

**Öffentliche Anhörung**

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages  
am 23. Januar 2012 in Berlin

**Stellungnahme des Bundesrechnungshofes  
vom 20. Januar 2012**

**zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur  
Stabilisierung des Finanzmarktes  
(Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz – 2. FMStG)  
(BT-Drucksache 17/8343)**

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Änderungen zur Kreditermächtigung nach § 9 Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz (FMStFG) in Artikel 1 Nummer 14 des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (2. FMStG-E). Die Ausgestaltung der vorgesehenen Hilfsmaßnahmen im 2. FMStG-E ist nicht Gegenstand dieser Stellungnahme.

**I. Kreditermächtigungen des Finanzmarktstabilisierungsfonds nach dem 2. FMStG-E unter dem Aspekt der neuen Schuldenregel**

1. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass Finanzinstitute erneut Maßnahmen nach dem FMStFG bis zum 31. Dezember 2012 beantragen können. Dabei soll das bis Ende des Jahres 2010 zur Verfügung stehende Instrumentarium vollständig genutzt werden. Zur Finanzierung der Stabilisierungsmaßnahmen soll das Bundesministerium der Finanzen (BMF) nach § 9 FMStFG-E ermächtigt werden, für den Finanzmarktstabilisierungsfonds Kredite von 70 Mrd. Euro aufnehmen zu können. Der bisherige Kreditrahmen wird damit um 20 Mrd. Euro erhöht. Diesem Kreditrahmen wachsen die Beträge aus getilgten Krediten wieder zu. Mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages kann der Ermächtigungsrahmen um 10 Mrd. Euro überschritten werden. Außerdem bleibt es bei der Kreditermächtigung von bis zu 20 Mrd. Euro im Falle der Inanspruchnahme aus einer Garantie. Die Kreditermächtigungen werden damit auf die ursprünglichen Beträge des FMStFG vom 17. Oktober 2008 angehoben.

Aus der Gesetzesbegründung zum 2. FMStG-E ergibt sich, dass die Übergangsvorschrift des Art. 143d Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG), nach der die Begrenzungen der Schulden-

regel für bis Ende 2010 bestehende Kreditermächtigungen von bereits eingerichteten Sondervermögen nicht gelten, hier nicht in Anspruch genommen werden kann.<sup>1</sup> Um den Anforderungen der Schuldenregel nach Art. 115 Abs. 2 GG im Hinblick auf die überjährige Kreditermächtigung des Finanzmarktstabilisierungsfonds gerecht zu werden, wurden folgende Änderungen in § 9 Abs. 6 FMStFG-E eingefügt:

- (1) Für die Berechnung der nach der Schuldenregel zulässigen Kreditaufnahme wird die Kreditaufnahme des Sondervermögens um finanzielle Transaktionen bereinigt.
- (2) Überschreitet danach die Summe von Kreditaufnahme des Sondervermögens und Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts die zulässige Nettokreditaufnahme des Bundes, muss dieser Teil gesondert getilgt werden.
- (3) Die Tilgung hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.
- (4) Über den Tilgungsplan wird ein gesonderter Beschluss des Deutschen Bundestages herbeigeführt.
- (5) Der Beschluss wird im Rahmen der Feststellung des übernächsten Haushaltsgesetzes getroffen.

## 2. Aus Sicht des BRH ist hierzu anzumerken:

Bis Ende 2010 waren für Sondervermögen auf Grund eines Bundesgesetzes Ausnahmen von der investitionsbezogenen Kreditgrenze nach Art. 115 Abs. 2 GG a.F. zulässig. Diese Bestimmung ist ersatzlos gestrichen worden. Die Einrichtung neuer Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung muss sich danach in das Regelwerk der neuen Schuldenregel des Artikel 115 Abs. 2 GG einfügen und darf grundsätzlich nicht zu einer Überschreitung der Kreditobergrenze führen. Das bedeutet: Die sich aus Strukturkomponente, Konjunkturkomponente und dem Saldo der finanziellen Transaktionen zusammensetzende Regelkreditgrenze darf nicht durch die kumulierte Kreditaufnahme des Haushalts und eines Sondervermögens überschritten werden.

Nach dem Gesetzesentwurf sollen Garantierahmen und Kreditermächtigung auf die ursprünglichen Beträge des FMStFG erhöht werden, um ein „starkes Signal“ zu setzen, dass der Bund die Finanzmarktstabilität sicherstellen wird.<sup>2</sup> Hierfür soll der Kreditrahmen in vollem Umfang dem Fonds überjährig und revolving eingräumt werden. Nach Einschätzung des BMF könne aus heutiger Sicht keine Aussage getroffen werden, ob aufgrund von Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds überhaupt ein Kreditbedarf entstehen werde und ggf. in welcher Höhe. Dies führt dazu, dass die Kreditermächtigung in späteren Haushaltsjahren im Rahmen der Haushaltsplanung nicht bei der Berechnung der maximal zulässigen Kreditaufnahme berücksichtigt werden kann.

<sup>1</sup> Vgl. Begründung zu 2. FMStG-E, zu Nr. 14 (§ 9 FMStFG) Buchstabe b).

<sup>2</sup> Vgl. Begründung zum 2. FMStG-E, Nr. B.1.

Ausgehend von dieser Prämisse sollten die tatsächlich für Zwecke der Finanzmarktstabilisierung aufgenommenen Kredite zumindest "ex post" im Haushaltsvollzug berücksichtigt werden. Dies wird durch die Verpflichtung nach § 9 Abs. 6 FMStFG-E erreicht, dass die aufgenommenen strukturellen Kredite in einem angemessenen Zeitraum im Bundeshaushalt gesondert zu tilgen sind, soweit sie zur Überschreitung der o.a. Regelkreditgrenze in dem betreffenden Haushaltsjahr geführt haben.

Entsprechend der Verfahrensweise bei einer Tilgung von Krediten, die im Zuge einer außergewöhnlichen Notsituation aufgenommen worden sind (Artikel 115 Abs. 2 Satz 6 GG), verringert diese Tilgungsverpflichtung den Spielraum für die strukturelle Neuverschuldung in späteren Haushaltsjahren. Diese Vorgehensweise stellt sicher, dass keine Verrechnung mit einem - auf dem Kontrollkonto eventuell vorhandenen Positivsaldo - erlaubt ist.

Nach Einschätzung des BRH stellt die Regelung in § 9 Abs. 6 FMStFG-E damit einen vertretbaren Weg dar, der Schuldenregel Rechnung zu tragen. Bei der Festlegung des Tilgungsplanes muss aber darauf geachtet werden, dass der Tilgungszeitraum nicht über Gebühr ausgedehnt wird. So könnte daran gedacht werden, im FMStFG-E die Tilgung konkreter zu regeln (z. B. Zeitraum, Abbaustufen). Darüber hinaus erscheint eine regelmäßige Überprüfung des Kreditrahmens durch den Gesetzgeber sinnvoll.

## **II. Einbindung des Haushaltsgesetzgebers**

1. Die im 2. FMStG-E vorgesehene Kreditermächtigung soll für die gesamte - zeitlich nicht begrenzte - Laufzeit des Sondervermögens zur Verfügung stehen. Zudem sollen dem Kreditrahmen die Beträge aus getilgten Krediten wieder zuwachsen (revolvierender Kreditrahmen). Hieraus folgt, dass der Haushaltsgesetzgeber in den jeweiligen späteren Haushaltsaufstellungsverfahren keine Festlegungen mehr im Hinblick auf die Inanspruchnahme des Kreditrahmens im jeweiligen Haushaltsjahr treffen kann.
2. Nach Auffassung des BRH trägt die fehlende Einflussmöglichkeit des Haushaltsgesetzgebers der vom Bundesverfassungsgericht unlängst betonten hohen Bedeutung des parla-

mentarischen Budgetrechts<sup>3</sup> bisher nicht angemessen Rechnung. Zur dauergesetzlichen Kreditermächtigung des § 9 FMStFG-E sollte daher ein wirksames Korrektiv gefunden werden. Dies könnte darin bestehen, dass das BMF vor Entscheidung über konkrete kreditrelevante Hilfsmaßnahmen ab einer bestimmten finanziellen Größenordnung die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages einholen muss. Im Rahmen eines solchen Einwilligungsverfahrens könnte der Haushaltsausschuss unter Berücksichtigung der aktuellen Haushaltslage z. B. prüfen, wie die vorgesehenen kreditrelevanten Hilfsmaßnahmen zu bewerten sind (als finanzielle Transaktionen im Sinne von § 3 Artikel 115-Gesetz oder als strukturell defiziterhöhende Ausgaben) und welche Auswirkungen die damit verbundene Kreditaufnahme des Sondervermögens auf die Einhaltung der Schuldenregel hat.

Im Hinblick auf die dem 2. FMStG-E zugrunde liegende besondere Sach- und Problemlage im Bereich der Finanzmarktstabilisierung (hoher politischer und ökonomischer Handlungsdruck, keine Planbarkeit ex ante der jährlich erforderlichen Kredithöhe) erscheint die dauergesetzliche Kreditermächtigung in § 9 FMStFG-E mit der o. a. Ergänzung vertretbar.

### III. Fazit

Nach Auffassung des BRH passen sich Sondervermögen mit Dauerkreditermächtigung nur schwer in das System der Schuldenregel ein. Solche Kreditermächtigungen sollten daher nur für eng begrenzte Ausnahmesituationen in Betracht gezogen werden und nur zulässig sein, wenn die Bedingungen der verfassungsrechtlichen Schuldenregel bezogen auf die Kreditaufnahme des Bundes insgesamt eingehalten werden. Der für den Ausgleich des Kernhaushalts und der Nebenhaushalte wie Sondervermögen notwendige Kreditbedarf sollte schon aus Gründen der Haushaltstransparenz im jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren beschlossen und im Haushaltsgesetz ausgewiesen werden.

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu BVerfG Urteil vom 7. September 2011 - 2 BvR 987/10; 2 BvR 1485/10; 2 BvR 1099/10: Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen Maßnahmen zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm. Dort hat das Gericht u. a. festgestellt, dass der Deutsche Bundestag seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen dürfe. Insbesondere dürfe er sich, auch durch Gesetz, keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die .... zu nicht überschaubaren haushaltbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können.