



# BERICHT ZUR LAGE DER WIRTSCHAFT

8/2024

## Die Diskussion um den Bundeshaushalt 2025

Exklusiver Bericht für ACATIS Investment: Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld, Universität Freiburg und Walter Eucken Institut

Als die Bundesregierung nach langem Ringen ihren Kompromiss für den Bundeshaushalt 2025 verkündete und Mitte Juli im Kabinett den entsprechenden Haushaltsentwurf beschloss, setzte allgemeine Erleichterung ein; bei manchen mag es Erschöpfung gewesen sein. Nun scheint die alte Weisheit wieder auf, dass es keine Sommerpause ohne Sommertheater gibt. Ist das aber wirklich nur Theater?

Der Bundesfinanzminister hatte schon im Zuge der verkündeten Einigung darauf hingewiesen, dass neben einer globalen Minderausgabe von 8 Mrd. Euro in 2025 weitere 9 Mrd. Euro zunächst einer verfassungsrechtlichen und ökonomischen Prüfung unterliegen würden. Dabei handelte es sich um eine strukturelle Vereinnahmung des Liquiditätsüberhangs der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) aus der Gaspreisbremse sowie eine Darlehensvergabe (als finanzielle Transaktion) an die Deutsche Bahn AG, genauer ihre Infrastrukturgesellschaft, die DB InfraGO AG, und die Autobahn GmbH. Mit dieser Darlehensvergabe sollte der Verschuldungsspielraum des Bundes steigen, weil finanzielle Transaktionen nicht schuldenbremsenwirksam sind. Das Bundesfinanzministerium gab zur Prüfung ein verfassungsrechtliches Gutachten in Auftrag und bat den Wissenschaftlichen Beirat beim BMF um eine Einschätzung dieser Transaktionen.

Die beiden nun vorliegenden Einschätzungen unterscheiden sich nur geringfügig. Eindeutig kommen beide zum Schluss, dass die Verwendung der Liquiditätsreste der KfW aus der Gaspreisbremse voraussichtlich nicht verfassungsgemäß wäre. Dies sei in ähnlicher Weise problematisch wie der 2. Nachtragshaushalt 2021, über den das Bundesverfassungsgericht am 15. November 2023 urteilte. Beide halten die Darlehensvergaben an die DB InfraGo AG und die Autobahn GmbH für verfassungsrechtlich möglich, wenn diese bestimmten Anforderungen genügen.

Hinsichtlich der DB InfraGo AG lässt sich eine Darlehensvergabe am ehesten als finanzielle Transaktion begründen. Um sich als finanzielle Transaktion zu klassifizieren, muss der Darlehensvergabe ein Vermögenswert gegenüberstehen. Dies scheint vordergründig bei Darlehen der Fall, da diese mit Zins zurückgezahlt werden müssen. Da es sich bei den beiden Darlehensnehmern um Unternehmen im Eigentum des Bundes handelt, genügt dieser erste Anschein aber nicht. Denn es muss darüber hinaus gemäß den EU-Vorgaben für finanzielle Transaktionen sichergestellt sein, dass es sich um echte Darlehen und nicht lediglich um eine Maßnahme zur Umgehung der (europäischen oder deutschen) Fiskalregeln handelt. Da die DB InfraGo AG wie die Konzernmutter Deutsche Bahn AG über eigene Einnahmen verfügt, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass das Darlehen des Bundes werthaltig wäre und somit als dem Darlehen gegenüberstehender Vermö-

genswert einzuschätzen ist. Es muss allerdings sichergestellt sein, dass der Bund nicht im weiteren Zeitablauf dieses Darlehen selbst bedient. Zudem sollten Zins, Tilgung und Laufzeiten risikogerecht ausgestaltet sein.

Dies gilt nicht für die Autobahn GmbH. Die Autobahn GmbH wurde 2018 gegründet und übernimmt seit 2021 Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der Autobahnen in Deutschland. Sie finanziert sich durch Zuweisungen des Bundes, der dafür Einnahmen aus der LKW-Maut vorgesehen hat. Dies ist eine politische, keine rechtliche Zweckbindung, was daran zu erkennen ist, dass ein Teil der Einnahmen aus der LKW-Maut zur Erneuerung des Schienennetzes eingesetzt wird. Die Autobahn GmbH hat somit keine eigenen Einnahmen. Insofern ist sie nicht in der Lage, aus eigener Kraft ein Darlehen zurückzuzahlen. In der aktuellen institutionellen Ausgestaltung lässt sich ein Darlehen des Bundes daher nicht als finanzielle Transaktion interpretieren. Der Verschuldungsspielraum des Bundes erhöhte sich im Jahr 2025 dadurch nicht. Die Regelgrenze der Schuldenbremse würde verletzt und der Bundeshaushalt 2025 drohte, dadurch verfassungswidrig zu werden.

Allerdings ließe sich eine andere institutionelle Gestaltung denken. Als die Fratzscher-Kommission in ihrem Gutachten zur Stärkung der Investitionstätigkeit in Deutschland im Jahr 2015 einen Vorschlag zur Gründung einer Bundesfernstraßen GmbH vorlegte, sollte die Autobahn GmbH nicht nur die LKW-Maut selbst vereinnahmen dürfen, sondern zudem eine mögliche PKW-Maut. Zusätzlich sollte sie eine eingeschränkte Verschuldungsmöglichkeit erhalten und private Minderheitsbeteiligungen gewähren. Dies wäre zudem ein interessantes Modell für die Gestaltung von Infrastrukturfonds durch Vermögensverwalter gewesen. Damals verhinderte die SPD diese Möglichkeiten und stellte in Art. 90 GG sicher, dass das Eigentum an den Bundesautobahnen im Eigentum des Bundes bleibt und unveräußerlich ist.

Ein Darlehen an die Autobahn GmbH genügt somit dann den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Schuldenbremse, wenn Teile der Bundesregierung ihre frühere Aversion gegen eine modernere Infrastrukturfiananzierung aufgeben würden. Andernfalls beläuft sich der Handlungsbedarf für den Bundeshaushalt auf rund 5 Mrd. Euro.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld