplätze zu sichern, sondern eindeutig transformativen Charakter hätten und in ohnehin ausgelasteten Produktionszweigen eher zu Preissteigerungen führen würden als zu einer Steigerung des Outputs oder der Investitionen. Ein Gastronom beispielsweise, der aufgrund der 2G-Beschränkungen aktuell in seiner wirtschaftlichen Existenz bedroht sei, komme nicht dadurch wieder auf die Beine, dass an anderer Stelle im Wirtschaftskreislauf eine Klimainvestition gefördert werde. Genauso wenig würden die Produzenten, die aufgrund des Chipmangels in Bedrängnis geraten seien, von zusätzlichen Ausgaben innerhalb des EKF profitieren, da die Engpässe hierdurch nicht aufgelöst, sondern aufgrund der Knappheit dieser Ressource und der zusätzlichen Nachfrage eher noch verschärft würden, so dass die gesamte mit dem Nachtragshaushalt verfolgte Politik die Konjunktur sogar noch dämpfen könnte, anstatt sie anzukurbeln. Derartige Unternehmen und mithin die dort angesiedelten Arbeitsplätze könnten nur gesichert werden, indem die Corona-Maßnahmen aufgehoben würden und mittelfristig dadurch auch die Lieferketten wieder in Gang kämen.

Anhand dieser Betrachtungen sei ersichtlich, dass die zwingende Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Artikels 115 Absatz 2 GG, nämlich das Vorliegen einer Notlage, die sich der Kontrolle des Staates entziehe, gar nicht gegeben sei. Denn der Staat habe die in vielerlei Hinsicht exzessiven Corona-Maßnahmen ja selbst verfügt und sei somit in weiten Teilen selbst für den Wirtschaftseinbruch verantwortlich. Außerdem zeichne sich bei der Verbreitung der Omikron-Variante des Coronavirus ab, dass aufgrund der vielfach mildereren Krankheitsverläufe weiterhin nicht mit einer Überbelegung der Intensivstationen zu rechnen sei. Ohnehin hätten der Gesetzgeber und die Regierungen von Bund und Ländern längst dem nach wie vor fortschreitenden Kapazitätsabbau in den Krankenhäusern entgegenwirken müssen. Zeit genug hierfür habe in hinreichendem Maße bestanden. Allein der politische Wille fehlte, wenn man sich vor Augen führe, dass Impfpärzte mit Honoraren von monatlich bis zu 25.000 Euro bedacht würden, für Pflegekräfte hingegen gar keine entsprechenden Regelungen getroffen worden seien. Auch vor dem Hintergrund der aktuellen Pandemie-Situation sei es somit mehr als zweifelhaft, ob die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Artikels 115 Absatz 2 GG aktuell noch gegeben seien, zumal sie unter ernstzunehmenden Maßstäben, etwa denen des Bundesrechnungshofs in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 9. Juni 2021, zumindest was die Auslastung der Krankenhäuser angehe, ohnehin zu keinem Zeitpunkt gegeben gewesen seien.

Unabhängig davon stünden die mit dem zweiten Nachtragshaushalt avisierten Maßnahmen in keinem Veranlassungszusammenhang mit der ins Feld geführten Notlage, denn Klimaschutz und Digitalisierung seien schlicht etwas anderes als die Eindämmung der Pandemie. Ein derartiger Veranlassungszusammenhang wäre jedoch Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG. Wenn die durch Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG begründete Möglichkeit der Schuldenaufnahme zur Umsetzung oder Intensivierung von politischen Programmen genutzt werde, welche ohnehin und unabhängig von der Notlage verfolgt würden, so sei dies als missbräuchlich und mithin verfassungswidrig zu bewerten.

Ähnliches gelte für die geplante Veränderung der Behandlung von Sondervermögen zur Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme. Auch hier werde die Schuldenbremse eindeutig verletzt, da diese selbstverständlich, wie die gesamte Haushaltsgesetzgebung, nach dem Jährlichkeitsprinzip ausgerichtet sei. Es sei gerade die Intention des Gesetzgebers gewesen, reine Verschiebungen zwischen dem Kernhaushalt und den Sondervermögen als nicht relevant für die Schuldenregel zu klassifizieren, sondern die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme in dem Jahr zu verbuchen, in dem sie tatsächlich erfolge. Nicht zuletzt aus diesem Hintergrund sei der ehemalige Absatz 2 des Artikels 115 bei der Grundgesetzänderung 2009 gestrichen worden. Dies nun rückabzuwickeln, indem die Erfassung der Kreditaufnahme rein opportunistisch in Jahre verlagert werde, in denen die Schuldenbremse ohnehin ausgesetzt gewesen sei, widerspreche eindeutig dem Geist der Gesetzgebung, unterlaufe das Jährlichkeitsprinzip (Artikel 110 Absatz 2 des Grundgesetzes, § 4 BHO) und sei daher ebenfalls als unzulässig einzu-
stufen.

Nicht zuletzt müsse darauf hingewiesen werden, dass der zweite Nachtragshaushalt auch insofern abzulehnen sei, als dass dieser aus zweierlei Gründen überhaupt nicht benötigt werde. Einerseits verfüge der Bund mit der „Asylrücklage“ über eine Kreditermächtigung, mit der er in der Lage wäre, auf akute Notsituationen zu reagieren. Diese Rücklage aufzulösen, bevor neue Kreditermächtigungen bewilligt würden, wäre sowohl haushaltsrechtlich als auch verfassungsrechtlich geboten. Zweitens stünden die Haushaltsberatungen zum Haushalt 2022 kurz bevor. Es gebe nicht den geringsten Grund, die für die Klimapolitik für erforderlich gehaltenen Mittel im Zuge eines regulären Haushaltsaufstellungsverfahrens bereitzustellen. Auf die Stellungnahme des Bundesrechnungshofs zur Anhörung sei an dieser Stelle verwiesen.

Im Ergebnis lehnt die AfD-Fraktion den Gesetzentwurf aus Drucksache 20/300 ab. Als besonders besorgniserregend wurde die Häufigkeit gesehen, mit der wechselnde Regierungskoalitionen sich über die Regelungen des Grundgesetzes hinwegsetzten. Denn aus Sicht der Fraktion der AfD sei bereits der zweite Nachtragshaushalt 2020 wie auch die bisherigen Haushalte des Jahres 2021 aus ähnlichen Gründen nicht verfassungskonform gewesen.

Die **Fraktion DIE LINKE** stellt fest, der Bundeshaushalt 2021 nach der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation aufgrund der Corona-Krise habe eine Ermächtigung zur Neuverschuldung in Höhe von insgesamt 240,2 Milliarden Euro vorgesehen. Im Laufe des Haushaltsjahres 2021 seien davon 60 Milliarden Euro nicht ausgeschöpft worden. Anstatt diese bereits erteilten Kreditermächtigungen auslaufen zu lassen, sollten sie im Rahmen des Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushalt 2021 dem Energie- und Klimafonds – künftiger Name: Klima- und Transformationsfonds – zugeführt werden.

Die Berücksichtigung von Sondervermögen bei der Schuldenbremse solle zudem so geändert werden, dass Zuweisungen im Moment der Zuweisung und nicht mehr – wie bislang – bei Verausgabung auf die zulässige Neuverschuldung gemäß Schuldenbremse angerechnet werden. Auf diese Weise wolle die Koalition erreichen, dass die umzuwidmenden 60 Milliarden Euro unabhängig von ihrer kassenwirksamen Verwendung zulasten des Bundeshaushalts 2021 verbucht werden könnten. Koalition und Bundesregierung wollten sich so einen Vorrat an Haushaltsmitteln für die Zeit ab 2023 verschaffen, ab der die Schuldenbremse formal wieder greifen solle.

Der vorliegende Entwurf zu einem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 lege die finanzpolitische Zwickmühle offen, für die sich die Koalition entschieden habe: Einerseits wolle sie die Finanzierung dringend notwendiger öffentlicher Investitionen und die finanzielle Förderung privater Investitionen im Bereich des Klimaschutzes mittelfristig sicherstellen, ohne dafür Steuern zu erhöhen. Andererseits habe sich die Koalition in ihrem Koalitionsvertrag zur Einhaltung der Schuldenbremse ab 2023 verpflichtet. Durch Umwidmung von Kreditermächtigungen verbunden mit einem „kreativen“ Umgang mit schuldenbremsenrelevanten Buchungsregeln wolle die Koalition eine formale Einhaltung der Schuldenbremse ab 2023 sicherstellen.

Die zusätzlichen staatlichen Ausgaben für den Klimaschutz würden allein für den Zeitraum bis 2030 auf jährlich 46 Milliarden Euro geschätzt. Der Bundesanteil davon betrage 30 Milliarden Euro jährlich. Doch die Koalition wolle die Schuldenbremse zementieren. Die Schuldenbremse fördere die Privatisierung der öffentlichen Infrastruktur. Das sei teuer und ungerecht, da die Allgemeinheit den privaten Investoren hohe Renditen finanzieren müsse. Stattdessen müssten wieder Kredite im Umfang der Investitionen möglich sein. Denn die Zinsen, die der Staat am Kapitalmarkt aufbringen müsse, seien niedrig, teilweise sogar negativ, und eine gute Infrastruktur nütze auch künftigen Generationen. Deshalb sei es sinnvoll, die Finanzierung von Investitionen auch über Kredite zu strecken.

Die Koalition verweigere selbst angesichts der Corona-Krise eine Umverteilung von oben nach unten. Da es keine Steuererhöhungen für Wohlhabende und Besserverdienende geben solle, würden Ausgabenkürzungen, Umlagesysteme nach dem Muster der EEG-Umlage und Verbrauchssteuern als Finanzierungsquellen einspringen. Das begründe nicht nur eine neue Runde von Ungerechtigkeiten, es werde auch die Akzeptanz des notwendigen Umbaus der gesellschaftlichen Infrastruktur beschädigen.

Notwendig wäre eine höhere Besteuerung der großen Vermögen und der höheren Einkommen, damit mehr Mittel für die Belange des Gemeinwohls zur Verfügung gestellt werden könnten, also mehr für Bildung, Soziales und Integration, für Vermeidung von Kinderarmut, für Infrastruktur und Klimaschutz. Nur so könne vermieden werden, dass die Schere zwischen Arm und Reich weiter auseinander gehe, Abstiegsängste der Mittelschicht geschürt und gesellschaftliche Gruppen gegeneinander ausgespielt werden.

Die Fraktion DIE LINKE. fordere zum einen, dass die Schuldenbremse durch eine Regelung ersetzt werde, wonach die Einnahmen aus Nettokreditaufnahme die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürften („Goldene Regel“) und zum anderen eine Finanzierung der Corona-Lasten nach der Krise durch eine einmalige Vermögensabgabe auf die Vermögen von Milliardären und Multi-Millionären mit hohen Freigrenzen für Betriebsvermögen. Vorbild dafür sei der Lastenausgleich nach dem Zweiten Weltkrieg.

Der **Haushaltsausschuss** empfiehlt die Annahme des Gesetzentwurfs über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021) nebst Gesamtplan – Drucksache 20/300 – in der Fassung der vorliegenden Beschlussempfehlung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD und DIE LINKE.

B. Besonderer Teil

Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021

„Der Haushaltsausschuss möge beschließen:

Beim Bundesministerium des Innern und für Heimat (Kapitel 0612) dürfen zur Herstellung der Arbeitsfähigkeit des neuen Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesens (BMWSB) die in der Begründung aufgeführten Planstellen und Stellen dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen zunächst zur Bewirtschaftung übertragen werden. Sie werden nach der Einrichtung eines Einzelplans für das BMWSB in dessen Stellenhaushalt übertragen.

Begründung:

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat in seiner 2. Sitzung am 15. Dezember 2021 seine Einwilligung in die Ausbringung von 95 Planstellen und Stellen für den Aufbau der Zentralabteilung und der Leitungsabteilung des neuen Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) gemäß § 15 Absatz 1 Haushaltsgesetz erteilt. Da ein eigener Einzelplan für das BMWSB noch nicht existiert, wurden 95 Planstellen und Stellen dazu im Einzelplan 06 wie folgt zusätzlich ausgebracht:

Titel 422 01:

1,0 B 9, 2,0 B 6, 11,0 B 3, 2,0 A 16, 26,0 A 15, 7,0 A 14, 2,0 A 13 g+Z, 14,0 A 13 g, 4,0 A 12, 2,0 A 11, 1,0 A 9 m+Z, 3,0 A 8

Titel 428 01:

1,0 E 11, 6,0 E 9 b, 3,0 E 9 a, 5,0 E 8, 3,0 E 6, 2,0 E 4

Damit eine Einstellung in das BMWSB bzw. eine Versetzung zum BMWSB möglich ist, müssen dem BMWSB entsprechende Planstellen und Stellen zur Bewirtschaftung übertragen werden.

Die damit verbundenen zusätzlichen Personalausgaben werden vorläufig aus den im Einzelplan 06 zur Verfügung stehenden Mitteln finanziert und im Rahmen des Ressortübergangs ausgeglichen.

Dies gilt auch für die folgenden Planstellen, die in Personalliste B zum 2. Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 für den Aufbau der Abteilung Wohnen im BMWSB bei Kapitel 0612 Titel 422 01 enthalten sind: 1,0 B 9, 1,0 B 6, 3,0 B 3, 3,0 A 16, 1,0 A 15.“

Der Antrag wurde mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD und DIE LINKE. angenommen.

Berlin, den 12. Januar 2022

Dennis Rohde
Berichterstatter

Christian Haase
Berichterstatter

Sven-Christian Kindler
Berichterstatter

Otto Fricke
Berichterstatter

Peter Boehringer
Berichterstatter

Dr. Gesine Löttsch
Berichterstatterin

2. Nachtrag zum Haushalt 2021

Ergebnis der Beratung
im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Gesamtübersicht

| | Mio. € |
|---|----------------|
| I. Ausgaben | |
| Bisheriges Soll 2021 | 547.726 |
| Steigerung (in Prozent gegenüber Soll 2020) | +7,7 |
| Nachtrag | +25.000 |
| Neues Soll 2021 | 572.726 |
| Steigerung (in Prozent gegenüber Soll 2020) | +12,6 |
| Investitionen | |
| • Bisheriges Soll 2021 | 59.268 |
| • Nachtrag | - |
| Neues Soll 2021 | 59.268 |
| II. Einnahmen | |
| 1. Steuereinnahmen | |
| • Bisheriges Soll 2021 | 284.024 |
| • Nachtrag | - |
| Neues Soll 2021 | 284.024 |
| 2. Sonstige Einnahmen | |
| • Bisheriges Soll 2021 | 23.526 |
| • Nachtrag | +25.000 |
| Neues Soll 2021 | 48.526 |
| 3. Nettokreditaufnahme | |
| • Bisheriges Soll 2021 | 240.176 |
| • Nachtrag | - |
| Neues Soll 2021 | 240.176 |
| 4. Nach der Schuldenregel maximal zulässige Nettokreditaufnahme | |
| • Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme | 12.072 |
| • Abzüglich Konjunkturkomponente | -13.865 |
| • Abzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen | -5.375 |
| • Maximal zulässige Nettokreditaufnahme | 31.311 |

Differenzen durch Rundung möglich

