



Sachstand

Neuverschuldungsspielraum des Bundes im Zusammenhang mit der Migrationskrise

Neuverschuldungsspielraum des Bundes im Zusammenhang mit der Migrationskrise

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 – 002/16
Abschluss der Arbeit: 19.01.2016
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Verfassungsrechtliche Grundlagen der Nettoneuverschuldung des Bundes	4
2.1.	Nettokreditobergrenze im Regelfall	4
2.1.1.	Strukturelle Komponente (Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG)	4
2.1.2.	Konjunkturelle Komponente (Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG)	5
2.1.3.	Kontrollkonto und Rückführungsverpflichtung (Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG)	5
2.1.4.	Haushaltsplanung 2016	7
2.2.	Notkreditaufnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen	8
3.	Ergebnis	9

1. Fragestellung

Die Fragestellung zielt darauf ab, ob durch die finanziellen Belastungen im Zusammenhang mit der Migrationskrise der Nettoverschuldungsspielraum des Bundes in verfassungsrechtlich zulässiger Weise erweitert werden kann.

2. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Nettoneuverschuldung des Bundes

Die Grundsatzbestimmung des neuen Staatsschuldenrechts über die Grenzen der staatlichen Verschuldung bildet seit der Föderalismusreform II¹ Art. 109 Abs. 3 GG.² Die Vorgaben des Art. 109 GG wurden für den Bund durch eine entsprechende Neufassung des Art. 115 GG umgesetzt und konkretisiert. Weitere Konkretisierungen enthält das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (G 115).³

Eine wesentliche Änderung durch die Föderalismusreform II ist das Gebot des Haushaltsausgleichs ohne „Einnahmen aus Krediten“ gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG. Der Begriff der „Einnahmen aus Krediten“ bezieht sich auf die Nettoneuverschuldung des Bundes.⁴ Abweichend vom Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs ist eine Nettoneuverschuldung des Bundes nach dem sog. Dreikomponentenmodell⁵ in bestimmten Grenzen erlaubt. Die Struktur- und die Konjunkturkomponente bilden die Regelgrenze der zulässigen Nettoneuverschuldung des Bundes (Art. 115 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG). Die dritte Komponente stellt eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen dar (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 ff. GG).

2.1 Nettokreditobergrenze im Regelfall

2.1.1. Strukturelle Komponente (Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG)

Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG lässt in Abweichung von dem Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs die strukturelle Verschuldungskomponente zu. Zulässig ist eine strukturelle Nettoneuverschuldung in Höhe von höchstens 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Einfachgesetzlich wird diese Regelung im Ausführungsgesetz zu Art. 115 in § 2 Abs. 1 Satz 1 und § 3 konkretisiert. Diese Vorschriften bereinigen die ohne Neuverschuldung auszugleichenden Einnahmen und Ausgaben vorab um finanzielle Transaktionen (Veräußerung und Erwerb

1 57. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 BGBl. I S. 2248.

2 Vgl. dazu Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014, Art. 115 Rn. 9.

3 vom 10. August 2009, BGBl. I S. 2702, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 15.07.2013, BGBl. I S. 2398.

4 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 7; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 115 Rn. 35.

5 Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 115 Rn. 36.

von Beteiligungen, Kreditaufnahmen beim und Tilgungen an den öffentlichen Bereich, Darlehensrückflüsse und -vergaben) und beeinflussen so mittelbar das Volumen der zulässigen Kreditaufnahme.⁶

2.1.2. Konjunkturelle Komponente (Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG)

Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG modifiziert die strukturelle Kreditobergrenze des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG durch eine konjunkturelle Komponente. Danach „sind zusätzlich bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen“. Die Regelung erweitert oder verengt den nach Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG eröffneten strukturellen Nettoverschuldungsrahmen in Abhängigkeit von den erwarteten Auswirkungen einer von der Normallage⁷ abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt. In Abschwungphasen erweitert sich der Verschuldungsrahmen entsprechend den erwarteten Auswirkungen der Entwicklung, in Aufschwungphasen verengt sich der Rahmen korrespondierend.⁸

Durch die Verpflichtung auf die symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen⁹ auf den Haushalt wird bezweckt, ein prozyklisches Verhalten zu vermeiden und die durch das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren bedingte Kreditaufnahme in Abschwungphasen durch entsprechende Überschüsse in Aufschwungphasen auszugleichen. Damit soll insbesondere auch den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung getragen werden.¹⁰

2.1.3. Kontrollkonto und Rückführungsverpflichtung (Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG)

Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG werden „Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze...auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen.“

6 Einzelheiten hierzu bei Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 46. Ergänzungslieferung Juli 2012, Art. 115 Rn. 20.

7 Eine Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage liegt gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 und 2 G 115 vor, wenn eine Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten erwartet wird (Produktionslücke). Dabei wird die Produktionslücke gesetzlich definiert als Abweichung des auf Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens zu schätzenden Produktionspotentials vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt für das Haushaltjahr, für das der Haushalt aufgestellt wird. Demzufolge definiert sich die Normallage durch eine Normalauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten, welche bei Identität von zu schätzendem Produktionspotential und erwartetem Bruttoinlandsprodukt vorliegt. Vgl. Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 115 Rn. 43.

8 BT-Drs. 16/12410, S. 12.

9 Zu Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente vgl. Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014, Art. 115 Rn. 161 ff.

10 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 16/12410, S. 12.

Durch die vorstehenden Regelungen wird für den Bund die Beachtlichkeit der nach Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG maximal zulässigen Nettoneuverschuldung nicht nur auf die Aufstellung des Haushalts, sondern auch auf den Haushaltsvollzug erstreckt.¹¹ Abweichungen der Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug von der Soll-Kreditaufnahme sind in der Praxis „kaum zu vermeiden“. ¹² Eine Über- bzw. Unterschreitung der Grenzen des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG kann beispielsweise darauf beruhen, dass die tatsächlichen Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung sich anders gestaltet haben als bei der Aufstellung des Haushalts angenommen.

Die grundgesetzliche Ausgleichsverpflichtung besagt, dass Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 % des BIP überschreiten, konjunkturgerecht zurückzuführen sind. Durch die ab Erreichen des Schwellenwertes normierte Rückführungspflicht¹³ wird gewährleistet, dass die Regelgrenze für die strukturelle Verschuldung im Haushaltsvollzug weder erheblich noch dauerhaft überschritten wird.¹⁴ Allerdings wird dem Bund ein temporärer „Dispokreditrahmen“ in Höhe des Schwellenwertes (1,5 bzw. 1 % des BIP) im Haushaltsvollzug eingeräumt.¹⁵

11 Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 33; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 10 ff.

12 So die Gesetzesbegründung, vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 12 f.

13 Die Rückführungspflicht wird einfachgesetzlich durch § 7 G 115 konkretisiert. § 7 Abs. 3 G 115 bestimmt, dass sich bereits bei einer Überschreitung des Wertes von 1 % des BIP (Verschärfung der verfassungsrechtlichen Vorgabe von 1,5 % des BIP) die strukturelle Nettoneuverschuldungsgrenze im Folgejahr um den überschießenden Betrag verringert, höchstens allerdings um 0,35 % des BIP, so dass es insoweit zu einer gänzlichen Aufzehrung des strukturellen Nettoneuverschuldungsrahmens kommen kann. Vgl. Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014, Art. 115 Rn. 182.

14 BT-Drs. 16/12410, S. 12.

15 Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014, Art. 115 Rn. 178; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 115 Rn. 48; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 58.

Zusammenfassend stellt sich die zulässige jährliche Nettokreditobergrenze nach Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 4 GG wie folgt dar:

Strukturkomponente (0,35 % des nominalen BIP)

+/- Konjunkturkomponente

+/- Saldo aus finanziellen Transaktionen

- Reduzierungsbetrag gemäß Abbauverpflichtung aus § 7 Abs. 3 G 115 i.V.m.
Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG

= Höchstgrenze der Nettoneuverschuldung bzw. Planung eines Überschusses.¹⁶

Die Inanspruchnahme dieses Nettoneuverschuldungsrahmens ist an keine Voraussetzungen gebunden.¹⁷ Für die Bemessung der Kreditobergrenze sind lediglich externe Faktoren wie das BIP maßgeblich. Ohne Einfluss auf die Höhe der Kreditermächtigung sind hingegen die Art und Qualität der damit finanzierten Ausgaben (verwendungsunabhängige Kreditaufnahme).

2.1.4 Haushaltsplanung 2016

Nach § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2016 (HG 2016)¹⁸ nimmt der Bund im Haushaltsjahr 2016 keine Kredite zur Deckung von Ausgaben auf. Der zulässige Nettoverschuldungsspielraum des Bundes beläuft sich 2016 auf rd. 9,9 Milliarden Euro.¹⁹ Berücksichtigt sind im Haushalt 2016 zuwanderungsbedingte Mehrausgaben in Höhe von rd. 8 Milliarden Euro.²⁰ Zur Finanzierung dieser Belastungen wurde bereits im Haushaltsjahr 2015 eine Rücklage gebildet, die gemäß § 6 Abs. 9 HG 2015 und HG 2016 aus dem Haushaltsüberschuss des Jahres 2015 dotiert wird. Dieser beläuft sich auf 12,1 Milliarden Euro.²¹

16 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 46. Ergänzungslieferung Juli 2012, Art. 115 Rn. 19.

17 Der Verfassungsgesetzgeber begründet dies mit dem Nutzen für künftige Generationen, der auf der Annahme beruht, dass im Bundeshaushalt zukunftswirksame Ausgaben zumindest in Höhe von 0,35 % des BIP enthalten sind. Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 6; zur Besorgnis politischer Ausschöpfung vgl. Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 41 f.

18 Vom 21.12.2015, BGBl. I S. 2378.

19 Vgl. HG 2016, Gesamtplan – Teil II, BGBl. I S. 2395.

20 Davon entfallen u.a. rd. 3,3 Milliarden Euro auf zusätzliche Hartz-IV-Ausgaben und 4,3 Milliarden Euro auf die Entlastungsmaßnahmen zugunsten der Länder und Kommunen.

21 Vgl. BMF, Vorläufiger Jahresabschluss 2015, Haushaltsausschuss-Drs. 3068.

2.2 Notkreditaufnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen

Artikel 115 Abs. 2 Satz 2 bis 8 GG erlaubt Kreditaufnahmen über die zuvor beschriebene Obergrenze hinaus in Fällen von Naturkatastrophen und anderen außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Unter außergewöhnlichen Notsituationen²², die sich der Kontrolle des Staates entziehen, sind in Anlehnung an die Verfassungsregelung zur Amtshilfe schwere Unglücksfälle zu verstehen, die durch technisches oder menschliches Versagen bzw. vorsätzliches Handeln Dritter herbeigeführt werden und deren Ausmaß für die Öffentlichkeit von besonderer Bedeutung ist. In der Gesetzgebung²³ genannt werden ferner auch ein exogener ökonomischer Schock, wie die 2008 eingetretene Finanzkrise, sowie die Herstellung der Deutschen Einheit. Auch schwere Konjunkturkrisen, wie die Rezession 2009, in der ein Rückgang des BIP um rd. 5 % gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen war, könnten zur Anwendung der Notkreditregelung führen.

Mit der Ausnahmesituation muss auch eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage verbunden sein. Ein solche wird angenommen, wenn das Ausmaß der finanziellen Bewältigung größer ist als der für Nachtragshaushalte gemäß § 8 G 115 eingeräumte zusätzliche Kredit-spielraum in Höhe von 3 % der veranschlagten Steuereinnahmen (2016: rd. 9 Milliarden Euro).²⁴ Allerdings ist der Rückgriff auf die Möglichkeit der Kreditaufnahme aus Anlass von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen auf Ausnahmefälle beschränkt. Dies bedeutet, dass diese Fälle nicht automatisch durch zusätzliche Kreditfinanzierung bewältigt werden dürfen. Zu prüfen ist vielmehr, ob die Belastungen durch Umschichtungen im Haushalt und durch Inanspruchnahme des vorhandenen Verschuldungsspielraums sowie durch die Möglichkeit der Kreditaufnahme im Rahmen eines Nachtragshaushalts finanziert werden können.²⁵

In Anbetracht der prognostizierten positiven Konjunkturentwicklung (Wachstum 2016: 1,5 – 2 %), der getroffenen finanziellen Vorsorge in Höhe von 12,1 Milliarden Euro und des vorhandenen Regelverschuldungsspielraums stellt sich die Finanzlage des Bundes als stabil dar, so dass die Belastungen im Zusammenhang mit der Migrationskrise gegenwärtig keinen Rückgriff auf die Notkreditaufnahme gemäß Artikel 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG zulassen.

22 Naturkatastrophen als Naturereignisse stellen einen herausgehobenen Unterfall außergewöhnlicher Notsituationen dar. Als Beispiel werden genannt: Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre sowie Massenerkrankungen. Vgl. Gesetzesbegründung BT-Drs. 16/12410, S. 11.

23 BT-Drs. 16/1240, S.11f.

24 Vgl. dazu Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44. Ergänzungslieferung Januar 2011, Artikel 109 Rn. 19.

25 Ebenda.

3. Ergebnis

Die Inanspruchnahme der Notkreditregelung nach Artikel 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG ist zur Finanzierung der mit der Migrationskrise verbundenen Belastungen aufgrund der stabilen Finanzlage des Bundes derzeit weder erforderlich noch verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

- Ende der Bearbeitung -