

Rechtsgutachten

zur Vereinbarkeit

des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung
eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan
für das Haushaltsjahr 2020
– Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 –

mit haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben
des Grundgesetzes,
insbesondere mit der sog. Schuldenbremse

erstattet im Auftrag des
Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V.
Reinhardtstraße 52
10117 Berlin

von
Univ.-Prof. Dr. Christoph Gröpl,
St. Ingbert, Stand: 29. Juni 2020

Inhaltsverzeichnis

A. Gutachtensauftrag	4
B. Sachstand	5
I. Stammhaushalt 2020	5
II. (Erster) Nachtragshaushalt 2020	5
1. Nachtragshaushaltentwurf	5
2. Maßnahmen im Einzelnen	6
3. Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages, Beteiligung des Bundesrates	6
II. Zweiter Nachtragshaushalt 2020	7
1. Darstellungen des Bundesministeriums der Finanzen	7
2. Übersicht zum Zweiten Nachtragshaushalt 2020	8
3. Umsetzung des „Konjunkturpakets“	9
4. Umsetzung des „Zukunftspakets“	10
5. Internationale Verantwortung	10
6. Abbildung Mindereinnahmen	10
C. Rechtliche Würdigung	11
I. Grundlagen	11
1. Versagen nachfrageorientierter Fiskalpolitik als Ausgangspunkt	11
2. Föderalismusreform als Reaktion	12
3. Verfassungsmäßigkeit der „Schuldenbremse“	13
4. Politische Kritik an der „Schuldenbremse“	14
5. Unionsrechtliche und völkervertragsrechtliche Grenzen	15
II. Maßstäbe für eine Notlagenverschuldung	15
1. Verbot der Nettoneuverschuldung mit Modifikationen	15
2. Ausnahmeregime in Notlagen	16
a) Textbefund	16
b) Begrenzung der Notlagenverschuldung – Zusammenhang zwischen Notlage und Neuverschuldung	17
aa) Wortlaut, Gesetzgebungsmaterialien	17
bb) Schrifttum	18
cc) Konkrete Eignung zur Überwindung der Notlage – unmittelbarer Veranlassungszusammenhang	20
c) Darlegungslasten des Haushaltsgesetzgebers	21
3. Bundestagsbeschluss zur Überschreitung der Kreditobergrenze und zum Tilgungsplan	23
4. Kreditfinanzierung von Rücklagen	24
a) Rücklagen im Allgemeinen	24
b) Rücklagenbildung in der Staatsverschuldung	25
aa) Wirtschaftlichkeitsgebot	25
bb) Kreditbegrenzungsregeln	26
cc) Jährlichkeitsprinzip	27
dd) Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 2.9.2003	27
ee) Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15.3.2011	28
ff) Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 22.2.2017	29
III. Subsumtion	30
1. Fehlender Veranlassungszusammenhang der Nettoneuverschuldung mit der „Corona-Krise“	30
a) Notlagenspezifisches Konnexitätsprinzip	30
b) Nur partielle Eignung zur Notlagenüberwindung	31
aa) Anfütern des „Energie- und Klimafonds“	31
Verfassungsrechtliche Bewertung	33
Rechtsansicht des Bundesrechnungshofs	33
Weitere verfassungsrechtliche Bewertung	33
Rechtsansicht des Bundesrechnungshofs	34
bb) Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“	34
(1) Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“	34
(2) Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“	35
(3) Sondervermögen „Ganztagsschulausbau“	35
Verfassungsrechtliche Bewertung	35
cc) Investitionsausgaben für Verwaltung und Militär	36
Verfassungsrechtliche Bewertung	36

dd) Explosion der Verpflichtungsermächtigungen	36
Verfassungsrechtliche Bewertung	36
ee) Missbrauch der „Asyl-Rücklage“	37
Verfassungsrechtliche Bewertung	38
Rechtsansicht des Bundesrechnungshofs	38
2. Überschreitung der Obergrenze für eine Notlagenverschuldung	39
a) Zulässige Nettoneuverschuldung ohne Berücksichtigung der Notlage	39
b) Überschreitung der zulässigen Nettoneuverschuldung infolge der Notlage	40
c) Veranlassungszusammenhang	40
3. Kreditfinanzierung von Rücklagen	42
a) Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot	42
b) Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip	43
c) Verstoß gegen die Kreditbegrenzungsregeln („Schuldenbremse“) – fehlende Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung	43
4. Beschluss über den Tilgungsplan nicht in Gesetzesform	45
IV. Ergebnisse	46

A. Gutachtensauftrag

Der Auftraggeber bittet, rechtsgutachtlich die Vereinbarkeit des Entwurfs des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – mit haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere mit der sog. Schuldenbremse, zu untersuchen.

Das Gutachten wird ergebnisoffen erstattet.

B. Sachstand

I. Stammhaushalt 2020

Am 29.11.2019 hatte der Deutsche Bundestag den Bundeshaushalt für das Jahr 2020 mit einem Volumen von 362 Mrd. Euro beschlossen.¹ Nachdem der Bundesrat dagegen keine Einwendungen erhob,² wurde das Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) am 21.12.2019 ausgefertigt und am 30.12.2019 verkündet.³ Es trat zum 1.1.2020 in Kraft.

II. (Erster) Nachtragshaushalt 2020

1. Nachtragshaushaltsentwurf

Nach der „Ankunft“ der „Covid-19-Krise“ („Corona-Krise“) in Deutschland beschloss die Bundesregierung am Montag, dem 23.3.2020, den Entwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2020 und den Entwurf des Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 ([erstes] Nachtragshaushaltsgesetz 2020) beschlossen. Nach Darstellung des Bundesministeriums der Finanzen bringe die Bundesregierung damit ein umfassendes Maßnahmenpaket auf den Weg, um die Gesundheit der Bürger sowie Beschäftigte und Unternehmen vor den Auswirkungen der „Corona-Pandemie“ zu schützen.⁴

Die mit dem ersten Nachtragshaushalt 2020 zusätzlich beschlossenen Maßnahmen umfassten ein Ausgabevolumen von insgesamt rd. 122,5 Mrd. Euro. Aufgrund des prognostizierten deutlichen Rückgangs des Bruttoinlandsprodukts und in dessen Folge auch der Steuereinnahmen (geschätzte Abweichung gegenüber der Soll-Steuereinnahmen: 33,5 Mrd. Euro) wurde eine Kreditaufnahme zur Finanzierung der Belastungen in Höhe von rd. 156 Mrd. Euro für notwendig gehalten. Das Bundesministerium der Finanzen räumte selbst ein, dass die nach der „Schuldenregel“ zulässige Obergrenze der Verschuldung damit um fast 100 Mrd. Euro überschritten werde. Aus Sicht der Bundesregierung handele es sich aber um eine außergewöhnliche Notsituation, die eine Überschreitung der Obergrenze gemäß Artikel 115 Abs. 2 Satz 6 GG erforderlich mache.

¹ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw48-de-haushaltsgesetz-668634<24.6.2020>>.

² Sitzung vom 20.12.2020, <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/TO/984/tagesordnung-984.html<24.6.2020>>.

³ BGBl. I S. 2890.

⁴ <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/03/2020-03-23-pm-nachtragshaushalt.html<24.6.2020>>.

2. Maßnahmen im Einzelnen

- Für die Finanzierung von Überbrückungshilfen von Kleinunternehmern und von „Solo-Selbständigen“ sollten 50 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt werden.
- Zur Existenzsicherung unter anderem für „Solo-Selbständige“ sollten die Mittel für das Arbeitslosengeld II sowie für die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und die Grundsicherung im Alter um insgesamt rd. 7,7 Mrd. Euro aufgestockt werden.
- Um die fortschreitende Ausbreitung des Virus einzudämmen, veranschlagte die Bundesregierung 3,5 Mrd. Euro zusätzlich für die zentrale Beschaffung persönlicher Schutzausrüstung, die Förderung der Entwicklung eines Impfstoffs und von Behandlungsmaßnahmen, für Unterstützungsleistungen der Bundeswehr im Zusammenhang mit der Pandemie, für die Leistung von Hilfen für Deutsche und Unionsbürger im Ausland im Zuge der Corona-Krise sowie zur Information der Bevölkerung.
- Um flexibel und kurzfristig auf die weitere Entwicklung der Pandemie und ihrer Folgen reagieren zu können, beantragte die Bundesregierung darüber hinaus die Bereitstellung weiterer 55 Mrd. Euro, die kurzfristig für weitere Vorhaben zur Pandemiebekämpfung genutzt werden können.
- Für mögliche Schadensfälle im Gewährleistungs- und Garantiebereich, die insbesondere in Folge der konjunkturellen Verwerfungen auf Grund der Pandemie entstehen können, schlug die Bundesregierung vor, ihre Vorsorge um rd. 5,9 Mrd. Euro zu erhöhen.

Darüber hinaus hatte sich die Bundesregierung auf die Errichtung eines Schutzschildes für Beschäftigte und Unternehmen verständigt, mit dem unter anderem das Kurzarbeitergeld flexibilisiert und die Liquidität für Unternehmen durch steuerliche Maßnahmen wie die Gewährung von Stundungen sowie durch neue Maßnahmen insbesondere im Bereich der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und bei den Bürgschaften verbessert werden sollte. Dazu sollten die Programme der KfW entsprechend ausgestattet werden, um die nötigen Garantievolumina zur Verfügung zu stellen. Mit dem Nachtragshaushalt wurde der Garantierahmen von rd. 465 Mrd. Euro entsprechend um rd. 357 Mrd. Euro auf rd. 822 Mrd. Euro angehoben.

Im vorliegenden Zusammenhang nur der Information halber sei bemerkt, dass der Bund parallel zum ersten Nachtragshaushalt 2020 – und damit außerhalb des Bundeshaushalts – den Wirtschaftsstabilisierungsfonds errichtet hat,⁵ der einen Finanzrahmen von 600 Mrd. Euro umfasst. 200 Mrd. Euro davon sind fonds-eigene Kreditermächtigungen.⁶

3. Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages, Beteiligung des Bundesrates

Nur zwei Tage nach dem Beschluss der Bundesregierung über den Nachtragshaushaltentwurf beschloss der Deutsche Bundestag am Mittwoch, dem 25.3.

⁵ Siehe die §§ 15 ff. des Stabilisierungsfondsgesetzes (ehem. Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz) i.d.F. des Gesetzes zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz – WStFG) v. 27.3.2020 (BGBl. I S. 543).

⁶ Vgl. BT-Drs. 19/20057.

2020, nach einer lediglich halbstündigen Aussprache das Nachtragshaushaltsgesetz 2020⁷ und das begleitende Wirtschaftsplanstabilisierungsfondsgesetz.⁸ Im Zusammenhang damit nahm der Bundestag in namentlicher Abstimmung einen Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD zur „Schuldenbremse“ mit dem Titel „Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes“ an.⁹ 469 Abgeordnete stimmten für den Antrag, drei lehnten ihn ab, es gab 55 Enthaltungen.¹⁰

Der Bundesrat erhob keine Einwendungen gegen das erste Nachtragshaushaltsgesetz.¹¹ In einer Sondersitzung vom Freitag, dem 27.3.2020, stellte sich der Bundesrat dem Nachtragshaushalt nicht entgegen.¹² Das Nachtragshaushaltsgesetz wurde noch am selben Tag, am 27.3.2020, ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet;¹³ es trat rückwirkend zum 1.1.2020 in Kraft.

II. Zweiter Nachtragshaushalt 2020

Am 17.6.2020 brachte die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) beim Deutschen Bundestag ein.¹⁴ In dessen Art. 1 wird unter anderem vorgeschlagen, das Haushaltsvolumen von ursprünglich 362 Mrd. Euro im Stammhaushalt über rd. 484,5 Mrd. Euro im ersten Nachtragshaushalt auf nunmehr rd. 509 Mrd. Euro zu erhöhen (§ 1 Abs. 1 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes). Zudem soll das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ von rd. 3,2 Mrd. Euro um 1 Mrd. Euro auf rd. 4,2 Mrd. Euro und das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ von rd. 9 Mrd. Euro um rd. 26 Mrd. Euro auf rd. 35 Mrd. Euro (sic!) aufgestockt werden (§ 1 Abs. 2 und 3 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes). Beide Sondervermögen waren durch den ersten Nachtragshaushalt nicht erhöht worden.

Zur Finanzierung soll die Nettoneuverschuldungsermächtigung in § 2 Abs. 1 des Entwurfs des Zweiten Haushaltsgesetzes von ursprünglich 0 Euro im Stammhaushalt über rd. 156 Mrd. Euro im ersten Nachtragshaushalt auf rd. 218,5 Mrd. Euro vergrößert werden.

1. Darstellungen des Bundesministeriums der Finanzen

Nach der Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 17.6.2020¹⁵ würden mit dem Zweiten Nachtragshaushalt hauptsächlich Maßnahmen

⁷ BT-Drs. 19/18100.

⁸ BT-Drs. 19/18109.

⁹ BT-Drs. 19/18108.

¹⁰ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw13-de-corona-schuldenbremse-688956> <24.6.2020>.

¹¹ BT-Drs. 19/18125.

¹² Ein Antrag auf Einberufung des Vermittlungsausschusses nach Art. 77 Abs. 2 GG wurde nicht gestellt, vgl. https://www.bundesrat.de/SharedDocs/TO/988/tagesordnung-988.html?jsessionid=8B22931473E19CC4FE6B334B3D033E20.1_cid349 <24.6.2020>.

¹³ BGBl. I S. 556.

¹⁴ BT-Drs. 19/20000.

¹⁵ <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/06/2020-06-17-Nachtrag-HH.html> <24.6.2020>

des am 3.6.2020 vom Koalitionsausschuss¹⁶ beschlossenen Konjunkturpakets¹⁷ im Umfang von rd. 103 Mrd. Euro abgebildet, damit dieses Konjunkturpaket schnell und entschlossen umgesetzt werden kann.¹⁸ Der Bund schaffe die finanziellen Voraussetzungen, die Auswirkungen der „Corona-Krise“ „kraftvoll zu überwinden und der deutschen Volkswirtschaft einen kräftigen Schub zu geben“ („Wumms“ in den Worten von Bundesfinanzminister Olaf Scholz¹⁹). Dank der – so das Bundesministerium der Finanzen – verantwortungsvollen Finanzpolitik und der Rückführung der Schuldenstandsquote auf unter 60 % im Jahr 2019 habe Deutschland die notwendige Finanzkraft, entschlossen zu reagieren.

Die enormen Herausforderungen, die im Zusammenhang mit der Pandemie zu bewältigen sind, erforderten gegenüber dem ersten Nachtragshaushalt eine weitere Kreditaufnahme in Höhe von rd. 62,5 Mrd. Euro zur Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen. Insgesamt nehme der Bund im Jahr 2020 zur Finanzierung seiner Mindereinnahmen und Mehrausgaben 218,5 Mrd. Euro an Krediten auf.

2. Übersicht zum Zweiten Nachtragshaushalt 2020

	Soll 2020 (ohne Nachtrag)	Soll 2020 (1. Nachtrag)	Regierungs- entwurf 2020 (2. Nachtrag)
	– in Mrd. Euro –		
Ausgaben	362,0	484,5	509,3
davon Ausgaben für Investitionen	42,9	48,8	71,8
Einnahmen	362,0	484,5	509,3
davon			
– Steuereinnahmen	325,0	291,8	264,4
– Nettokreditaufnahme	---	156,0	218,5

Der Zweite Nachtragshaushalt soll nach den Ausführungen des Bundesministeriums der Finanzen dazu dienen, die Umsetzung des „Konjunkturpakets“ sowie des „Zukunftspakets“ zu fördern. In einem geringen Umfang finanziere der Zweite Nachtragshaushalt darüber hinaus die „internationale Verantwortung“ Deutschlands.

¹⁶ Der Koalitionsausschuss ist ein informelles Gremium der sog. Großen Koalition, das mit hohen politischen Amtsträgern (Bundeskanzlerin, Ministerpräsidenten, Bundes- und Landesminister) und parteipolitisch führenden Personen (Partei- und Fraktionsvorsitzenden) aus der Bundes- und Länderebene besetzt ist. Dem Koalitionsausschuss kommt die Aufgabe zu, die Zusammenarbeit zwischen den Koalitionspartnern in der Bundesregierung, im Bundestag und möglichst auch im Bundesrat zu koordinieren. Je nach Vereinbarung werden Sitzungen des Koalitionsausschusses regelmäßig, im Falle von Meinungsverschiedenheiten oder aus dem Augenblick heraus (ad hoc) einberufen.

¹⁷ Dokumentiert in „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“, „Ergebnis Koalitionsausschuss“ v. 3.6.2020 sub Buchstabe A – Konjunkturpaket –, S. 1 ff.

¹⁸ Zudem wird aber auch das sog. Zukunftspaket der Koalitionsvereinbarung v. 3.6.2020 finanziert, siehe dazu die folgende Aufzählung im Haupttext und das „Ergebnis Koalitionsausschuss“ v. 3.6.2020 sub Buchstabe B – Konjunkturpaket –, S. 7 ff.

¹⁹ Hierzu Deutschlandfunk v. 5.6.2020, „Wenn Politiker wie im Comic reden“, https://www.deutschlandfunkkultur.de/lyrikerin-ueber-wumms-zitat-von-olaf-scholz-wenn-politiker.1008.de.html?dram:article_id=478051 <26.6.2020>.

3. Umsetzung des „Konjunkturpakets“

Aus dem „Konjunkturpaket“ würden insbesondere folgende Maßnahmen abgebildet:

- Mit dem Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz würden die steuerlichen Maßnahmen des Konjunkturpakets in Höhe von 17,5 Mrd. Euro für 2020 abgebildet; insbesondere durch die befristete Absenkung der Umsatzsteuersätze in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 und durch den Kinderbonus in Höhe von 300 Euro für jedes im Jahr 2020 kindergeldberechtigte Kind würden die Bürger um insgesamt 24 Mrd. Euro (volle Jahreswirkung) entlastet und die Kaufkraft gestärkt.
- Zur Stabilisierung der Beitragssätze würden dem Gesundheitsfonds und dem Ausgleichsfonds der sozialen Pflegeversicherung einmalig 3,5 Mrd. Euro bzw. 1,8 Mrd. Euro zugewiesen.
- Für vorgezogene Investitionen des Bundes, die noch in den Jahren 2020 und 2021 beginnen können, seien insgesamt 10 Mrd. Euro vorgesehen.
- Für Überbrückungshilfen zur Sicherung der Existenz von kleinen und mittelständischen Unternehmen würden weitere 25 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt.
- Zur Milderung der pandemiebedingten Auswirkungen im Kulturbereich seien Programmausgaben in Höhe von 1 Mrd. Euro vorgesehen.
- Zur Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Kommunen erhöhe der Bund insbesondere seine Beteiligung an den Kosten der Unterkunft in der Grundversicherung für Arbeitsuchende (3,4 Mrd. Euro) und kompensiert die krisenbedingten Gewerbesteuerausfälle (6,1 Mrd. Euro). Darüber hinaus würden die Regionalisierungsmittel um 2,5 Mrd. Euro erhöht. Damit trage der Bund zum Ausgleich der coronabedingten Lasten des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) bei.
- Für den Kapazitätsausbau im Bereich der Kindergärten, Kitas und Krippen würden bis Ende des Jahres 2021 eine weitere Milliarde Euro dem Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ zugeführt.
- Für Investitionen in den Ausbau von Ganztagschulen und Ganztagsbetreuung sei eine zusätzliche Zuweisung an das Sondervermögen „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ in Höhe von 1,5 Mrd. Euro eingeplant, mit denen die in 2020 und 2021 geleisteten Ausgaben zusätzlich finanziert werden.
- Zur Unterstützung der regionalen Wirtschaftsstrukturen würden die Mittel der entsprechenden Gemeinschaftsaufgabe um 250 Mio. Euro aufgestockt. Weitere 250 Mio. Euro sind für 2021 geplant.
- Dem Energie- und Klimafonds würden neben weiteren Zuweisungen zur Umsetzung des im Folgenden genannten Zukunftspaketes insgesamt 11 Mrd. Euro zur Senkung der EEG-Umlage in den Jahren 2021 und 2022 zugeführt.
- Ergänzend würden die gesetzlichen Rahmen der Liquiditätshilfen des Bundes für die Bundesagentur für Arbeit auf 18 Mrd. Euro und für den Gesundheitsfonds auf 4 Mrd. Euro erhöht. Der Bundesagentur für Arbeit würden 9,3 Mrd. Euro für ein überjähriges Liquiditätsdarlehen bereitgestellt.

4. Umsetzung des „Zukunftspakets“

- Dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ würden rd. 26,2 Mrd. Euro zugewiesen. Besonders hervorzuheben seien 7 Mrd. Euro für die Wasserstoffstrategie, 5,9 Mrd. Euro für Mobilitätsprogramme und 2 Mrd. Euro für die Energetische Gebäudesanierung.
- Zur Unterstützung der großen außeruniversitären Forschungsorganisationen würden bereits im Jahr 2020 zentral 500 Mio. Euro veranschlagt.
- Die Deutsche Bahn AG werde durch eine Erhöhung des Eigenkapitals um weitere 5 Mrd. Euro gestärkt.
- Zur Sicherung der beruflichen Ausbildung würden in den Jahren 2020 und 2021 insgesamt 500 Mio. Euro bereitgestellt, die genutzt werden könnten, um zu gewährleisten, dass der Lernerfolg von Auszubildenden auch in der Pandemie nicht gefährdet wird.
- 1 Mrd. Euro werde zusätzlich für den Digitalpakt Schule bereitgestellt. Damit werde unter anderem eine Erweiterung des Katalogs der förderfähigen Investitionen ermöglicht, um die Schulen in die Lage zu versetzen, Präsenzunterricht und E-Learning besser miteinander zu verbinden.
- In den Haushaltsjahren bis 2025 seien zusätzliche Mittel zum beschleunigten 5G-Ausbau in Höhe von 5 Mrd. Euro vorgesehen.

5. Internationale Verantwortung

Die Corona-Krise treffe nicht nur Deutschland. Die Auswirkungen seien weltweit spürbar. Zur Bekämpfung der Pandemie und Ausweitung der Entwicklungszusammenarbeit und der gesundheitlichen Vorsorge sowie dem wirtschaftlichen Austausch zwischen Deutschland und den afrikanischen Staaten würden für das Jahr 2020 1,55 Mrd. Euro bereitgestellt. Mit den zusätzlichen Mitteln könnten übergreifende Strategien und Projekte, wie beispielsweise die Initiative „Compact with Africa“, umgesetzt werden. Für das Haushaltsjahr 2021 seien weitere 1,55 Mrd. Euro vorgesehen.

6. Abbildung Mindereinnahmen

Mit dem Zweiten Nachtrag würden die Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuer-schätzung“ vom Mai 2020 abgebildet. Gegenüber der internen Schätzung vom Januar, die dem ersten Nachtrag zugrunde gelegt worden sei, ergäben sich neben den bereits im ersten Nachtrag berücksichtigten Steuermindereinnahmen in Höhe von 33,5 Mrd. Euro zusätzliche Steuermindereinnahmen in Höhe von gut 7 Mrd. Euro.

C. Rechtliche Würdigung

I. Grundlagen

1. Versagen nachfrageorientierter Fiskalpolitik als Ausgangspunkt

Bundesfinanzminister Olaf Scholz sieht sich nach eigenen Angaben als überzeugter Keynesianer. Er versteht John Maynard Keynes so, „dass man in guten Zeiten für solide Finanzen sorgt, damit man in schlechten Zeiten alle Kraft hat, die notwendig ist. Genau das habe [er] gemacht. Sonst könnten wir jetzt nicht so in die Vollen gehen.“²⁰ Gerade, aber nicht nur deswegen gelingt das Verständnis der „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes, vor allem aber der aktuellen Haushaltspolitik der Bundesregierung, nicht ohne eine Vergewisserung über die jüngere finanzverfassungsrechtliche Geschichte.

Vor gut 50 Jahren gestaltete das sog. Haushaltsreformgesetz vom 12.5.1969 das deutsche Staatsschulden-Verfassungsrecht tiefgreifend um: Die damals regierende (erste) „Große Koalition“ aus CDU/CSU und SPD führte seinerzeit für den Bund in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG das Prinzip des sog. Kredit-Investitions-Junktims ein.²¹ Wie die Bezeichnung andeutet, wurde dadurch die staatliche (Netto-)Neuverschuldung an die Summe der staatlichen Investitionen gebunden, genauer: Einnahmen aus Krediten sollten durch die Investitionsausgaben begrenzt werden, neue Schulden waren also bis zur Höhe des Gesamtbetrags der öffentlichen Investitionen zulässig. In wirtschaftlichen „Störungslagen“ hingegen durfte die Neuverschuldung über die Investitionssumme hinausgehen. Was vom verfassungsändernden Gesetzgeber „gut gemeint“ gewesen sein mag, wurde von der Politik jeglicher Couleur jedoch geradezu hemmungslos missbraucht und führte zu einer öffentlichen Gesamtverschuldung von rd. 2 Billionen Euro (Stand 31.12.2017).²²

²⁰ Interview mit dem Generalanzeiger vom 26.3.2020, https://www.general-anzeiger-bonn.de/news/politik/deutschland/finanzminister-scholz-ueber-das-milliarden-hilfspaket-und-neue-schulden_aid-49754761

²¹ Art. 115 GG i.d.F. des Art. I Nr. 6 des Zwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes v. 12.5.1969 (BGBl. I S. 357): „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“

²² Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 283 v. 2.8.2018, abzurufen unter https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/08/PD18_283_713.html (zuletzt abgerufen am 18.9.2018); Überblick zur historischen Entwicklung bei Scholl, Die Neuregelung der Verschuldensregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG, DÖV 2010, 160 (161).

Der Hauptgrund dafür lag im Versagen der antizyklischen Fiskalpolitik Keynesianischer Provenienz:²³ Danach sollte der Staat bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, d.h. in Phasen eines konjunkturellen Abschwungs, Kredite aufnehmen, um die Nachfrage vor allem durch öffentliche Investitionen zu steigern und damit die Konjunktur zu beleben; diese Kredite sollten im Zyklus eines wirtschaftlichen Aufschwungs allerdings wieder getilgt werden. Tatsächlich aber wurde die Staatsverschuldung in Zeiten wirtschaftlicher Erholung nicht wieder zurückgeführt, sondern weiter erhöht.²⁴ Zudem behauptete die Politik nicht selten leichten Herzens gesamtwirtschaftliche Störungslagen, wenn tatsächlich kein Konjunkturabschwung zu diagnostizieren war.²⁵

2. Föderalismusreform als Reaktion

Um der geschilderten „Schuldenfalle“ zu entgehen, rangen sich Bundestag und Bundesrat 2009 nach langen Verhandlungen der sog. Föderalismuskommission II²⁶ zu einer substanziellen Reform durch: Durch verfassungsänderndes Gesetz vom 29.7.2009²⁷ wurde unter anderem Art. 109 Abs. 3 in das Grundgesetz eingefügt. Dessen Satz 1 statuiert ein Neuverschuldungsverbot, von dem Art. 109 Abs. 3 Satz 2 bis 5 GG Ausnahmen nur unter strengen Voraussetzungen bei Konjunkturschwankungen²⁸ sowie bei Naturkatastrophen und „außergewöhnlichen Notsituationen“ zulässt.²⁹ Abgesehen davon wird dem Bund eine strukturelle Neuverschuldung von höchstens 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) zugebilligt,³⁰ die für die Länder allerdings ausdrücklich nicht gilt (Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG). Um ihre Haushalte auf dieses strenge Regime umstellen zu können, wurde den Ländern durch Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG eine Übergangsfrist bis zum 31.12.2019 zugebilligt, während deren sie vom grundsätzlichen Nettoneuverschuldungsverbot abweichen durften. Für den Bund gilt die „Schuldenbremse“ hingegen bereits seit dem Haushaltsjahr 2016 (Art. 143d Abs. 1 Satz 5 GG).

²³ John Maynard Keynes, *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*, 11. Aufl. 2009, Erstausgabe 1936. Zur Kritik s. Scholl, DÖV 2010, 160 (162) m.w.N.; VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 22.2.2017, VGH N 2/15, DVBl 2017, 633 ff. Rn. 80 ff., 86 ff. (juris).

²⁴ Scholl, DÖV 2010, 160 (162): „Die Politik hat es bisher nicht vermocht, in konjunkturell guten Zeiten [...] Altschulden in wesentlichem Umfang zurückzuzahlen.“ Ähnlich BT-Drs. 16/12401, S. 1; BR-Drs. 262/09, S. 7 f.

²⁵ Vgl. hierzu VerfGH NRW, Urt. v. 12.3.2013, VerfGH 7/11, NVwZ-RR 2013, 665 (668 ff.).

²⁶ Der entsprechende Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD geht auf die Vorschläge der im Dezember 2006 von Bundestag und Bundesrat eingesetzten gemeinsamen Kommission (Föderalismuskommission II) zurück. Aufgabe der Kommission war die Erarbeitung von Vorschlägen zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, um diese den veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Deutschlands für die Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen. Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 1.

²⁷ BGBl. I S. 2248. Vgl. auch Schmidt, DVBl 2009, 1274 (1274 f.). Zu den ökonomischen Wirkungen der Staatsverschuldung Scholl, DÖV 2010, S. 160 (161 ff.). Äußert kritisch zu den Ergebnissen der Föderalismusreform II Selmer, NVwZ 2009, 1255 (1258 ff.).

²⁸ Sog. konjunkturschwankungsbedingte Verschuldung („atmende Schuldenbremse“), siehe etwa Koriath, JZ 2009, 729 (732); Scholl, DÖV 2010, 160 (166); G. Kirchhof, *Die Allgemeinheit des Gesetzes*, 2009, S. 592 m.w.N.

²⁹ Näher Christ, NVwZ 2009, 1333 (1334 ff.).

³⁰ Hierzu etwa Christ, NVwZ 2009, 1333 (1333 f.).

3. Verfassungsmäßigkeit der „Schuldenbremse“

Grundlage der „Schuldenbremse“ ist Art. 109 Abs. 3 GG, d.h. eine Verfassungsnorm. Daher kann als Maßstab für deren materielle Verfassungsmäßigkeit allein die sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG dienen,³¹ der eine Änderung des Grundgesetzes für unzulässig erklärt, durch welche die namentlich in den Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt werden. Zu diesen Grundsätzen gehört auch die deutsche Bundesstaatlichkeit, die in Art. 20 Abs. 1 GG verankert ist. Unter anderem gewährleistet diese Grundentscheidung den Ländern eigene Staatlichkeit.³² Art. 109 Abs. 1 GG stellt klar, dass hierzu auch die grundsätzliche Haushaltsautonomie der Länder gehört, die auch die Aufnahme von Krediten erfasst. Diese Befugnis wird durch die „Schuldenbremse“ des Art. 109 Abs. 3 GG eingeschränkt; insoweit ist die Haushaltsautonomie der Länder tangiert. Verfassungswidrig wäre die „Schuldenbremse“ allerdings nur, wenn die Staatlichkeit der Länder dadurch so weit beschnitten würde, dass eine eigenständige Haushaltswirtschaft nicht mehr gewährleistet wäre. Dann wäre zugleich das Bundesstaatsprinzip berührt, das Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärt.

Indessen verbleibt den Ländern auch unter dem Regime der „Schuldenbremse“ die Befugnis, ihre Haushaltswirtschaft prinzipiell selbständig zu bestimmen. Was den Ländern durch Art. 109 Abs. 3 GG erschwert wird, ist die Herstellung ausgeglichener Haushalte durch die Aufnahme neuer Kredite, d.h. eine Finanzierung von Landesausgaben durch Finanzmacht, über die das Land zum jeweiligen Zeitpunkt nicht verfügt. Der damit umschriebene Staatskredit soll aber nach allgemeiner und seit Jahrhunderten geltender Meinung über die wissenschaftlichen Disziplinen hinweg die Ausnahme darstellen, die – insbesondere gegenüber künftigen Generationen – rechtfertigungsbedürftig ist.³³ Nur diese Ausnahmefinanzierung der Länder wird durch Art. 109 Abs. 3 GG eingeschränkt.³⁴ Angesichts der mit einer Staatsverschuldung verbundenen Zins- und Tilgungslasten stellt sich Art. 109 Abs. 3 GG deshalb weniger als Beeinträchtigung, sondern vielmehr als Maßnahme zur Erhaltung der Haushaltsautonomie der Länder dar, indem die künftige finanzielle Handlungsfähigkeit der Länder durch eine Begrenzung der Schuldenlast sichergestellt wird.³⁵ Somit kann nicht angenommen werden, dass die „Schuldenbremse“ das bundesstaatliche Prinzip im Sinne von Art. 79 Abs. 3

³¹ So auch Seiler, JZ 2009, 721 (727); Kramer/Hinrichsen/Lauterbach, JuS 2012, 896 (901); Fassbender, NVwZ 2009, 737 (738); Ryczewski, Die Schuldenbremse im Grundgesetz, 2011, 143 ff.

³² Herdegen, in: Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG, Art. 79 Rn. 162; Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Komm. z. GG, 7. Aufl. 2018, Art. 79 Rn. 127.

³³ Zur geschichtlichen Entwicklung Kube, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Art. 115 Rn. 24 ff. m.w.N.

³⁴ Ebenso Seiler, JZ 2009, 721 (728).

³⁵ Ähnlich Seiler, JZ 2009, 721 (728), der diese Erwägungen allerdings im Rahmen des Demokratieprinzips berücksichtigt.

GG „berührt“.³⁶ Unter Hinweis auf die für das Gemeinwesen zu erhaltende demokratische Gestaltungsfähigkeit hat mittlerweile auch das Bundesverfassungsgericht Art. 109 Abs. 3 GG als verfassungsrechtlich unbedenklich erachtet.³⁷

4. Politische Kritik an der „Schuldenbremse“

Aufgrund der gerade für die deutsche Volkswirtschaft langanhaltenden konjunkturellen Hochphase bis in das Jahr 2019 hinein³⁸ wurde die „Schuldenbremse“ im ersten Jahrzehnt seit ihrer Normierung politisch überwiegend akzeptiert, jedenfalls aber nicht ernsthaft in Frage gestellt.³⁹ Seit der „Eintrübung“ der Konjunktur mehren sich jedoch Forderungen, die Bund, Ländern und Kommunen wieder Haushaltsmittel aus der Aufnahme von Schulden erschließen wollen.⁴⁰ Als Argument dafür wird häufig ein dringender Bedarf an Investitionen angeführt. Grundlage sind häufig populärwissenschaftliche Kenntnisse, bisweilen sogar bewusst negierte Inhalte des Investitionsbegriffs: Teils ist von „Investitionen in Bildung“ die Rede, die mit Investitionen im wissenschaftlichen und rechtlichen Sinne jedoch wenig gemein haben.⁴¹ Teils werden „Investitionen in die marode Infrastruktur“ gefordert, die sich „in der Zukunft auszahlen“, also auch künftigen Generationen zugutekämen. Dann aber müssten in der Haushaltswirtschaft konsequenterweise auch Desinvestitionen und Abschreibungen berücksichtigt werden, was eine vollständige und wirtschaftlich aussagekräftige Vermögensrechnung voraussetzte, die vom Bund und vielen Ländern bisher allenfalls rudimentär geliefert wird. Das geltende einfachgesetzliche Haushaltsrecht wird dem mit der mangelhaften Definition der Investitionen in § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG)⁴² und § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 der Bundeshaushaltsordnung

³⁶ Im Ergebnis übereinstimmend Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Komm. z. GG, 8. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 82; Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Komm. z. GG, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 112; Kube, in: Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG, Art. 109 Rn. 118; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Komm. z. GG, 14. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 111; Scholl, DÖV 2010, 160 (168 f.).

³⁷ BVerfG, Urt. v. 7.9.2011, 2 BvR 1099/10 u.a., BVerfGE 129, 124 (170); Urt. v. 12.9.2012, 2 BvR 1440/12 u.a., BVerfGE 132, 195 (245): „Offenhaltung [von Entscheidungsspielräumen] ist ein legitimes (verfassungs-)gesetzgeberisches Ziel“.

³⁸ Vgl. dazu die Einschätzungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung unter <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/publikationen/konjunkturprognosen.html> <8.11.2019>.

³⁹ Zum unzulässigen Antrag des Landes Schleswig-Holstein s. BVerfG, Beschl. v. 19.8.2011, 2 BvG 1/10, BVerfGE 129, 108 ff. – Eine Ausnahme bildet seit jeher die Partei „Die Linke“, vgl. nur <https://die-linke-kno.de/2016/12/08/die-schuldenbremse-gegen-uns-alle/> <8.11.2019>.

⁴⁰ Vgl. etwa Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Marcel Fratzscher, https://www.diw.de/de/diw_01.c.672376.de/nachrichten/investieren_investieren_investieren.html <24.11.2019>; Deutscher Gewerkschaftsbund, Schuldenbremse schadet der Konjunktur, Klartext 39/2019 v. 15.11.2019, <https://www.dgb.de/themen/++co++66b7d9e8-07b8-11ea-913d-52540088cada> <24.11.2019>; „SPD will Ende der Schuldenbremse“, <https://www.tagesspiegel.de/politik/parteitag-in-berlin-spd-will-vermoegenssteuer-und-ender-schuldenbremse/25302894.html> <8.12.2019>.

⁴¹ So bereits BVerfG, Urt. v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (337); bestätigend BVerfG, Urt. v. 9.7.2007, 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96 (139 f.); VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 22.2.2017, VGH N 2/15, DVBl 2017, 633 ff. Rn. 92 (juris).

⁴² Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) v. 19.8.1969 (BGBl. I S. 1273) mit spät. Änd.

(BHO)⁴³ sowie mit dem Verzicht auf eine Vermögensbuchführung (§ 86 BHO) jedenfalls nicht ansatzweise gerecht.⁴⁴ Abgesehen davon fehlt in diesem Zusammenhang in der öffentlichen Diskussion eine Verteidigung des haushaltspolitischen Ansatzes, Investitionen aus *laufenden* Staatseinnahmen zu bestreiten.⁴⁵ Bis zur sog. Corona- bzw. Covid-19-Krise fand sich in Deutschland allerdings keine politische Mehrheit, um die „Schuldenbremse“ wieder abzuschaffen; erforderlich wäre dazu nach Art. 79 Abs. 2 GG eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat.

5. Unionsrechtliche und völkervertragsrechtliche Grenzen

Durch seine Einbindung in die europäische Integration nach Maßgabe von Art. 23 Abs. 1 GG hat sich Deutschland seiner „Verschuldungssouveränität“ jedenfalls zum Teil begeben, insbesondere durch die seit dem 1.1.1999 geltenden sog. Maastricht-Kriterien (Art. 126 AEUV)⁴⁶ im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts,⁴⁷ aber auch durch den sog. Fiskalpakt vom 2.3.2012.⁴⁸ Ein deutscher Alleingang zurück zum staatsschuldenrechtlichen Regime der Zeiten zwischen 1970 und 1999 ist aus diesen Gründen versperrt.⁴⁹

II. Maßstäbe für eine Notlagenverschuldung

Art. 109 Abs. 3 GG bildet den bundesstaatlichen Rahmen für die „Schuldenbremse“, indem er deren Grundkonzeption für Bund und Länder vorgibt. Art. 115 Abs. 2 gilt demgegenüber nur für den Bund. Diese Vorschrift wiederholt die Konzeption von Art. 109 Abs. 3 GG und ergänzt sie mit spezifischen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Haushaltspolitik des Bundes.

1. Verbot der Nettoneuverschuldung mit Modifikationen

Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 1 sind Einnahmen und Ausgaben – scil. des Bundes – grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Statuiert wird damit

⁴³ Bundeshaushaltsordnung (BHO) v. 19.8.1969 (BGBl. I S. 1284) mit spät. Änd.

⁴⁴ Zum Ganzen Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 395 ff., 430 ff., 484 ff.; BVerfG, Urt. v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (337 f., 354 f.).

⁴⁵ Unterkomplex ist in diesem Zusammenhang das gern zitierte Bonmot von Lorenz von Stein: „Ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zu wenig für die Zukunft oder fordert zu viel von der Gegenwart“, in: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl. 1871, S. 666. Es war jedoch v. Stein selbst, der diesen Satz – wohl infolge besserer Einsicht – in der 5. Aufl. seines Lehrbuchs 1886 wieder entfernte, vgl. Holtfrerich, in: Heun (Hrsg.), Staatsschulden, 2015, S. 9 (19); Reich, Rückführung staatlicher Schulden als Rechtsproblem, 2018, S. 326 Fn. 1079.

⁴⁶ Vertrag über die Arbeitsweise der EU idF des Vertrags von Lissabon v. 13.12.2007 (ABl. EU Nr. C 306 v. 17.12.2007, S. 1) mit spät. Änd. iVm dem sog. Defizitprotokoll, das nach Art. 51 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) Bestandteil des Primärrechts ist. Präzisiert wurde das Protokoll durch die VO (EG) Nr. 479/2009 v. 25.5.2009 und die VO (EG) Nr. 2223/96 v. 25.6.1996. Siehe zudem die VO (EU) Nr. 549/2013 v. 21.5.2013.

⁴⁷ Entschließung des Europäischen Rates v. 17.6.1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP); VO (EG) Nr. 1466/97 und Nr. 1467/97 v. 7.7.1997, jew. mit spät. Änd.; Richtlinie 2011/85/EU v. 8.11.2011; VO (EU) Nr. 1173/2011 v. 16.11.2011.

⁴⁸ Amtl.: Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKSV), dessen Hauptbestandteil der „Fiskalpolitische Pakt“ bildet (Titel III, Art. 3–8).

⁴⁹ Gröpl, Der Staat 2013, 1 ff.

ein prinzipielles Verbot der Nettoneuverschuldung. Allerdings gilt dieses Nettoneuverschuldungsverbot nach Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG als eingehalten, wenn die Krediteinnahmen des Bundes 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten.⁵⁰ Damit wird das Nettoneuverschuldungsverbot „strukturell eingeschränkt“.⁵¹ Darüber hinaus verpflichtet⁵² Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG dem Bund, die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Bundeshaushalt zu berücksichtigen („konjunkturelle Einschränkung“ der „Schuldenbremse“).⁵³ Voraussetzung dafür ist nach dem Wortlaut der Verfassung, dass dies „im Auf- und Abschwung systematisch“ erfolgt.⁵⁴ Die Regelung der Einzelheiten dieses sog. Konjunkturbereinigungsverfahrens überließ der verfassungsändernde Gesetzgeber nach Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG dem einfachen Gesetzgeber, der diesem Auftrag durch das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz – G 115) vom 10.8.2009⁵⁵ sowie durch die Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Artikel 115-Verordnung – Art115V) vom 9.6.2010⁵⁶ nachgekommen ist. Die verfassungsrechtlich erlaubten Modifizierungen des strikten Nettoneuverschuldungsverbots durch Art. 115 Abs. 2 Satz 2 bis 4 GG werden im Haushaltsgesetz des Bundes ausgewiesen und gesetzlich festgestellt.⁵⁷

In diesem Zusammenhang erlaubt § 8 G 115 für Nachtragshaushalte bei der Berechnung der strukturellen Nettoneuverschuldung die folgende Abweichung:

Abweichungsrechte bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan

¹Bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan kann die nach § 2 Absatz 1 Satz 2 ermittelte zulässige Kreditaufnahme bis zu einem Betrag in Höhe von 3 Prozent der veranschlagten Steuereinnahmen überschritten werden. ²In diesem Nachtrag dürfen keine neuen Maßnahmen veranschlagt werden, die zu Mehrausgaben oder zu Mindereinnahmen führen.

³Zur Ermittlung der Konjunkturkomponente wird ausschließlich die erwartete wirtschaftliche Entwicklung aktualisiert. ⁴Die Regelungen des § 7 bleiben unberührt.

2. Ausnahmeregime in Notlagen

a) Textbefund

Art. 115 Abs. 2 GG trifft in seinen Sätzen 6 bis 8 Vorsorge für eine ausreichende Finanzierung der Aufgaben und Ausgaben des Bundes in Notlagen. Die Vorschriften lauten:

⁵⁰ Einzelheiten hierzu und zum Folgenden: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung WD 4 - 3000 – 113/19 v. 20.9.2019.

⁵¹ Jarass, in: ders./Pieroth, Komm. z. GG, 15. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 8; Kube, in: Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG, Art. 115 Rn. 137 (Stand der Bearb.: Okt. 2009).

⁵² In Abweichung von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, der Bund und Ländern diese Berücksichtigung als Befugnis einräumt.

⁵³ Jarass, in: ders./Pieroth, Komm. z. GG, 15. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 9 ff.

⁵⁴ Hiermit sollten die Defizite des bisherigen Schuldenregimes (s.o. sub C I 1) vermieden werden.

⁵⁵ BGBl. I S. 2702, 2704, mit spät. Änd.

⁵⁶ BGBl. I S. 790.

⁵⁷ Genauer gesagt in Teil II der Anlage zu § 1 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes (Gesamtplan im Sinne von § 13 Abs. 4 Nr. 2 BHO): „Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes“, vgl. etwa das Haushaltsgesetz 2020 v. 21.12.2019 (BGBl. I S. 2890, 2907).

⁶Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. ⁷Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. ⁸Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

Diese Regelungen ergänzen die passagenweise gleichlautenden Vorschriften des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 und Satz 3 GG:

²Bund und Länder können [...] eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. ³Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.

Ein Vergleich dieser Verfassungstextpassagen ergibt, dass ein Parlamentsbeschluss (Beschluss des Bundestages) zur Legitimation der Überschreitung der Kreditobergrenzen (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG) durch Art. 109 Abs. 3 GG nicht vorgegeben wird. Zudem verpflichtet Art. 109 Abs. 2 Satz 3 GG nur zur Aufstellung einer Tilgungsregelung, nicht aber eines Tilgungsplans (Art. 115 Abs. 2 Satz 7).⁵⁸ Auch für den Tilgungszeitraum enthält Art. 109 Abs. 3 GG im Gegensatz zu Art. 115 Abs. 2 Satz 8 GG keine Vorgaben.

Ausgeführt wird die Notlagenklausel des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG durch § 6 G 115 – Ausnahmesituationen:

¹Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können die Kreditgrenzen nach § 2 aufgrund eines Beschlusses des Bundestages nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes überschritten werden. ²Dieser Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. ³Die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

Diese einfachgesetzliche Vorschrift beschränkt sich auf eine Wiederholung der verfassungsrechtlichen Vorgaben.

b) Begrenzung der Notlagenverschuldung – Zusammenhang zwischen Notlage und Neuverschuldung

aa) Wortlaut, Gesetzgebungsmaterialien

Liegt eine Notlage im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vor, die zur Durchbrechung des grundsätzlichen Nettoneuverschuldungsverbots berechtigt, erhebt sich die Frage, bis zu welcher Höhe eine solche „irreguläre“ Nettoneuverschuldung verfassungsrechtlich erlaubt ist. Eine *absolute* Obergrenze enthält weder der Wortlaut von Art. 109 Abs. 3 GG noch der von Art. 115 Abs. 2 GG.⁵⁹ Umso relevanter werden *relative* Obergrenzen, d.h. Begrenzungen der Höhe nach, die sich auf die Notlage beziehen, die von der Notlage selbst abhängen. Hierauf gibt bereits der Wortlaut von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 GG einen deutlichen Hin-

⁵⁸ Freilich spricht viel dafür, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber davon ausgegangen ist, unter einer Tilgungsregelung sei ein Tilgungsplan zu verstehen, vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 7, 11, 13; BR-Drs. 262/09, S. 24.

⁵⁹ Vgl. Koriath, JZ 2009, 729 (733); Kube, in Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG, Art. 109 Rn. 217 (Stand der Bearb.: Mai 2011). Krit. dazu auch Seiler, JZ 2009, 721 (726); Kemmler, DÖV 2009, 549 (554).

weis, wenn er von einer Ausnahmeregelung [scil. vom Nettoneuverschuldungsverbot] spricht, die *f ü r* Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen vorgesehen werden darf. Etwas offener, aber gleichsinnig lautet Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG mit der Formulierung „*[i] m F a l l e v o n* Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen“.

Einen weiteren untrüglichen Anhaltspunkt für eine relative Obergrenze der Nettoneuverschuldung in Notlagen enthält zudem der jeweils gleichlautende Relativsatz in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 sowie Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG, der die Notlage verfassungsrechtlich näher konkretisiert: Sie muss „sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Hierzu führt der Gesetzentwurf für die Verfassungsänderung aus:⁶⁰

Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.

In Bezug genommen wird damit der Finanzbedarf, der zur Bewältigung oder Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation erforderlich ist. Damit wird ein Zurechnungszusammenhang, ein Veranlassungszusammenhang oder Konnex zwischen der Notlage und der irregulären Nettoneuverschuldung hergestellt.

bb) Schrifttum

Der dargestellte Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und Nettoneuverschuldung drängt sich bei näherer Betrachtung der Möglichkeit zur Ausnahmeverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG geradezu auf. Dementsprechend hat ihn auch das einschlägige Schrifttum aufgegriffen.

Hanno Kube schreibt:

„[...] Im Hinblick auf den Normzweck, die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten, [ist] davon auszugehen, dass Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. HS GG in Verbindung mit dem konkretisierenden Bundesrecht (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG) bzw. Landesrecht zu einer ergänzenden Nettokreditaufnahme in genau dem Umfang ermächtigt, in dem die *Aufwendungen für die Bewältigung und Überwindung* der tatbestandlichen Naturkatastrophe oder anderen außergewöhnlichen Notsituation die staatliche Finanzlage – gegebenenfalls voraussichtlich – erheblich beeinträchtigen. Mit anderen Worten darf die Nettoneuverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. HS GG nicht weiter gehen, als es notwendig ist, um die Krise bei Anspannung aller weiteren Konsolidierungskräfte zu überstehen. Nicht zulässig ist mithin eine Komplettfinanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung und Überwindung der Notsituation durch Nettoneuverschuldung.

Auch dies *entspricht der Verfassungstradition*, weil die Bindung der im Wege des Kredits aufgenommenen Beträge an einen bestimmten Ausgabezweck regelmäßig Element der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung und auch Legitimation der Kreditaufnahme war. Diese Begrenzung der Höhe nach erscheint umso erforderlicher, als die verfassungsrechtliche Tilgungsverpflichtung als solche sehr offen und großzügig ausgestaltet ist.“⁶¹

⁶⁰ BT-Drs. 16/21410, S. 11; BR-Drs. 262/09, S. 23.

⁶¹ Kube, in: Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG, Art. 109 Rn. 217 f.; gleichsinnig ders., ebd., Art. 115 Rn. 197 – Hervorhebung im Original.

„Das Tatbestandsmerkmal der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und zur Bewältigung und Überwindung einer anderen außergewöhnlichen Notsituation.“⁶²

Inhaltlich weitgehend übereinstimmend kommentiert Ekkehart Reimer:

„Die Naturkatastrophe bzw. Notsituation muss ursächlich für den Neuverschuldungsbedarf gewesen sein oder ihn jedenfalls maßgeblich mitveranlasst haben. Auch im Hinblick auf diesen verfassungsrechtlichen *Veranlassungszusammenhang* kommt dem Gesetzgeber aber ein Einschätzungsspielraum zu. Daraus ergeben sich zugleich *Beschränkungen der Rechtsfolgen*. Die Neuverschuldung darf nicht über das erforderliche Maß hinausgehen. Dieses Maß wird nicht durch die typische (statistische) Normallage bestimmt; vielmehr zeigen gerade die erhöhten tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 109 Abs. 3 S. 2 Fall 2, dass es einen *Selbstbehalt der betroffenen Gebietskörperschaft* geben muss. Die Neuverschuldung darf daher nur so hoch sein, dass die haushaltswirtschaftliche Lage bei Anspannung aller Konsolidierungskräfte gerade wieder unter den durch die Tatbestände des Art. 109 Abs. 3 S. 2 Fall 2 markierten Schwellenwerte fällt.“⁶³

Derselben Ansicht ist Hans-Günter Henneke:

„Das Erfordernis der *erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage* bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation. Die Naturkatastrophe bzw. Notsituation muss *kausal* für den *Neuverschuldungsbedarf* gewesen sein bzw. ihn maßgeblich mitveranlasst haben. [...] Die eingegangene Neuverschuldung darf das erforderliche Maß nicht überschreiten.“⁶⁴

Bestärkt wird diese Meinung durch Gregor Kirchhof:

„Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 eröffnet der öffentlichen Hand in außergewöhnlichen Fällen einen finanziellen Handlungsraum, damit diese auf besondere Situationen angemessen reagieren, insbesondere den betroffenen Menschen helfen kann. Die Möglichkeit, Kredite gem. Art. 109 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 aufzunehmen, ist an diesen *Zweck* gebunden und damit *in dem Umfang beschränkt*, der für diesen Zweck notwendig ist. Diese Grenze ist *justitiabel*, wenngleich bei der gerichtlichen Prüfung der Einschätzungsspielraum bei den Entscheidungen über die Notlage, die erforderlichen Mittel und den dadurch gebotenen Finanzrahmen zu wahren ist.“⁶⁵

Noch strenger im Hinblick auf den Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers beurteilte die Verfassungslage Werner Heun:

„Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage ‚bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden‘, aber auch auf die ‚etwaigen vorbeugenden Maßnahmen‘, wobei dasselbe für die Bewältigung oder Überwindung der Notsituation gelten soll. Die Notsituation muß insoweit den erhöhten Finanzbedarf und damit die zusätzliche Verschuldung verursachen. Ein Einschätzungsspielraum ist dem Gesetzgeber für die Beurteilung des Verursachungszusammenhangs nicht einzuräumen, wohl aber für die Höhe des Bedarfs.“⁶⁶

Auch Markus Heintzen fordert, dass die Nettoneuverschuldung

„[d]er Höhe nach [...] auf das Notwendige beschränkt“ sein müsse.⁶⁷

⁶² Kube, ebd. (Fn. 61), Rn. 207 mit Verweis auf BT-Drs. 16/12410, S. 11, dort rechte Spalte.

⁶³ Reimer, in: BeckOK z. GG, Art. 109 Rn. 67 (Stand 1.12.2019) – Hervorhebungen im Original.

⁶⁴ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Komm. z. GG, 14. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 148 – Hervorhebungen im Original.

⁶⁵ G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Komm. z. GG, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 98 – Hervorhebungen im Original.

⁶⁶ Heun, in: Dreier (Hrsg.), Komm. z. GG, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 46.

⁶⁷ Heintzen, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Komm. z. GG, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 37.

Eine Gesamtschau der zitierten maßgeblichen Kommentare zu den Art. 109 und 115 GG zeigt, dass dem Gesetzgeber bzgl. der Höhe der Notlagenverschuldung – wenn überhaupt – nur ein sehr begrenzter Spielraum zusteht. Die Regelungen zur „Schuldenbremse“ fordern vielmehr, dass die Nettokreditaufnahme durch die Notlage in hinreichender Weise veranlasst sein muss. Dies lässt sich als notlagen-spezifisches Konnexitätsprinzip bezeichnen.

cc) Konkrete Eignung zur Überwindung der Notlage – unmittelbarer Veranlassungs-zusammenhang

Das in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG angelegte und im Schrifttum eindrucksvoll konkretisierte Erfordernis des Veranlassungszusammenhangs zwischen Notlage und Nettoneuverschuldung liefe leer, wenn es dem Haushaltsgesetzgeber von Verfassungs wegen erlaubt wäre, alle diejenigen Maßnahmen als verschuldungsnotwendig zu deklarieren, die in irgendeiner Weise dazu beitragen, die Notlage zu überwinden, also jedenfalls nicht notlagen-fördernd („kontraproduktiv“) und damit schädlich sind. Dies beruht auf der Überlegung, dass nach Überzeugung der jeweiligen Regierung – gestützt durch ihre Mehrheit im Parlament – grundsätzlich alle von ihr ergriffenen politischen Maßnahmen dem Gemeinwohl nützen, d.h. insbesondere die „soziale Gerechtigkeit“ und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern sowie die Umwelt und das Klima schützen. Vor allem aber – so das populär-keynesianische Verständnis – wirken sich prinzipiell sämtliche staatlichen Ausgaben positiv auf die Wirtschaft aus, soweit der Staat dadurch als Nachfrager am Markt auftritt. Noch mehr den politischen Zeitgeist trifft das Schlagwort staatlicher Investitionen, durch die angeblich stets Werte für die Zukunft geschaffen werden – ohne dass dies qualitativ, quantitativ oder temporal spezifiziert, geschweige denn ausnahmslos rechtlichen Maßstäben⁶⁸ unterworfen zu werden pflegt. Damit aber ließen sich die meisten politischen Programme als notwendig zur Überwindung der Notlage deklarieren; eine wirksame Kontrolle der Nettoneuverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG wäre von vornherein vereitelt.

Der verfassungsrechtliche Ausnahmecharakter der Notlagenverschuldung gebietet hingegen eine Einhegung: So kann es dem Haushaltsgesetzgeber von Verfassungs wegen nicht erlaubt sein, jede gemeinwohlfördernde Maßnahme als notlagenüberwindend und damit als kreditfinanzierungsg geeignet zu qualifizieren. Erforderlich ist vielmehr ein unmittelbarer Veranlassungszusammenhang, der sich bei Nachprüfung durch die parlamentarische Opposition, die Öffentlichkeit und die Verfassungsgerichte als nachvollziehbar erweisen muss. Insbesondere geht es nicht an, dass die Notlage und die durch sie ermöglichte Nettokreditaufnahme als Begründung dafür verwendet wird, politische Programme umzusetzen, zu beschleunigen oder sonst zu fördern, die bereits vor Beginn der Notlage Teil der politischen Agenda der Regierung waren und nicht unmittelbar zur Überwindung der Notlage beitragen. Die Ausnahmestellung der Nettokreditaufnahme und die dadurch verursachte, unter Umständen erhebliche und langfristige Belastung künftiger Haushalte gebieten es, nur diejenigen Maßnahmen als notlagenüberwindend einzustufen, die offensichtlich direkt und zeitnah dazu ergriffen werden, die Notlage zu bekämpfen.

⁶⁸ Siehe die einfachgesetzliche Definition der Investitionsausgaben in § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG, § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 BHO.

Dabei wird nicht verkannt, dass nach einfachem Haushaltsrecht alle Einnahmehemittel – und damit grundsätzlich auch alle Krediteinnahmen – als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen (§ 7 Satz 1 HGrG, § 8 Satz 1 BHO). Die herrschende Meinung misst dem damit umschriebenen Grundsatz der Gesamtdeckung (Non-Affektation) allerdings keinen Verfassungsrang zu.⁶⁹ Im Übrigen darf dieser Grundsatz dazu herhalten, Kausalitätszusammenhänge in einem Haushalt zu verschleiern, indem behauptet wird, die jeweilige Ausgabemaßnahme sei nicht notlagenkreditfinanziert. In den Blick zu nehmen sind dazu die laufenden Einnahmen des Staates, insbesondere aus Steuern, und die (zumeist laufenden) Ausgaben, die bereits vor Eintritt der Notlage zu decken waren, insbesondere die Personalausgaben sowie andere sog. zwangsläufige Ausgaben.⁷⁰ Damit rücken namentlich die Ausgaben, die wegen oder anlässlich der Notlage ergriffen werden, in den Bereich der Kreditfinanzierung.

c) Darlegungslasten des Haushaltsgesetzgebers

Die materiellen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und Rechtsfolgen einer Notlagenverschuldung im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG sind vergleichsweise unbestimmt. Daraus könnte der Haushaltsgesetzgeber die Versuchung ableiten, rein politisch entscheiden zu wollen, ob eine Notlage vorliegt und in welcher Höhe diese Notlage eine entsprechende Verschuldung veranlasst. Einem solchen Verständnis ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie auch der Verfassungsgerichte der Länder zum ehemaligen Staatsschuldenverfassungsrecht indessen mit Vehemenz entgegengetreten. Bereits 1989 dijudizierte das Bundesverfassungsgericht:

„Dem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum entspricht für den Haushaltsgesetzgeber in formeller Hinsicht die Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren, daß, aus welchen Gründen und in welcher Weise er von der Befugnis des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG Gebrauch macht. Diese Obliegenheit hat im Hinblick auf den Ausnahmecharakter dieser Befugnis eine normative Grundlage in der Publizitätspflicht für den Haushalt, die verfassungsrechtlich gewährleistet ist (vgl. BVerfGE 70, 324 [359]) und die Kontroll- und Legitimationsfunktion von Haushaltsberatung und -verabschiedung erst erfüllbar macht. Sie trägt dazu bei, die Inanspruchnahme der Ausnahmebefugnis zu erhöhter Kreditaufnahme aus Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG – trotz des Fehlens eindeutiger materiell-rechtlicher Vorgaben – auf Ausnahmefälle zu beschränken und so ihren Ausnahmecharakter zu sichern; die Unbestimmtheit des materiellen Maßstabs findet damit ein Stück weit ihren Ausgleich in formell-verfahrensmäßigen Anforderungen (vgl. auch BVerfGE 33, 303 [341]; 41, 251 [265]; 49, 168 [181 ff.]; 61, 210 [252]).“⁷¹

Diese Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht im Jahre 2004 ausdrücklich bestätigt:

⁶⁹ Mußnug, in: Schnur (Hrsg.), Festschrift Forsthoff, 1972, S. 259 (272); Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 72; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 2. Aufl. 2014, Art. 110 Rn. 21 (Stand der Bearb.: Dez. 2008); Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 1244; Heun, in: Dreier (Hrsg.), Komm. z. GG, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 17; Siekmann, in: Sachs, Komm. z. GG, 8. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 47; Kemmler, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Komm. z. GG, 14. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 7; offen gelassen in BVerfGE 93, 319 (348); a.A. Kube, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Art. 110 Rn. 144; Heintzen, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 47; Waldhoff, StuW 2002, 285 (299 f.).

⁷⁰ Zu zwangsläufigen Ausgaben Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 152 ff.

⁷¹ BVerfG, Urt. v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (344 f.). Art. 115 Satz 2 GG a.F. hatte folgenden Wortlaut: Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

„[Dem] Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum [des Gesetzgebers] korrespondiert eine Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren. Dem Bundesverfassungsgericht obliegt im Streitfall die Prüfung, ob die im Gesetzgebungsverfahren dargelegte Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers nachvollziehbar und vertretbar ist.“⁷²

Einen noch strengeren Maßstab legten der Niedersächsische Staatsgerichtshof,⁷³ das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern,⁷⁴ der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin⁷⁵ sowie der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen⁷⁶ an, indem sie den Haushaltsgesetzgeber im Falle der Überschreitung der Regelverschuldungsobergrenze eine erweiterte Darlegungslast auferlegten:⁷⁷

„Die Beurteilung des Haushaltsgesetzgebers muss unter Berücksichtigung der vorliegenden wirtschaftlichen Daten und vor dem Hintergrund der Aussagen der gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung und der Auffassungen in Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft nachvollziehbar und vertretbar erscheinen.“⁷⁸

Und außerdem:

„Dabei wird gegebenenfalls die Koordination der Haushaltsplanung mit flankierenden gesetzgeberischen Maßnahmen und der längerfristigen Politik darzulegen sein. Der Haushaltsgesetzgeber hat zu erkennen zu geben, ob er mit der Beurteilung der bereits genannten gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung übereinstimmt oder aus welchen Gründen er abweicht.“⁷⁹

Auf den Punkt bringt die Darlegungsobliegenheiten der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen:⁸⁰

„Falls der Haushaltsgesetzgeber entgegen der bisherigen Finanzplanung handelt, hat er dies zu begründen. Er hat zu erkennen zu geben, ob er mit der Beurteilung der gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung übereinstimmt oder aus welchen Gründen er abweicht (vgl. BVerfGE 79, 311 [343 ff.] = NJW 1989, 2457 = NVwZ 1989, 953 L, erneut bestätigt durch BVerfGE 119, 96 [137 ff., 146] = NVwZ 2007, 1405). Darüber hinaus wird in der landesverfassungsgerichtlichen Judikatur verlangt, die Eignung zur Störungsabwehr im Einzelnen darzulegen durch Benennung von Inhalt und Umfang bestimmter arbeitsmarkt- oder wirtschaftspolitischer Maßnahmen und die Angabe, welcher Ausgleichseffekt im jeweiligen Haushaltsjahr erwartet wird (vgl. MVVerfG, LKV 2006, 23 [25]; BerlVerfGH, NVwZ 2004, 210 [212, 215 f.]; NdsStGH, NVwZ 1998, 1288 [1291]).“

Diese ständige Rechtsprechung zu den Darlegungslasten des Haushaltsgesetzgebers ist auf das neue Staatsschuldenregime der „Schuldenbremse“ zu übertragen. Würde dem Haushaltsgesetzgeber freie Hand belassen bei der Annahme einer Notlage und vor allem bei der Nettokreditaufnahme, die zu deren Überwindung erforderlich ist, liefen die verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG insoweit leer; der verfas-

⁷² BVerfG, Urt. v. 9.7.2007, 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96 (140 f.).

⁷³ NdsStGH, Urt. v. 10.07.1997, StGH 10/95, NVwZ 1998, 1288 (1290).

⁷⁴ LVerfG M-V, Urt. v. 7.7.2005, LVerfG 7/04, LKV 2006, 23 (ebd.).

⁷⁵ BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003, VerfGH 125/02, NVwZ 2004, 210 (212).

⁷⁶ VerfGH NRW, Urt. v. 15.3.2011, VerfGH 20/10, NVwZ 2011, 805 (806 ff.).

⁷⁷ Dies befürworteten auch die Sondervoten zu BVerfGE 119, 96 ff. (Fn. 72), auf S.167 und 174.

⁷⁸ NdsStGH, Urt. v. 10.07.1997 (Fn. 73).

⁷⁹ BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003 (Fn. 75).

⁸⁰ VerfGH NRW, Urt. v. 15.3.2011 (Fn. 76).

sungsändernde Gesetzgeber hätte darauf verzichten können. Die nachvollziehbare und detaillierte Darlegung der kreditfinanzierten Maßnahmen sowie vor allem der Eignung dieser Maßnahmen zur Überwindung der Notlage gründet in der verfassungsrechtlichen Publizitätspflicht für den Haushalt⁸¹ sowie in der Kontroll- und Legitimationsfunktion von Haushaltsberatung und -verabschiedung. Sie trägt dazu bei, die Inanspruchnahme der Ausnahmebefugnis zu erhöhter Kreditaufnahme aus Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG – trotz des Fehlens einer absoluten Kreditobergrenze – auf Ausnahmefälle zu beschränken und so ihren Ausnahmecharakter zu sichern. Die daraus für den Haushaltsgesetzgeber erwachsenden formell-verfahrensmäßigen Anforderungen bilden das notwendige Gegenstück, um die Einschätzungsspielräume des Gesetzgebers⁸² bei der Bekämpfung der Notlage zu kompensieren.

3. Bundestagsbeschluss zur Überschreitung der Kreditobergrenze und zum Tilgungsplan

Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG dürfen die Regelkreditobergrenzen, die sich aus Art. 115 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG ergeben, nur aufgrund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. Diese formelle Voraussetzung knüpft an Art. 121 GG an, der verlangt, dass zu einem solchen Beschluss die Mehrheit der Mitgliederzahl erforderlich ist, wie sie sich für die konkrete Wahlperiode aus den Vorschriften des Bundeswahlgesetzes ergibt.⁸³ Gemeint ist damit die sog. Kanzlermehrheit,⁸⁴ die angesichts von derzeit 709 Mitgliedern des Bundestages bei 355 Abgeordneten liegt.

In dem Beschluss, mit dem der Bundestag die Überschreitung der Regelkreditobergrenze freigibt, ist nach Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG auch über einen Tilgungsplan zu entscheiden. Der Wortlaut deutet darauf hin, dass ein solcher Beschluss nicht in Form eines Bundesgesetzes im Sinne von Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG ergehen muss, sondern als sog. schlichter Parlamentsbeschluss gefasst werden darf.⁸⁵

Allerdings ergibt sich aus dem Gesetzgebungsmaterialien, dass dieser Beschluss die Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme verbindlich regeln sollte.⁸⁶ Ein schlichter Parlamentsbeschluss entfaltet signifikant weniger Verbindlichkeit als ein Gesetz, das im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unter Beteiligung anderer Verfassungsorgane (Bundesrat, Bundesregierung, Bundespräsident, Art. 76, 77, 78, 82 GG) zustande kommt. Daher gehen maßgebliche Stimmen im verfassungsrechtlichen Schrifttum davon aus, dass für den Tilgungsplan wegen seiner zukunftsbindend gestaltenden Funktion und Wir-

⁸¹ Vgl. BVerfGE 70, 324 (359); 79, 311 (343); 119, 96 (140 f.).

⁸² Reimer, in: BeckOK z. GG, Art. 109 Rn. 67 (Stand 1.12.2019); Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Komm. z. GG, 14. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 148.

⁸³ Bundeswahlgesetz (BWahlG) i.d.F. der Bek. v. 23.7.1993 (BGBl. I S. 1288, 1594) mit spät. Änd., insbesondere §§ 5 und 6 BWahlG.

⁸⁴ Wegen der Mehrheitserfordernisse bei der Kanzlerwahl nach Art. 63 Abs. 2 Satz 1 GG.

⁸⁵ BT-Drs. 16/12410, S. 13; BR-Drs. 262/09, S. 24: Denkbar ist aber auch ein Parlamentsbeschluss, der in der Regel im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz erfolgt, mit dem Kreditaufnahmen über die Regelgrenzen hinaus ermöglicht werden.

⁸⁶ BT-Drs. 16/12410, S. 11.

kung ein schlichter Parlamentsbeschluss nicht ausreiche, sondern als Gesetz erlassen werden müsse.⁸⁷ Dieses „Tilgungsgesetz“ ist ebenso wie das Haushaltsgesetz ein einfaches Parlamentsgesetz, muss aber wie andere Geldleistungsgesetze auch vom Haushaltsgesetzgeber bei der Feststellung des Haushaltsplans durch das Haushaltsgesetz beachtet werden.⁸⁸

4. Kreditfinanzierung von Rücklagen

Eine besondere Gefahrenquelle für Verfassungsverstöße stellen Rücklagen dar, die der Staat in Zeiten bildet, in denen ihm eine Nettoneuverschuldung – dem Grunde nach – gestattet ist, um die solchermaßen „angesparten“ Mittel in späteren Haushaltsjahren einsetzen zu können.

a) Rücklagen im Allgemeinen

Haushaltsrechtliche Rücklagen sind Geldbestände, die aus der jährlichen Haushaltswirtschaft ausgeschieden („geparkt“) werden, um in näherer oder fernerer Zukunft öffentliche Aufgaben zu finanzieren.⁸⁹ Anders als Rücklagen in der Privatwirtschaft entstehen haushaltsrechtliche Rücklagen nicht durch erfolgreiches Wirtschaften am Markt, das zu Gewinnen führt, die im Jahr ihrer Entstehung nicht ausgeschüttet, verbraucht oder investiert werden sollen,⁹⁰ sondern in der Regel dadurch, dass der Staat entweder mehr Einnahmen als Ausgaben veranschlagt (Soll-Beträge) oder verbucht (Ist-Beträge).⁹¹ Auf Bundesebene bestehen herkömmlich die Konjunkturausgleichsrücklage (§ 5 Abs. 2, §§ 6 und 7 StabG⁹²) und die Kassenverstärkungsrücklage (§ 62 BHO), die beide im Haushaltsplan bewirtschaftet, aber in der Haushaltspraxis kaum genutzt werden.⁹³ Von höherer Relevanz sind besondere Rücklagen, die teils unmittelbar im Haushaltsplan des Bundes bewirtschaftet werden („echte Rücklagen“), teils als nicht rechtsfähige Sondervermögen errichtet werden, sodass im Haushaltsplan des Bundes wegen Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 Fall 2 GG nur deren Ablieferungen und Zuführungen erscheinen.⁹⁴ Beispiel für eine „echte“ Rücklage ist die sog. Asyl-Rücklage, die im Jahr 2015 gebildet wurde, die derzeit ein Volumen von rd. 48,2 Mrd. Euro

⁸⁷ Kube, in: Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG, Art. 109 Rn. 209 (Stand der Bearb.: Mai 2011); Art. 115 Rn. 190 (Stand der Bearb.: Okt. 2009); Reimer, in: BeckOK z. GG (Stand 1.12.2019), Art. 109 Rn. 76; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Komm. z. GG, 14. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 149 („Der Tilgungsregelung kommt normative Wirkung zu.“); a.A. G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Komm. z. GG, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 101.

⁸⁸ Reimer, in: Hufeld/Kube/Reimer (Hrsg.), Entwicklungslinien der Finanzverfassung, HFSt 3 (2016), 95 ff.; Oebbecke, NVwZ 2019, 1173 (1175).

⁸⁹ Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), Komm. z. BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, Anh. zu § 62 Rn. 1 ff., Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 365 ff.; Birk, in: Osterloh/Schmidt/Weber (Hrsg.), Festschrift Selmer, 2004, S. 589 (593).

⁹⁰ Vgl. § 272 Abs. 3 des Handelsgesetzbuchs (HGB).

⁹¹ Vgl. § 25 BHO.

⁹² Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft v. 8.7.1967 (BGBl. I S. 582) mit spät. Änd. (Abkürzung nicht aml.). Zur verfassungsrechtlichen Fragwürdigkeit dieser Vorschriften Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), Komm. z. BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, Anh. zu § 62 Rn. 22.

⁹³ Hierzu näher Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), Komm. z. BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 62 Rn. 1 ff.; Anh. zu § 62 Rn. 2, 19 ff. m.w.N.

⁹⁴ Vgl. im Übrigen § 48 Abs. 1 HGrG und § 113 BHO.

aufweist und aus der – nach dem ursprünglichen Zweck – Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern finanziert werden.⁹⁵ Beispiele für Rücklagen in Form nicht rechtsfähiger Sondervermögen sind die Versorgungsrücklage des Bundes, der Finanzmarktstabilisierungsfonds oder der Energie- und Klimafonds, das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ oder das „Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau“.⁹⁶

Im – jedenfalls in Deutschland nicht existenten – Idealfall eines schuldenfreien Haushalts und eines Staates ohne Altschulden, d.h. ohne Gesamtverschuldung, werden gegen maßvolle Rücklagen, die dem Haushaltsausgleich in späteren Haushaltsjahren dienen sollen, grundsätzlich keine Einwendungen erhoben. Denn es erscheint durchaus sinnvoll, aus Überschüssen Rücklagen zu bilden (zu „sparen“), um nicht durch das Gebot zum Haushaltsausgleich nicht erforderliche Ausgaben leisten zu müssen.⁹⁷ Bestehen jedoch Altschulden, die getilgt werden müssen und können, ist unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten (§ 6 HGrG, § 7 BHO) genau zu prüfen, ob der Staat Haushaltsmittel in Rücklagen („Guthaben“) anlegen darf, obwohl er alte Kredite ablösen könnte.⁹⁸

b) Rücklagenbildung in der Staatsverschuldung

Verfassungsrechtlich äußerst problematisch erweist sich die Bildung oder Erhöhung von Rücklagen in einem Haushalt, der (zum Teil) schuldenfinanziert ist. Ausführlich damit befasst haben sich die Verfassungsgerichtshöfe der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, und zwar vor dem Hintergrund des Wirtschaftlichkeitsgebots, der Kreditbegrenzungsregeln und des Jährlichkeitsprinzips.

aa) Wirtschaftlichkeitsgebot

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bilden gem. § 6 Abs. 1 HGrG und § 7 Abs. 1 S. 1 BHO allgemeine Handlungsanweisungen für die Aufstellung und die Ausführung des Haushaltsplans; Bindungsadressat ist damit die Exekutive.⁹⁹ Die parlamentarische Feststellung des Haushaltsplans (Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG, § 1 Satz 1 BHO) bezieht der Wortlaut der Vorschriften nicht mit ein; dies warf die Frage auf, ob die Legislative insb. bei der Haushaltsgesetzgebung an diese Grundsätze gebunden ist. Denn auf Verfassungsebene findet sich „Wirtschaftlichkeit“ nur recht versteckt in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG als ge-

⁹⁵ Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2020, S. 13; zur Höhe des Sondervermögens Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Januar 2020, Analysen und Berichte – Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2019, S. 26; Bundesrechnungshof, Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (BT-Drs. 19/20000) und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (BT-Drs. 19/20057) v. 25.6.2020, S. 2 f.

⁹⁶ Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2020, S. 44 ff.

⁹⁷ Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), Komm. z. BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, Anh. zu § 62 Rn. 4 ff.

⁹⁸ Tappe, ebd. (Fn. 97), Rn. 6; Birk, in: Osterloh/Schmidt/Weber (Hrsg.), Festschrift Selmer, 2004, S. 589 (595).

⁹⁹ Strafrechtlich kann in einem Verstoß gegen die Pflicht zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine Haushaltsuntreue nach § 266 StGB zu erblicken sein, sofern der Verstoß offensichtlich und schwerwiegend ist, vgl. BGH NJW 2020, 628 ff.

nun finanzverfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab des Bundesrechnungshofs.¹⁰⁰ Mittlerweile ist jedoch geklärt, dass dieser Maßstab nur Sinn ergibt, wenn auch die Prüfungsadressaten der Haushaltsführung, also die mittelbewirtschaftenden Stellen der Verwaltung, daran gebunden sind.¹⁰¹ Die herrschende Meinung ist zu Recht noch einen entscheidenden Schritt weitergegangen: Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist – losgelöst vom konkreten Wortlaut des Art. 114 Abs. 2 GG – allgemeines Verfassungsgebot und damit auch bei der Feststellung des Haushaltsplans zu beachten; es gilt darüber hinaus für die gesamte Gesetzgebung und bindet damit auch die Legislative.¹⁰² Denn angesichts des intensiven Zugriffs des Steuerstaates auf privat erwirtschaftete Leistungsfähigkeit und angesichts des enormen Finanzbedarfs moderner Sozialstaatlichkeit wären unwirtschaftliche Maßnahmen des Gesetzgebers mit den Freiheitsgrundrechten (insbesondere Art. 2 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 GG) ebenso wenig vereinbar wie mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG).

bb) Kreditbegrenzungsregeln

Die für die Urteile der Landesverfassungsgerichte maßgeblichen verfassungsrechtlichen Kreditbegrenzungsregeln waren die vor Wirksamwerden der „Schuldenbremse“, d.h. das sog. Kredit-Investitions-Junktim, das bis einschließlich des Haushaltsjahres 2015 auch für den Bund galt¹⁰³ und in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. enthalten war.¹⁰⁴ Aus diesen Regeln entnahmen die Landesverfassungsgerichte mit Bezug auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁰⁵ das normative Regelungskonzept, wonach die Schuldenregeln auf eine Begrenzung zulässiger Staatsverschuldung abzielten und fundamentale Bedeutung für die Sicherung und Handlungsfähigkeit des modernen Leistungs- und Sozialstaates hätten.¹⁰⁶ Dies lässt sich zwanglos auf die Kreditbegrenzungsregeln der „Schuldenbremse“ gemäß Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG übertragen. Mithin darf auch diese Verfassungsrechtsprechung als richtungsweisend für das neue Recht erachtet werden.

¹⁰⁰ Degenhart, VVDStRL 55, 192 (217).

¹⁰¹ Vgl. nur BSGE 56, 197 (198); für das gleichlautende Landesrecht VerfGH RhPf, Urt. v. 20.11.1996, NVwZ-RR 1998, 145 (149); v. Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988, S. 71 ff. m.w.N.; Heintzen, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Komm. z. GG, 6. Aufl. 2012, Art. 110 Rn. 6; Grupp, DVBl 1994, 140 (146).

¹⁰² So für das gleichlautende Landesrecht VerfGH RhPf, Urt. v. 20.11.1996, VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, 145 (149); VerfGH NRW, Urt. v. 2.9.2003, VerfGH 6/02, NVwZ 2004, 217 (218); Urt. v. 15.3.2011, VerfGH 20/10, NVwZ 2011, 805 (807) – st.Rspr.; v. Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988, S. 74 ff.; Eidenmüller, Effizienz als Rechtsprinzip, 4. Aufl. 2015, S. 463 ff.; Gröpl, in: ders. (Hrsg.), Komm. z. BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 7 Rn. 16; Greifeld, Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer, 1981, S. 8 ff.; Schmidt-Aßmann, in: Hoffmann-Riem/ders., Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 245 (248).

¹⁰³ Näher Art. 143d Abs. 1 GG.

¹⁰⁴ Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG in der bis zum 31.7.2009 geltenden Fassung lautete: Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

¹⁰⁵ BVerfG, Urt. v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (352); Urt. v. 9.7.2007, 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96 (138).

¹⁰⁶ VerfGH NRW, Urt. v. 2.9.2003, VerfGH 6/02, NVwZ 2004, 217 ff. Rn. 54 (juris); Urt. v. 15.3.2011, VerfGH 20/10, NVwZ 2011, 805 Rn. 78, 84, 92 (juris); VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 22.2.2017, VGH N 2/15, DVBl 2017, 633 ff. Rn. 92 ff. (juris)

cc) Jährlichkeitsprinzip

Nach Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG wird der Haushaltsplan für ein oder mehrere Rechnungsjahre (Haushaltsjahre), nach Jahren getrennt, durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Unabdingbar ist damit eine Gesamtplanung, die nach Kalenderjahren getrennt werden muss.¹⁰⁷ Aus dieser Trennungspflicht folgt, dass sich die Veranschlagungen des Haushaltsplans auf diejenigen Einnahmen beschränken müssen, die im jeweiligen Haushaltsjahr zu erwarten sind sowie diejenigen Ausgabeermächtigungen, die in diesem Zeitraum voraussichtlich in Anspruch genommen werden; anderen Planungen fehlt die „Etatreife“.¹⁰⁸ Der damit verfassungsrechtlich vorgeschriebene Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit (Periodizitäts-, Annuitätsprinzip) hat die Funktion, die Einnahmeprognosen ebenso wie die Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen in ihren Zweckbestimmungen und Ansätzen (Beträgen) zeitlich überschaubar und damit beherrschbar zu gestalten. Darüber hinaus soll das Parlament prinzipiell jährlich aufs Neue mit der Haushaltswirtschaft als Ganzes konfrontiert werden, deren finanzrechtliche Determinanten wesentlich von ihm, dem Parlament, durch seine Fachgesetzgebung insb. in Sozial- und Steuerangelegenheiten bestimmt werden. Jährlichkeit ermöglicht Vergewisserung, Mitsprache und Kontrolle.¹⁰⁹

dd) Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 2.9.2003

In seinem Urteil vom 2.9.2003 erachtete es der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen als Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot, das haushaltsverfassungsrechtliche Jährlichkeitsprinzip und die Kreditbegrenzungsregeln,¹¹⁰ wenn Finanzmittel, die über eine allgemeine Rücklage finanziert werden, in künftige Haushaltsjahre verlagert werden:¹¹¹

„Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe des Wirtschaftlichkeitsgebots und der Kreditbegrenzungsregelungen [...] entfalten auf der Basis des Jährlichkeitsprinzips ihre gemeinsame Wirkung. Beide Maßstäbe dienen letztlich dem Schutz der Staatsfinanzen, wenngleich unter verschiedenen Gesichtspunkten: das Wirtschaftlichkeitsgebot, indem es einen rationellen Einsatz staatlicher Finanzmittel gewährleistet, die Kreditgrenzen, indem sie eine gerechte Lastenverteilung zwischen der heutigen und künftigen Generationen anstreben und auf die Erhaltung des wirtschaftlichen Gestaltungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers abzielen. Die jeweiligen Zielsetzungen stehen gleichrangig nebeneinander. Demgemäß hat der Gesetzgeber bei seinen Entscheidungen, ob und in welcher Weise er zur Finanzierung des Landeshaushalts Kreditmittel einsetzt, sowohl das Wirtschaftlichkeitsgebot als auch die Kreditgrenzen zu beachten, ohne dass der eine durch den anderen Maßstab relativiert würde.“

Dabei wurde herausgearbeitet, dass die Mittel zur Dotierung der Rücklage ohne eine Kreditaufnahme nicht zur Verfügung gestanden hätten:

„Die Kreditbedingtheit der in entsprechender Höhe dotierten Rücklage kann nicht unter Hinweis auf den Grundsatz der Gesamtdeckung des Haushalts (§ 8 Abs. 1 Satz 1 LHO) geleugnet werden. Mögen auch die Überschüsse zunächst in den allgemeinen Haushalt eingeflossen und die

¹⁰⁷ Einfachgesetzlich klargestellt in § 4 Satz 1, § 8 Abs. 1 HGrG und § 4 Satz 1, § 11 Abs. 1 BHO.

¹⁰⁸ § 8 Abs. 2 HGrG, § 11 Abs. 2 BHO – sog. Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit als Unterprinzip des Jährlichkeitsgrundsatzes.

¹⁰⁹ Mußgnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 94, 136, 180; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 2. Aufl. 2014, Art. 109 GG Rn. 26 ff. (Stand der Bearb.: Jan. 2011); Gröpl, Verw 39 (2006), 215 (230 ff.).

¹¹⁰ Gemeint waren die Regeln des Kredit-Investitions-Junktims nach Art. 83 Satz 2 LVerf NRW, die dem Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. entsprechen, vgl. Fn. 104.

¹¹¹ VerFGH NRW, Urt. v. 2.9.2003, VerFGH 6/02, NVwZ 2004, 217 ff. Rn. 56 (juris).

der Rücklage zugeführten Mittel hernach dem Gesamtaufkommen entnommen worden sein, so wären gleichwohl ohne entsprechende, die Überschussbildung erst ermöglichende Kreditaufnahmen keine Mittel vorhanden gewesen, die trotz des Mittelbedarfs im Übrigen in die Rücklage hätten eingespeist werden können. Mit Rücksicht auf die Schutzzwecke des Wirtschaftlichkeitsgebots und der [... Jährlichkeit und Kreditbegrenzungsregeln] ist nicht entscheidend, ob sächliche Identität zwischen den eingenommenen und den der Rücklage zugeführten Mitteln besteht. Maßgeblich ist vielmehr, dass Kredite im Umfang der Rücklagendotierungen zur Haushaltsfinanzierung beigetragen haben.¹¹²

Zentral ist in diesem Zusammenhang die Erkenntnis, dass der Haushaltsgesetzgeber nicht eine durch keinen aktuellen Ausgabenbedarf veranlasste Neuverschuldung in Kauf nehmen darf.¹¹³ Das haushaltsverfassungsrechtliche Prinzip der Jährlichkeit (vgl. Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) gebiete eine klare Trennung zwischen den einzelnen Haushaltsjahren. Haushaltstechnische Gestaltungen – insbesondere in Form von Rücklagen – dürften nicht dazu führen, dass der Kreditbedarf bestimmter Haushaltsjahre auf andere Haushaltsjahre verteilt wird. Diese Aufspaltung hätte zur Folge, dass die Kreditobergrenze, die auf das einzelne Haushaltsjahr abstellt, bei rechnerischer Betrachtung ihre Wirkkraft nicht mehr entfalten kann.¹¹⁴

In Rücklagenzuführungen bei gleichzeitiger Kreditaufnahme erkennt der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen einen Verstoß gegen die aus dieser Verschuldungsgrenze folgende Verpflichtung, Spielräume zur Verschuldungsbegrenzung und -rückführung zu nutzen, die sich entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (vgl. Art. 109 Abs. 2 GG, § 1 StabG) ergeben. Der Gesetzgeber habe solche Spielräume auszuschöpfen, um seine Handlungsfähigkeit nicht durch einen stetig wachsenden Schuldensockel auf Dauer zu verlieren. Diesem Erfordernis werde er nicht gerecht, wenn Rücklagenzuführungen der Deckung des staatlichen Finanzbedarfs in künftigen Haushaltsjahren dienen. Dabei versäume es der Haushaltsgesetzgeber, den Spielraum zu nutzen, die Kreditaufnahme zu drosseln. Das hätte er aber tun müssen, um die Neuverschuldung zu begrenzen und so dem stetigen Anwachsen des staatlichen Schuldensockels entgegenzuwirken, anstatt auf Kreditbasis Mittel für einen erst in Zukunft erwarteten Bedarf vorzuhalten.¹¹⁵

ee) Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15.3.2011

In seinem Urteil vom 15.3.2011 knüpft der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen an sein Urteil vom 3.9.2003 an und überträgt die Verfassungswidrigkeit der Rücklagenbildung bei Kreditfinanzierung des Haushalts auf besondere Rücklagen und Sondervermögen. Von hohem Interesse sind hierbei insbesondere die Ausführungen zu der Argumentation der Regierung, zwischen bestimmten Einzelposten des Haushalts lasse sich nicht trennen, so dass alle vom Staat ergriffenen Maßnahmen dem Zweck der Störungsabwehr (auf den vorliegenden Fall übertragen: der Überwindung der Notlage) dienen:

„Der Hinweis von Landtag und Landesregierung, die geforderte Eignung zur Störungsabwehr beziehe sich auf die mit der erhöhten Kreditaufnahme finanzierten Zwecke insgesamt und nicht

¹¹² VerFGH NRW, Urt. v. 2.9.2003 ebd. (Fn. 111) Rn. 59 (juris); ähnlich VerFGH Rh.-Pf., Urt. v. 22.2.2017, VGH N 2/15, DVBl 2017, 633 ff. Rn. 98 (juris).

¹¹³ VerFGH NRW, Urt. v. 2.9.2003, ebd. (Fn. 111) Rn. 63 (juris).

¹¹⁴ VerFGH NRW, Urt. v. 2.9.2003, ebd. (Fn. 111) Rn. 64 (juris).

¹¹⁵ VerFGH NRW, Urt. v. 2.9.2003, ebd. (Fn. 111) Rn. 66 (juris).

auf verschiedene Einzelposten des Haushalts, führt zu keiner anderen Bewertung. Zum einen waren die Ausgabeermächtigungen zur Zuführung zu Rücklagen und Sondervermögen durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2010 schon deshalb der Sache nach kreditfinanziert, weil ohne entsprechende Kreditaufnahme Mittel in entsprechender Höhe nicht zur Verfügung gestanden hätten [...]. Zum anderen entbindet die Betrachtung der kreditfinanzierten Zwecke insgesamt nicht davon, eine nachvollziehbare Einschätzung zu liefern, auf welche Weise und durch welche konkreten konjunkturwirksamen Maßnahmen die erhöhte Kreditaufnahme eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abwehren soll. Die das Regelungskonzept von Art. 83 Satz 2 LV NRW tragende Vorstellung, eine an der Nachfrage ansetzende antizyklische Beeinflussung der wirtschaftlichen Konjunktur könne nach den Lehren J. M. Keynes' durch die staatliche Haushaltspolitik erfolgen (vgl. bezogen auf Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. BVerfGE 119, 96, 138 f.), liegt dem ersichtlich nicht zu Grunde. Hiernach ist in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs wegen der damit verbundenen erhöhten Nachfrage der haushaltspolitische Korrekturbedarf zur Beeinflussung der wirtschaftlichen Konjunktur geringer. Eine trotz verbesserter Nachfrageentwicklung erfolgende Erhöhung kreditfinanzierter öffentlicher Ausgaben lässt sich damit nicht nachvollziehbar begründen. Darüber hinaus sollte eine erhöhte Nachfrage durch die höhere Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2010 insoweit gerade nicht erzeugt werden, als sie Zuführungen zu Rücklagen und Sondervermögen für künftige Haushaltsjahre in derselben Größenordnung ermöglichen sollte.¹¹⁶

Der Verfassungsgerichtshof verlangte, dass die Rücklagenzuführungen geeignet sein müssten, den mit der erhöhten Kreditaufnahme verbundenen Zwecken zu dienen:¹¹⁷

Die Erwägungen der Landesregierung zur Sinnhaftigkeit einer vorsorglichen Bereitstellung von Haushaltsmitteln für spätere Haushaltsjahre stehen nicht in einem erkennbaren inhaltlichen Zusammenhang mit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Haushaltsjahr 2010. Solche Erwägungen mögen zielführend sein, wenn Rücklagen aus Überschüssen gebildet werden. Für die Zulässigkeit einer Steigerung der Kreditaufnahme über die Regelverschuldungsgrenze hinaus zur Bildung von Rücklagen für Bedarfe künftiger Haushaltsjahre geben sie nichts her.¹¹⁸

Diese Gedankenführung zur Einhegung einer sonst theoretisch unbegrenzten Nettoneuverschuldung lässt sich auf die Eignung der Rücklagenbildung zur Überwindung der Notlage im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG übertragen.

ff) Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 22.2.2017

Auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz orientierte sich in seinem Urteil vom 22.2.2017 an der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen. Dem zu entscheidenden Fall lagen nicht Zuführungen an eine im Landeshaushalt veranschlagte allgemeine Rücklage zugrunde, sondern als Darlehen verschleierte Dotierungen eines rechtlich verselbständigten Sondervermögens (des rheinland-pfälzischen Landesfinanzierungsfonds für die Beamtenversorgung).¹¹⁹ Damit wird klar, dass bei Kreditfinanzierung eines Haushalts grundsätzlich weder Zuführungen an eine im Staatshaushalt ausgewiesene allgemeine Rücklage noch an besondere, ggf. rechtlich als Sondervermögen verselbständigte Rücklagen gerechtfertigt werden können.

¹¹⁶ VerfGH NRW, Urt. v. 15.3.2011, VerfGH 20/10, NVwZ 2011, 805 ff. Rn. 92 (juris).

¹¹⁷ VerfGH NRW, Urt. v. 15.3.2011, ebd. (Fn. 116), Rn. 93 (juris).

¹¹⁸ VerfGH NRW, Urt. v. 15.3.2011, ebd. (Fn. 116), Rn. 94 (juris).

¹¹⁹ VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 22.2.2017, VGH N 2/15, DVBl 2017, 633 ff. Rn. 6 ff.

III. Subsumtion

Der Zweite Nachtragshaushalt 2020 des Bundes ist in staatschuldenrechtlicher Sicht nur verfassungsgemäß, soweit er den Vorgaben von Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 GG entspricht. Dabei wird im Folgenden nicht untersucht, ob die Anforderungen des Art. 115 Abs. 1 GG an ein ordnungsgemäßes Haushaltsgesetzgebungsverfahren nach Maßgabe der Art. 76 bis 78, 82 Abs. 1 Satz 1 und Art. 110 Abs. 2 bis 4 GG,¹²⁰ insbesondere an einen wirksamen Beschluss des Deutschen Bundestages nach Art. 42 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 1 GG, erfüllt werden.¹²¹ Ebenso wenig wird überprüft, ob angesichts der „Corona-Krise“ tatsächlich eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.¹²²

Zu prüfen sind daher die materiellen Vorgaben für eine Nettoneuverschuldung des Bundes im Haushaltsjahr 2020, insbesondere die Einhaltung der relativen Kreditobergrenze in Verbindung mit dem notwendigen Veranlassungszusammenhang sowie der Voraussetzungen für die Bildung oder Erhöhung von Rücklagen.

1. Fehlender Veranlassungszusammenhang der Nettoneuverschuldung mit der „Corona-Krise“

a) Notlagenspezifisches Konnexitätsprinzip

Wie oben sub C II 2 herausgearbeitet, gesteht die „Schuldenbremse“ der Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG dem Gesetzgeber bzgl. der Höhe der Notlagenverschuldung nur einen sehr begrenzten Spielraum zu. Die Regelungen zur „Schuldenbremse“ fordern, dass die Nettokreditaufnahme durch die Notlage in hinreichender Weise veranlasst sein muss („notlagenspezifisches Konnexitätsprinzip“). Dem Haushaltsgesetzgeber ist es von Verfassungs wegen verwehrt, alle diejenigen Maßnahmen als verschuldungsnotwendig zu deklarieren, die in irgendeiner Weise dazu beitragen, die Notlage zu überwinden, solange sie nicht notlagenfördernd („kontraproduktiv“) und damit schädlich sind. Der verfassungsrechtliche Ausnahmecharakter der Notlagenverschuldung steht der Versuchung entgegen, jede gemeinwohlfördernde Maßnahme als notlagenüberwindend und damit als kreditfinanzierungsg geeignet zu qualifizieren. Verfassungswidrig ist es namentlich, eine Notlage und die durch sie ermöglichte Nettokreditaufnahme als Begründung für die Umsetzung oder Intensivierung solcher politischen Programme zu missbrauchen, die bereits vor Beginn der Notlage Teil der politischen Agenda der Regierung waren und nicht unmittelbar zur Überwindung der Notlage beitragen. Notlagenüberwindend und damit kreditfinanzierungsfähig sind nur solche Maßnahmen, die offensichtlich direkt und zeitnah dazu ergriffen werden, die Notlage zu bekämpfen.

Hierbei treffen den Haushaltsgesetzgeber Darlegungsobliegenheiten: Er hat zu erkennen zu geben, ob er mit der Beurteilung der gesetzlich verankerten Organe

¹²⁰ Hierzu etwa Gröpl, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 30, S. 765 ff.

¹²¹ BT-Drs. 19/20128; siehe hierzu auch § 95 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages i.d.F. der Bek. v. 2.7.1980 (BGBl. I S. 1237) mit spät. Änd.

¹²² Bejaht vom Bundestag, siehe BT-Drs. 19/18108 und 19/20128 sowie <https://www.bundestag.de/parlament/plenum/abstimmung/abstimmung/?id=666> <28.6.2020>.

der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung¹²³ übereinstimmt oder aus welchen Gründen er abweicht. Darüber hinaus hat er durch Benennung von Inhalt und Umfang bestimmter arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischer oder sonstiger Maßnahmen näher aufzuzeigen, welche Wirkung von diesen Maßnahmen konkret für die Überwindung der Notlage erwartet werden kann.

b) Nur partielle Eignung zur Notlagenüberwindung

Nach der Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 17.6.2020 sollen mit dem Zweiten Nachtragshaushalt hauptsächlich Maßnahmen des am 3.6.2020 vom Koalitionsausschuss¹²⁴ beschlossenen Konjunkturpakets im Umfang von rd. 103 Mrd. Euro abgebildet werden, damit dieses Konjunkturpaket schnell und entschlossen umgesetzt werden kann. Laut Bundesministerium der Finanzen sollen damit die finanziellen Voraussetzungen geschaffen werden, um die Auswirkungen der „Corona-Krise“ „kraftvoll zu überwinden und der deutschen Volkswirtschaft einen kräftigen Schub zu geben.“¹²⁵

aa) Anfütern des „Energie- und Klimafonds“

Aufgrund des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 wird dem „Energie- und Klimafonds“ ein – schuldenfinanzierter – Zuschuss in Höhe von rd. 26,2 Mrd. Euro gewährt.¹²⁶ Laut Finanzbericht des Bundes soll der „Energie- und Klimafonds“ (EKF) das zentrale Instrument zur Finanzierung der zusätzlichen Programmausgaben zur Umsetzung der klima- und energiepolitischen Ziele der Bundesregierung sein.¹²⁷ Eingerichtet wurde der „Energie- und Klimafonds“ bereits im Jahr 2011; Grundlage ist das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ vom 8.12.2010.¹²⁸ Im Jahr 2012 standen dem Fonds 780 Millionen Euro zur Verfügung, 2013 waren es bereits 3,3 Mrd. und 2019 dann 6,1 Mrd.¹²⁹ Aus dem „Energie- und Klimafonds“ werden Projekte aus verschiedenen Themengebieten gefördert, darunter erneuerbare Energien, Energieeffizienzinvestitionen (einschließlich Gebäudesanierung), nationaler und internationaler Klimaschutz, Umweltprojekte und Forschung, Elektromobilität und die Erweiterung des Nationalen Aktionsplans für Energieeffizienz.¹³⁰

Es ist davon auszugehen, dass der „Energie- und Klimafonds“ den im Zweiten Nachtragshaushalt 2020 vorgesehenen Bundeszuschuss in Höhe von 26,2 Mrd. Euro im laufenden Haushaltsjahr 2020 nicht annähernd verbrauchen wird. So ist

¹²³ Insb. mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, vgl. das entsprechende Gesetz v. 14.8.1963 (BGBl. I S. 685) mit spät. Änd.

¹²⁴ Siehe Fn. 16.

¹²⁵ <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/06/2020-06-17-Nachtrag-HH.html> <24.6.2020>

¹²⁶ Einzelplan 60 (Allg. Finanzverwaltung) Kapitel 6002 (Allg. Bewilligungen), Ausgaben (S. 11) Titel 614 01.

¹²⁷ Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2020 des Bundes, S. 44.

¹²⁸ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG) v 8.12.2010 (BGBl. I S. 1807) mit spät. Änd.

¹²⁹ Einzelplan 60 (Allg. Finanzverwaltung) Kapitel 6002 (Allg. Bewilligungen) Anl. 3 (Wirtschaftsplan des Energie- und Klimafonds – 6092), S. 18.

¹³⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Energiewende direkt, 17.3.2020, <https://www.bmwi-energiewende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2020/04/Meldung/direkt-erklart.html> <27.6.2020>.

nur ein vergleichsweise „kleiner“ Anteil zur Verausgabung im laufenden Jahr vorgesehen, indem die Ausgabeermächtigungen zur Gewährung von – konsumtiven – Zuweisungen und Zuschüssen um 729 Mio. Euro erhöht werden, die Ausgabeermächtigungen für Investitionen um 740 Mio. Euro.¹³¹

Im Übrigen ist im Wirtschaftsplan des „Energie- und Klimafonds“ eine Zuführung zur Rücklage des Fonds in Höhe von 24,4 Mrd. Euro vorgesehen.¹³² Damit liegt es auf der Hand, dass dieser „Löwenanteil“ des Zuschusses in den kommenden Jahren zur Finanzierung langfristiger Maßnahmen verwendet werden soll. Haushaltsrechtlich konsequent werden die Verpflichtungsermächtigungen¹³³ des „Energie- und Klimafonds“ von 15,6 Mrd. auf 30,6 Mrd. Euro nahezu verdoppelt.¹³⁴

Es liegt nahe, dass aus dieser Rücklage in den kommenden Haushaltsjahren viele „Prestigeprojekte“ der „Großen Koalition“ im Bereich der Klimapolitik finanziert werden sollen. Diese „Wunschprojekte“ sind indes nicht neu; ihre Finanzierung scheiterte bisher allerdings weitgehend an der „Schuldenbremse“ und der „Politik der schwarzen Null“. Nun erfolgt die finanzielle Unterfütterung vieler dieser Projekte in einem „Wumms“,¹³⁵ d.h. schuldenfinanziert unter Rückgriff auf die Notlagenverschuldung des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG.

Politische Grundlage hierfür ist die Koalitionsvereinbarung zu einem „Konjunkturpaket“ und zu einem „Zukunftspaket“ vom 3.6.2020.¹³⁶ Zahlreiche der darin beschriebenen Maßnahmen, insbesondere des „Zukunftspakets“, sollen über den „Energie- und Klimafonds“ abgewickelt werden. Zu nennen sind etwa¹³⁷

Maßnahme	Betrag in Mrd. Euro
Ausgleich für die Absenkung der EEG	11,0
Absenkung Eigenanteil Nationale Klimainitiative	0,1
Projektbezogene Forschung (SINTEG-Programm, Reallabore)	0,13
Kaufprämie für Elektroautos („Innovationsprämie“)	2,0
Flottenaustauschprogramm „Sozial & Mobil“	0,2
Ladesäulen, Batteriezellfertigung, Forschung und Entwicklung im Bereich Elektromobilität	2,5
Bus- und LKW-Flotten-Modernisierungs-Programm	1,2
Umsetzung Nationale Wasserstoffstrategie	7,0
Energetische Gebäudesanierung	2,0
Summe	26,13

¹³¹ Einzelplan 60 (Allg. Finanzverwaltung) Kapitel 6002 (Allg. Bewilligungen) Anl. 3 (Wirtschaftsplan des Energie- und Klimafonds – 6092), S. 18.

¹³² Siehe Fn. 131.

¹³³ Nach § 5 HGrG und § 6 BHO sind Verpflichtungsermächtigungen spezifische haushaltsrechtliche Befugnisse, aufgrund deren die zuständige Verwaltungsbehörde oder -stelle Verpflichtungen zulasten des Bundes(haushalts) eingehen kann, die zur Leistung von Ausgaben in *künftigen* Haushaltsjahren führen.

¹³⁴ Siehe Fn. 131.

¹³⁵ Näher Fn. 19.

¹³⁶ Dokumentiert in „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“, Ergebnis Koalitionsausschuss v. 3.6.2020 sub Buchstabe B – Zukunftspaket –, S. 7 ff.

¹³⁷ Siehe Bundesminister der Finanzen, Schreiben zum 2. Nachtragshaushaltentwurf v. 15.6.2020, S. 4.

Verfassungsrechtliche Bewertung

Die aufgelisteten Maßnahmen stehen in keinem unmittelbaren Veranlassungszusammenhang mit der „Corona-Krise“. Sie dienen nicht unmittelbar der Bewältigung und Überwindung dieser Krise, es handelt sich um mittel- bis langfristige Projekte und somit um die Erfüllung allgemeiner Staatsaufgaben. Entlarvend ist in diesem Zusammenhang der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD für einen Beschluss des Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 GG vom 17.6.2020. Dort heißt es, es gehe

„darum, die Volkswirtschaft schnell wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu führen, der Arbeitsplätze und Wohlstand sichert. Dies soll durch ein umfangreiches Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket unterstützt werden, mit dem *nicht nur Maßnahmen zur Bekämpfung der unmittelbaren Auswirkungen der Krise* fortgesetzt werden sollen, *sondern mit dem auch ein aktiv gestalteter Modernisierungsschub* ausgelöst werden soll.“¹³⁸

Damit geben die Fraktionen der „Großen Koalition“ eindeutig zu erkennen, dass es ihnen mit der Notlagenverschuldung nicht nur um die Überwindung der „Corona-Krise“ geht, sondern auch um einen „aktiv gestalteten Modernisierungsschub“. Ein solcher „Modernisierungsschub“ („*Wumms*“¹³⁹) darf nach den Regeln der „Schuldenbremse“ allerdings nicht durch eine Notlagenverschuldung finanziert werden. Ein entsprechendes Vorgehen des Haushaltsgesetzgebers ist daher verfassungswidrig.

Rechtsansicht des Bundesrechnungshofs

Auch der Bundesrechnungshof äußert in seiner schriftlichen Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Zweiten Nachtragshaushalt vom 25.6.2020 verfassungsrechtliche Bedenken gegen das oben dargestellte „Anfüttern“ des „Energie- und Klimafonds“:

„Andere Maßnahmen wie z.B. die geplante Senkung der EEG-Umlage, aber auch ein Großteil der vorgesehenen investiven Maßnahmen werden im Haushalt 2020 gar nicht ausgabewirksam [...]. Mit Blick hierauf wäre eine Anpassung der NKA [scil. Nettokreditaufnahme] an den Ausgabebedarf auch ein Beitrag zur haushalts-rechtlich gebotenen Beachtung der Grundsätze der Jährlichkeit, der Fälligkeit sowie der Haushaltswahrheit.“¹⁴⁰

Weitere verfassungsrechtliche Bewertung

Soweit politisch argumentiert wird, dass diese Maßnahmen auch dazu beitragen, die „Corona-Krise“ zu überwinden, ist zu konstatieren, dass mit der Verlagerung dieser Maßnahmen in die Gegenwart in erster Linie sog. Vorzieheffekte erreicht werden, um mit einem kurzfristigen Konsumeffekt die Konjunktur anzukurbeln. Dies steht jedoch nicht in dem von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG geforderten unmittelbaren Veranlassungszusammenhang mit der Krise.¹⁴¹ Abgesehen davon lässt das Vorziehen von Beschaffungsentscheidungen Beschaffungen in der Zukunft wegfallen, wodurch eine Investitionsdelle

¹³⁸ BT-Drs. 19/20128, S. 1 sub Nr. 1 Abs. 2 – Hervorhebungen nur hier.

¹³⁹ Näher Fn. 19.

¹⁴⁰ Bundesrechnungshof, Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (BT-Drs. 19/20000) und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (BT-Drs. 19/20057) v. 25.6.2020, S. 3.

¹⁴¹ Siehe oben sub C II 2 b.

in Kauf genommen wird, was gegen die Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht aus Art. 109 Abs. 2 GG verstoßen kann.

Rechtsansicht des Bundesrechnungshofs

Erneut darf in diesem Zusammenhang die Rechtsansicht des Bundesrechnungshofs wiedergegeben werden:

„Es ist wenig wahrscheinlich, dass die investiv ausgerichteten Hilfen auch zugunsten von Ländern und Kommunen (Vorziehen von Investitionen, zusätzliche Mittel für Kita- und Ganztagsbetriebsmaßnahmen, für digitale Infrastruktur sowie für die Bus-/LKW-Flotten-Modernisierung) einen konjunkturellen Impuls geben.

Bereits in den letzten Jahren flossen Bundeshilfen an Länder und Kommunen oftmals erst mit erheblicher Verzögerung ab oder wurden in den Länderhaushalten als Ausgabereste geparkt. Der Bundesrechnungshof vermag nicht zu erkennen, warum diese Situation jetzt anders sein sollte. Diese Einschätzung gilt auch für die aufgestockten investiven Maßnahmen, die der Bund selbst bewirtschaftet.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist zu erwarten, dass ein nicht unerheblicher Teil der jetzt „ins Schaufenster gestellten“ investiven Mittel dort zunächst verbleibt. Der für 2020/2021 erhoffte konjunkturelle Effekt kann dann nicht eintreten.“¹⁴²

bb) Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“

Neben dem „Energie- und Klimafonds“ berührt der Zweite Nachtragshaushalt 2020 eine Reihe andere Sondervermögen:

(1) Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“

Das im Jahr 2018 errichtete Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“¹⁴³ erhält eine Zuführung in Höhe von 1 Mrd. Euro.¹⁴⁴ Geplant ist, dass diese Mittel sogleich im Haushaltsjahr 2020 als Finanzhilfen¹⁴⁵ an die Länder weitergeleitet und dort haushaltswirksam verwendet werden. In Betracht kommt der Einsatz für die im „Zukunftspaket“ geplanten Projekte „Mobilfunk-Empfang entlang der 39 000 km Schienenwege in Deutschland“, „Registermodernisierung“ für die nur einmalige Erfassung von personenbezogenen Daten bei Bürgern und Unternehmen („Once Only“), „Online-Zugangs-Gesetz“ (zügige und flächendeckende Umsetzung), „zukünftige Kommunikationstechnologien“ (5G und perspektivisch 6G) oder für den „Glasfaser-Breitbandausbau“.¹⁴⁶

¹⁴² Bundesrechnungshof (Fn. 140), S. 9.

¹⁴³ Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (Digitalinfrastrukturfondsgesetz – DIFG) v. 17.12.2018 (BGBl. I S. 2525). Das Sondervermögen dient der Förderung von Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen, insb. in ländlichen Regionen, sowie der Gewährung von Finanzhilfen an die Länder zur Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen des „DigitalPaktes Schule“, s. Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2020 des Bundes, S. 45.

¹⁴⁴ Einzelplan 60 (Allg. Finanzverwaltung) Kapitel 6002 (Allg. Bewilligungen), Ausgaben (S. 12) Titel 884 02.

¹⁴⁵ Siehe näher Art. 104b GG.

¹⁴⁶ Sog. Zukunftspaket i.R. der Koalitionsvereinbarung v. 3.6.2020, siehe dazu das „Ergebnis Koalitionsausschuss“ v. 3.6.2020 sub Buchstabe B – Konjunkturpaket –, S. 7 ff.

(2) Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“

Mit dem Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“¹⁴⁷ möchte der Bund gemeinsam mit den Ländern unter anderem 100 000 zusätzliche Betreuungsplätze für Kinder unter sechs Jahren finanzieren. Auch die Qualität der Betreuung soll sich verbessern. Bis 2020 wollte der Bund gut 1,1 Mrd. Euro zur Verfügung stellen.¹⁴⁸ Aufgrund des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 werden diesem Sondervermögen aus dem Einzelplan 17 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 500 Mio. Euro zugewiesen.¹⁴⁹ Erstaunlicherweise enthält der zugehörige Wirtschaftsplan nur Leertitel. Neu eingefügt wird allerdings der Titel 919 05, um die Bildung von Rücklagen zu ermöglichen.¹⁵⁰

(3) Sondervermögen „Ganztagsschulausbau“

Im Finanzbericht 2020 des Bundes¹⁵¹ verlautbarte das Bundesministerium der Finanzen:

Für Investitionen in den Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter wird die Bundesregierung den Ländern 2 Mrd. Euro für Investitionen zur Verfügung stellen. Es ist beabsichtigt, ein Sondervermögen „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ zu errichten¹⁵² und daraus ein Investitionsprogramm mit der Laufzeit von 2020 bis 2025 zu speisen, über welches der Bund nach Art. 104c GG Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren kann. In den Haushaltsjahren 2020 und 2021 ist jeweils eine Zuführung in Höhe von 1 Mrd. Euro an das Sondervermögen – zu gleichen Teilen aus den Einzelplänen des BMFSFJ und BMBF – vorgesehen.

Hier werden im Zweiten Nachtragshaushalt 2020 Zuführungen in Höhe von 1,5 Mrd. Euro veranschlagt, aufgeteilt aus 750 Mio. Euro aus dem Einzelplan 17 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)¹⁵³ und 750 Mio. Euro aus dem Einzelplan 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung).¹⁵⁴

Verfassungsrechtliche Bewertung

Das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ und das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ waren bereits vor Beginn der „Corona-Krise“ errichtet worden, das Sondervermögen „Ganztagsschulausbau“ war bereits fest geplant gewesen. Es ist nicht ohne weiteres ersichtlich, dass die Aufstockung der Sondervermögen unmittelbar durch die „Corona-Krise“ veranlasst ist. Aufgrund des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 werden die Zuführungen zu diesen Sondervermögen nun unter Inanspruchnahme der Notlagenverschuldung aufgrund von

¹⁴⁷ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“ (Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz – KBFG) v. 18.12.2007 (BGBl. I S. 3022) mit spät. Änd.

¹⁴⁸ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/mehr-geld-fuer-kitas-482272> <27.6.2020>.

¹⁴⁹ Einzelplan 17 Kapitel 1702 Titel 884 05 (Zuweisung für Ausgaben für Investitionen i.H.v. 500 Mio. Euro).

¹⁵⁰ Zuführung an Rücklagen Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung 2020–2021“.

¹⁵¹ Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2020 des Bundes, S. 45.

¹⁵² Das entsprechende „Ganztagsfinanzierungsgesetz – GaFG“ befindet sich derzeit in der parlamentarischen Beratung, vgl. BR-Drs. 4/20 und <http://dipbt.bundestag.de/ex-trakt/ba/WP19/2572/257234.html> <27.6.2020>.

¹⁵³ Einzelplan 17 Kapitel 1702 Titel 884 06 (Zuweisung für Ausgaben für Investitionen i.H.v. 750 Mio. Euro).

¹⁵⁴ Einzelplan 30 Kapitel 3002 Titel 884 41 (Titelgruppe 40 „Stärkung des Lernens im „Lbenslauf“ – 750 Mio. Euro).

Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG kreditfinanziert. Dies erscheint verfassungsrechtlich fragwürdig.

cc) Investitionsausgaben für Verwaltung und Militär

Neu veranschlagt werden im Zweiten Nachtragshaushalt 3 Mrd. Euro als Ausgabeermächtigungen für „Investitionen im Rahmen des Konjunkturpakets 2020“, zudem 4 Mrd. Euro an entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen.¹⁵⁵ Die Erläuterung lautet:

Aus diesem Titel können Investitionen, insbesondere neue Rüstungsprojekte, Sicherheitsprojekte und Digitalisierungsvorhaben in der Verwaltung, die noch in den Jahren 2020 und 2021 beginnen können, mit einem Gesamtvolumen von 10 Mrd. Euro sofort umgesetzt werden.

Verfassungsrechtliche Bewertung

Auch diesen Investitionsausgaben liegen offensichtlich allgemeine Aufgaben des Bundes zugrunde, die laut Erläuterung völlig unabhängig von der „Corona-Krise“ anfallen. Der verfassungsrechtlich geforderte unmittelbare Veranlassungszusammenhang mit der Krise besteht nicht.

dd) Explosion der Verpflichtungsermächtigungen

Der Zweite Nachtragshaushalt sieht rd. 31,5 Mrd. Euro an zusätzlichen Verpflichtungsermächtigungen vor. Damit erhöht sich die Summe der Verpflichtungsermächtigungen für das Haushaltsjahr 2020 von rd. 170,5 Mrd. Euro auf rd. 202 Mrd. Euro.¹⁵⁶ Nach § 5 HGrG und § 6 BHO sind Verpflichtungsermächtigungen spezifische haushaltsrechtliche Befugnisse, aufgrund deren die zuständige Verwaltungsbehörde oder -stelle Verpflichtungen zulasten des Bundes(haushalts) eingehen kann, die zur Leistung von Ausgaben in *künftigen* Haushaltsjahren führen.¹⁵⁷ Dies stellt eine große Vorbelastung für künftige Haushaltsjahre dar, insbesondere für die Jahre 2021, 2022, und 2023. Etwa die Hälfte der zusätzlichen Verpflichtungsermächtigungen entfällt auf den „Energie- und Klimafonds“, also auf ein seit 2011 vorhandenes Sondervermögen für klimapolitische Maßnahmen der Bundesregierung.¹⁵⁸

Verfassungsrechtliche Bewertung

Die Finanzierung der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen soll offenbar zu einem guten Teil durch die Rücklagen – insbesondere im Rahmen des Energie- und Klimafonds – erfolgen, die die Bundesregierung und der Haushaltsgesetzgeber infolge der „Corona-Krise“ bilden zu dürfen glauben. Bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise dienen diese Verpflichtungsermächtigungen der haushaltsrechtlichen Ermöglichung langfristig geplanter Ausgaben des Bundes, die mit der Notlage aufgrund der „Corona-Krise“ in keinem unmittelbaren Veranlassungszusammenhang stehen. Insoweit wird die Veranschlagung der betroffenen

¹⁵⁵ Einzelplan 60 (Allg. Finanzverwaltung) Kapitel 6002 (Allg. Bewilligungen), Ausgaben (S. 12) Titel 812 03.

¹⁵⁶ Zweiter Nachtrag zum Bundeshaushalt 2020, Einzelplanübersicht: Verpflichtungsermächtigung und deren Fälligkeit, Anl. 6 zur Kabinettsvorlage des BMF, II A 1 - H 1120/20/10010.

¹⁵⁷ Vgl. nur Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 467 ff.; ders., in: ders. (Hrsg.), Komm. z. BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 38 Rn. 1 ff.

¹⁵⁸ Siehe oben sub C III 1 b aa.

Verpflichtungsermächtigungen von der Verfassungswidrigkeit der übermäßigen Nettoneuverschuldung „infiziert“.

ee) Missbrauch der „Asyl-Rücklage“

Auffällig ist die Stornierung der geplanten Entnahme aus der sog. Asyl-Rücklage in Höhe von 10,6 Mrd. Euro, die im Stammhaushalt 2020 dem Haushaltsausgleich dienen sollte.¹⁵⁹ Die „Asyl-Rücklage“ – amtlich: Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen – wurde im Zweiten Nachtragshaushalt 2015 gebildet, um in den Folgejahren entsprechende Belastungen zu finanzieren.¹⁶⁰ Aufgrund der Haushaltsüberschüsse der Jahre 2015 bis 2017 wuchs diese Rücklage auf rd. 24 Mrd. Euro im Jahr 2018 an;¹⁶¹ am Ende des Jahres 2019 wies sie gar ein Volumen in Höhe von 48,2 Mrd. Euro auf.¹⁶² Der Bundesrechnungshof empfahl wiederholt (in seinen Berichten aus den Jahren 2017 und 2018), diese Rücklage zumindest teilweise zur Tilgung von Altschulden zu verwenden. Denn die bei der Einführung der Rücklage bestehende Unsicherheit hinsichtlich der Höhe der finanziellen Herausforderungen aufgrund der Flüchtlingslage bestehe nicht mehr, weshalb der ursprüngliche Anlass für eine Rücklage nicht mehr gegeben sei. Eine fortwährende Aufrechterhaltung von Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben in künftigen Haushalten beeinträchtigt den Jährlichkeitsgrundsatz (Art. 110 Abs. 2 GG) und trage zudem nicht zur Haushaltsklarheit bei, da die nach der Schuldenregel relevante Kreditaufnahme und der finanzstatistische Finanzierungssaldo auseinanderfielen.¹⁶³

Im Gegensatz dazu beschloss die Bundesregierung, dass die „Asyl-Rücklage“ nicht zur Schuldentilgung, sondern bis zum Jahr 2022 vollständig zur Finanzierung des Haushalts beitragen solle.¹⁶⁴ Im Begleitschreiben des Bundesministers der Finanzen zum Beschluss der Bundesregierung über den Zweiten Nachtragshaushalt 2020 heißt es lapidar:

„[...] Zugleich wird zur Stärkung der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit des Bundes in den kommenden Jahren auf die Einnahmen aus Rücklagen um rd. 10,6 Mrd. Euro verzichtet.“¹⁶⁵

Auf diese Weise sollte offenbar die „Politik der schwarzen Null“ aufrechterhalten werden, obwohl die für die Haushaltsjahre 2020 bis 2022 ursprünglich prognostizierten Einnahmen die Ausgaben nicht deckten. Interessanterweise wird diese Rücklage im Zweiten Nachtragshaushalt 2020 nur noch als „Rücklage“ bezeichnet, womit die ursprüngliche Zweckbestimmung unkenntlich gemacht wird.

¹⁵⁹ Einzelplan 60 (Allg. Finanzverwaltung) Kapitel 6002 (Allg. Bewilligungen) Titel 359 01 (Entnahmen aus der Rücklage).

¹⁶⁰ Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2015 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2015) v. 20.11.2015 (BGBl. I S. 2056): Einzelplan 60 (Allg. Finanzverwaltung) Kapitel 6002 (Allg. Bewilligungen) Titel 919 01 (Zuführungen an die Rücklage) und Titel 359 01 (Entnahmen aus der Rücklage).

¹⁶¹ Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO v.6.6.2018, S. 13.

¹⁶² Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Januar 2020, Analysen und Berichte – Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2019, S. 26.

¹⁶³ Bundesrechnungshof v.6.6.2018 (Fn. 161), S. 13 f.

¹⁶⁴ Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2020 des Bundes, S. 15.

¹⁶⁵ So das Schreiben des Bundesministers der Finanzen zum Entwurf für ein Zweites Nachtragshaushaltsgesetz v. 15.6.2020, S. 6 sub Nr. 3.

Gemäß dem Zweiten Nachtragshaushalt soll die „Asyl-Rücklage“ weder in Teilen (wie im Stammhaushalt 2020 mit 10,6 Mrd. veranschlagt) noch im Ganzen (als Reaktion auf die sog. Corona-Krise) zum Einsatz gebracht werden. Damit verzichtet der Bund auf die Aktivierung vorhandener Finanzreserven, um die Nettoneuverschuldung im Jahr 2020 auf das Notwendige zu verringern. Stattdessen ergreift er die sich – vermeintlich – bietende Gelegenheit, um die zusätzlichen Belastungen des Bundeshaushalts vollkommen kreditfinanziert zu bestreiten. Die Mittel der „Asyl-Rücklage“ möchte der Bund offensichtlich als „Finanzpolster“ für die Folgejahre zurückbehalten, um damit politisch geplante Programme (Stichwort „Grundrente“ mit einer voraussichtlichen Mehrbelastung von 1,3 Mrd. Euro p.a.) bestreiten zu können, ohne an anderer Stelle durch Konsolidierungsmaßnahmen zu sparen.

Verfassungsrechtliche Bewertung

Die Stornierung der Entnahme aus der „Asyl-Rücklage“ im Zuge des Zweiten Nachtrags erfolgt lediglich „bei Gelegenheit“, wird jedoch nicht durch die „Corona-Krise“ veranlasst. Damit steht diese rückgängigmachung der Entnahme nicht im verfassungsrechtlich durch Art. 109 Abs. 2 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG geforderten Zurechnungszusammenhang.

Im Übrigen hätte das Wirtschaftlichkeitsgebot (den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) aus Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG, § 7 BHO¹⁶⁶ gefordert, die „Asyl-Rücklage“, soweit sie nicht mehr für ihren ursprünglichen Zweck benötigt wird, durch den Nachtragshaushalt 2020 vollständig aufzulösen, die darin enthaltenen Finanzmittel in Höhe von rd. 48,2 Mrd. Euro für durch die „Corona-Krise“ unmittelbar veranlasste Maßnahmen einzusetzen und stattdessen die erhöhte Nettoneuverschuldung zu vermeiden.

Abgesehen davon wirft die Zurückbehaltung des Vermögens der „Asyl-Rücklage“ in Höhe von rd. 48,2 Mrd. Euro mit der Absicht, diesen Betrag in künftigen Jahren zu verwenden, im Hinblick auf das Jährlichkeitsprinzip (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) sowie die Haushaltsklarheit (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG) ernste verfassungsrechtliche Probleme auf.¹⁶⁷

Rechtsansicht des Bundesrechnungshofs

Ganz in diesem Sinne bemerkt der Bundesrechnungshof in seiner schriftlichen Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Zweiten Nachtragshaushalt vom 25.6.2020:

„Die zusätzliche NKA [scil. Nettokreditaufnahme] fällt auch deswegen so hoch aus, da die Bundesregierung die aus Überschüssen der Haushalte 2015 bis 2019 angesparte Rücklage von 48,2 Mrd. Euro für den Bundeshaushalt 2021 „auf Vorrat“ halten möchte. Der im bisherigen Haushalt 2020 veranschlagte Entnahmebetrag von 10,6 Mrd. Euro soll zu diesem Zweck gestrichen und durch eine entsprechend höhere NKA ersetzt werden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die in den Haushalten 2015 bis 2019 angesammelte Rücklage von insgesamt 48,2 Mrd. Euro zur Finanzierung des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 verwendet werden. Eine deutliche Absenkung der für den Haushaltsausgleich 2020 vorgesehenen NKA von 218,5 Mrd. Euro ist rechtlich angezeigt und finanzwirtschaftlich

¹⁶⁶ Siehe oben sub C II 4 b aa.

¹⁶⁷ Siehe unten sub C III 3 c.

möglich. Damit könnte auch ein nochmaliger Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG vermieden werden.

Zum einen erscheint dieser Schritt verfassungsrechtlich geboten. Die nochmalige Inanspruchnahme einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG mit dem Ziel der Überschreitung der Regelschuldengrenze verbietet sich, wenn andere Deckungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Gerade für einen solchen Zweck – Ausgleich von ungeplanten Mehrbelastungen – wurde die Rücklage gebildet.

Zum anderen ist ein Verzicht auf die Inanspruchnahme der Ausnahmebestimmung finanzwirtschaftlich durchaus realisierbar. Bei vollständigem Einsatz der Rücklage von 48,2 Mrd. Euro würde das gegenüber dem Ersten Nachtragshaushalt abzudeckende Finanzierungsdefizit noch 14,3 Mrd. Euro betragen. Bereits durch den Verzicht auf die ökonomisch umstrittene temporäre Absenkung der Umsatzsteuer [...], ggf. verbunden mit einer angemessenen stärkeren Beteiligung der Länder [...], könnte eine zusätzliche NKA im Zweiten Nachtragshaushalt ohne Weiteres vermieden werden.¹⁶⁸

2. Überschreitung der Obergrenze für eine Notlagenverschuldung

a) Zulässige Nettoneuverschuldung ohne Berücksichtigung der Notlage

Die im jeweiligen Haushaltsjahr zulässige Nettoneuverschuldung ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 109 Abs. 3 GG und für den Bund ganz maßgeblich aus Art. 115 Abs. 2 GG.¹⁶⁹ Einfachgesetzlich konkretisieren diese Vorgaben die Vorschriften des G 115 sowie der Art. 115V.¹⁷⁰ Der Gesamtplan des Haushaltsplans des Bundes enthält in seinem Teil II die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme.¹⁷¹

Für das Haushaltsjahr 2020 passt der Zweite Nachtragshaushalt diese Berechnung an die aktuellen Gegebenheiten an. Danach beträgt die zulässige strukturelle Nettoneuverschuldung in Höhe von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts des der Haushaltsaufstellung vorausgegangenen Jahres (§ 4 Abs. 2 G 115) rd. 11,7 Mrd. Euro. Von dem Abweichungsrecht bei Nachtragshaushalten nach § 8 Satz 1 G 115 macht der Haushaltsgesetzgeber ausweislich der Berechnung in Teil II des Gesamtplans soweit ersichtlich keinen Gebrauch.

Der strukturell zulässige Nettokreditbetrag von rd. 11,7 Mrd. Euro muss gemäß § 3 G 115 um finanzielle Transaktionen bereinigt werden: Im Stammhaushalt 2020 betrug diese Bereinigung nur 266 Mio. Euro, im Zweiten Nachtragshaushalt explodierte sie wegen der Erhöhung der Ausgaben aus finanziellen Transaktionen auf rd. 14,6 Mrd. Euro. Die danach auf rd. 26,3 Mrd. Euro erhöhte Ermächtigung zur Nettoneuverschuldung vergrößerte sich durch die Berücksichtigung der sog. Konjunkturkomponente nach Maßgabe von § 5 G 115: Da sich die Konjunktur infolge der „Corona-Krise“ seit März 2020 im Verlauf des bisherigen Jahres 2020 drastisch (um rd. 261 Mrd. Euro) verschlechterte, hatte dies über die sog.

¹⁶⁸ Bundesrechnungshof, Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (BT-Drs. 19/20000) und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (BT-Drs. 19/20057) v. 25.6.2020, S. 2 f.

¹⁶⁹ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Einzelfragen zur Neuverschuldungsregelung nach Art. 109 Abs. 3 und [Art. 115 Abs. 2 GG, Ausarbeitung WD 4 - 3000 – 113/19 v. 20.9.2019.

¹⁷⁰ Siehe oben sub C II 1 mit Nachweisen in den Fn. 55 und 56.

¹⁷¹ Rechtsgrundlage: § 13 Abs. 4 Nr. 2 BHO.

Budgetsensitivität Auswirkungen auf die zulässige Nettoneuverschuldung, deren Betrag sich dadurch um rd. 53,6 Mrd. Euro erhöhte. Daraus ergibt sich – ohne die Notlagenverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG – eine zulässige Nettoneuverschuldung für 2020 in Höhe von rd. 79,9 Mrd. Euro.

b) Überschreitung der zulässigen Nettoneuverschuldung infolge der Notlage

Gemäß § 2 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 2020 in der Fassung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 erteilt der Haushaltsgesetzgeber eine Nettokreditemächtigung in Höhe von insgesamt rd. 218,5 Mrd. Euro. Korrigiert werden muss dieser Betrag durch die Finanzierungssalden der Sondervermögen, insbesondere die spürbar erhöhen Zuführungen an den „Energie- und Klimafonds“.¹⁷² Danach verringert sich die Nettoneuverschuldung auf eine für die „Schuldenbremse“ relevante Kreditaufnahme von rd. 198,6 Mrd. Euro.

Damit wird die ohne Berücksichtigung der Notlage infolge der „Corona-Krise“ zulässige Nettokreditaufnahme

um rd. 118,7 Mrd. Euro

überschritten.

c) Veranlassungszusammenhang

Aus den vorstehenden Berechnungen ergibt sich, dass sich der Nettokreditemächtigungsbetrag für das Haushaltsjahr 2020 gemäß dem Zweiten Nachtragshaushalt aus verschiedenen Komponenten zusammensetzt, und zwar

- (1) aus der strukturell erlaubten Nettokreditaufnahme in Höhe von rd. 11,7 Mrd. Euro zuzüglich des Saldos aus finanziellen Transaktionen in Höhe von rd. 14,6 Mrd. Euro (Summe: 26,3 Mrd. Euro),
- (2) aus der konjunkturbedingt erlaubten Nettokreditaufnahme (Konjunkturkomponente) in Höhe von rd. 53,6 Mrd. Euro sowie
- (3) aus der (um die Finanzierungssalden der Sondervermögen in Höhe von rd. 19,8 Mrd. Euro korrigierten) Notlagenverschuldung in Höhe von rd. 118,7 Mrd. Euro.

Dabei erscheinen die ersten beiden hier aufgelisteten Komponenten für die hier interessierende verfassungsrechtliche Prüfung als vergleichsweise unproblematisch. Unter den hier relevanten Gesichtspunkten gäbe eine Nettoneuverschuldung des Bundes, die sich im Haushaltsjahr 2020 auf 79,9 Mrd. Euro beschränkte, keinen Anlass für Einwendungen. Ganz anders verhält es sich mit der Notlagenverschuldung in Höhe von 118,7 Mrd. Euro.

Bereits unter dem für den Bund bis 2015 geltenden Verschuldungsregime des Kredit-Investitions-Junktims¹⁷³ stützten sich verschuldungsgeneigte Regierungen

¹⁷² Siehe oben sub C III 2 b aa.

¹⁷³ Siehe oben sub C I 1.

und regierungstragende (Koalitions-)Fraktionen auf eine „Immunsierungsstrategie“. ¹⁷⁴ Diese ging dahin, verfassungsrechtlich „schädliche“ Ausgaben als durch laufende Einnahmen finanziert anzusehen, verfassungsrechtlich unproblematische Ausgaben hingegen als kreditfinanziert. Ins Feld geführt wurde dabei der Grundsatz der Gesamtdeckung nach § 7 Satz 1 HGrG, § 8 Satz 1 BHO, wonach alle Einnahmen – also auch die Krediteinnahmen – zur Deckung aller Ausgaben dienen. Die Verfassungsrechtsprechung wies solche Argumentationsversuche indessen zurück. ¹⁷⁵

Diese „Immunsierungsstrategie“ könnte von der Bundesregierung und insb. vom Bundesministerium der Finanzen (Haushaltsabteilung – Abteilung II) auf den vorliegenden Fall übertragen werden: Angesichts der Nettoneuverschuldung des Bundes, die sich gemäß dem Nachtragshaushalt 2020 aus mehreren Komponenten zusammensetzt, könnte versucht werden darzutun, dass

- die nicht durch die Notlage gerechtfertigten oder jedenfalls fragwürdigen Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen durch laufende (Steuer-)Einnahmen oder verfassungsrechtlich unproblematische Krediteinnahmen (strukturelle und konjunkturbedingte Verschuldung) gedeckt seien und
- demgegenüber nur die verfassungsrechtlich eindeutig notlagenindizierten Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen oder aber die Steuermindereinnahmen durch die Notlagenverschuldung in Höhe von rd. 118,7 Mrd. Euro finanziert würden.

Dieser Argumentationsansatz geht fehl: Insbesondere der Grundsatz der Gesamtdeckung darf nicht dazu missbraucht werden, Kausalitäts- oder Veranlassungszusammenhänge in einem Haushalt zu verschleiern. In den Blick zu nehmen sind nämlich die laufenden Einnahmen des Staates, insbesondere aus Steuern, und die (zumeist laufenden) Ausgaben, die bereits vor Eintritt der Notlage zu decken waren, insbesondere die Personalausgaben sowie andere sog. zwangsläufige Ausgaben. ¹⁷⁶ Dies gelingt vergleichsweise einfach dadurch, dass der Stammhaushalt 2020 mit dem ersten und vor allem mit dem Zweiten Nachtragshaushalt abgeglichen werden. Dies offenbart, dass die Mehrausgaben und Mindereinnahmen, die in den Zweiten Nachtragshaushalt neu aufgenommen wurden, ersichtlich durch die im Zweiten Nachtragshaushalt erneut erhöhte Nettoneuverschuldung finanziert werden sollen.

Aufschlussreich dafür ist die Übersicht, die das Bundesministerium der Finanzen selbst veröffentlicht hat. ¹⁷⁷ Während sich die prognostizierten Steuereinnahmen im Vergleich zwischen dem ersten und dem Zweiten Nachtragshaushalt „nur“ um 27,4 Mrd. Euro verringern, erhöht sich die veranschlagte Nettoneuverschuldung um über das Doppelte, nämlich um 62,5 Mrd. Euro. Damit verbleibt eine „Verfügungsmasse“ an – vermeintlicher – Notlagenverschuldung, um die in diesem

¹⁷⁴ Vgl. hierzu oben sub C II 4 b dd; VerfGH NRW, Urt. v. 2.9.2003, VerfGH 6/02, NVwZ 2004, 217 ff. Rn. 59 (juris); ähnlich VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 22.2.2017, VGH N 2/15, DVBl 2017, 633 ff. Rn. 98 (juris).

¹⁷⁵ Siehe insb. VerfGH NRW, Urt. v. 2.9.2003 (Fn. 174).

¹⁷⁶ Zu zwangsläufigen Ausgaben Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 152 ff.

¹⁷⁷ Siehe oben sub B II 2.

Gutachten verfassungsrechtlich kritisierten Mehrausgaben, Zuführungen zu Sondervermögen und Verpflichtungsermächtigungen¹⁷⁸ zu finanzieren. Damit steht fest: Die verfassungsrechtlich fragwürdigen Mehrbelastungen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 sind notlagenkreditfinanziert.

3. Kreditfinanzierung von Rücklagen

Ein für sich zu betrachtendes verfassungsrechtliches Problem stellen die exzessiven Zuführungen an Rücklagen dar, die im Zweiten Nachtragshaushalt 2020 veranschlagt werden. Zu nennen sind insbesondere

- die Aufblähung des „Energie- und Klimafonds“ in Höhe von 26,2 Mrd. Euro, von denen 24,4 Mrd. Euro in die Rücklage eingestellt werden sollen,¹⁷⁹
- die Neueinrichtung des Titel 919 05 im Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“, um die Bildung von Rücklagen zu ermöglichen,¹⁸⁰
- die Zuführungen in Höhe von 1,5 Mrd. Euro an das Sondervermögen „Ganztagschulausbau“, das mangels Verabschiedung des entsprechenden Gesetzes noch gar nicht errichtet ist, weshalb die Zuführungen im laufenden Haushaltsjahr voraussichtlich nicht verbraucht und deshalb in eine noch zu veranschlagende Rücklage eingestellt werden,¹⁸¹
- die Rückgängigmachung der Entnahme aus der „Asyl-Rücklage“ in Höhe von 10,6 Mrd. Euro, um deren Gesamtbetrag von rd. 48 Mrd. Euro über das Ende des Jahres 2020 zu erhalten.¹⁸²

Es liegt sehr nahe, dass mit den Finanzmitteln dieser Rücklagen in den Jahren ab 2021 politische Prestige- und Wunschprojekte der „Großen Koalition“ realisiert werden sollen – in Haushaltsperioden, in denen eine Notlagenverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG verfassungsrechtlich nicht mehr offensteht.

a) Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot

Die Zuführungen zu den Rücklagen aufgrund des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 sind kreditfinanziert. Denn im Stammhaushalt 2020 sowie im ersten Nachtragshaushalt 2020 waren diese Rücklagen, insbesondere die an den „Energie- und Klimafonds“ in Höhe von 26,2 Mrd. Euro, nicht veranschlagt; sie werden ausschließlich durch die erhöhte Notlagenverschuldung ermöglicht, zu der erst der Zweite Nachtragshaushalt ermächtigt.¹⁸³ Das Wirtschaftlichkeitsgebot verbietet dem Haushaltsgesetzgeber indessen, eine Nettoneuverschuldung in Kauf zu nehmen, die *nicht* durch einen aktuellen Ausgabenbedarf veranlasst ist.¹⁸⁴

Dies gilt auch für die Stornierung der Entnahme von 10,6 Mrd. Euro aus der sog. Asyl-Rücklage. Indem diese Entnahme rückgängig gemacht wird, erfolgt keine

¹⁷⁸ Siehe oben sub C III 1 b.

¹⁷⁹ Siehe oben sub C III 2 b aa.

¹⁸⁰ Siehe oben sub C III 2 b bb (2).

¹⁸¹ Siehe oben sub C III 2 b bb (3).

¹⁸² Siehe oben sub C III 2 b ee.

¹⁸³ Siehe oben sub C III 2 c; vgl. insb. VerfGH NRW, Urt. v. 15.3.2011, VerfGH 20/10, NVwZ 2011, 805 ff. Rn. 92 (juris).

¹⁸⁴ Vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 2.9.2003, ebd. (Fn. 111) Rn. 63 (juris).

Verwendung der entsprechenden Finanzmittel im Haushaltsvollzug 2020. Dies kommt einem Verzicht auf eine Verausgabung gleich, was bei haushaltswirtschaftlicher Betrachtungsweise einer Zuführung an die „Asyl-Rücklage“ entspricht.

Allfällige Erwägungen der Bundesregierung zur Sinnhaftigkeit einer vorsorglichen Bereitstellung von Haushaltsmitteln für spätere Haushaltsjahre lassen sich nicht in einem erkennbaren inhaltlichen Zusammenhang mit der Überwindung der Notlage bringen. Solche Erwägungen mögen – allenfalls – zielführend sein, wenn (allgemeine) Rücklagen aus Haushaltsüberschüssen gebildet werden. Für die Zulässigkeit einer Steigerung der Kreditaufnahme über die zulässige Nettoneuverschuldung im Sinne von § 2 G 115 hinaus zur Bildung von Rücklagen für Bedarfe künftiger Haushaltsjahre geben sie nichts her.¹⁸⁵ Damit verletzt die „Anfütterung“ der Rücklagen im vorliegenden Fall das aus Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG abzuleitende allgemeine Wirtschaftlichkeitsgebot und ist verfassungswidrig.

b) Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip

Das haushaltsverfassungsrechtliche Prinzip der Jährlichkeit gemäß Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG gebietet eine klare Trennung zwischen den einzelnen Haushaltsjahren. Haushaltstechnische Gestaltungen in Form von Rücklagen dürften nicht führen, dass der Kreditbedarf bestimmter Haushaltsjahre auf andere Haushaltsjahre verlagert wird. Diese Aufspaltung hat zur Folge, dass die Kreditobergrenzen der „Schuldenbremse“, die jeweils auf das einzelne Haushaltsjahr abstellen, ihre Wirkkraft nicht mehr entfalten können.¹⁸⁶

Genau dies vollführt die Bundesregierung indessen mit den – kreditfinanzierten – Aufstockungen der Rücklagen im Haushaltsjahr 2020 sowie mit dem Verzicht auf die Entnahme aus der „Asyl-Rücklage“. Damit wird die aus der „Corona-Krise“ resultierende Notlage haushaltsmäßig auf mehrere Jahre verlängert, was nicht nur die wirtschaftliche Realität verzerrt, sondern es dem Bundestag erschwert, für jedes Haushaltsjahr aufs Neue und jeweils nach Maßgabe der gesamtwirtschaftlichen Lage über den Haushalt zu entscheiden. Dies verletzt auch das parlamentarische Budgetrecht aus Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG.

c) Verstoß gegen die Kreditbegrenzungsregeln („Schuldenbremse“) – fehlende Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung

In Rücklagenzuführungen bei gleichzeitiger Notlagenkreditaufnahme liegt zudem ein Verstoß gegen die aus der „Schuldenbremse“ folgende Verpflichtung, Spielräume zur Verschuldungsbegrenzung und -rückführung zu nutzen, die sich entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG, § 1 StabG) ergeben. Der Gesetzgeber hat solche Spielräume auszuschöpfen, um seine Handlungsfähigkeit nicht auf Dauer zu verlieren. Diesem Erfordernis wird er nicht gerecht, wenn Rücklagenzuführungen der Deckung des Finanzbedarfs des Bundes in *künftigen* Haushaltsjahren dienen. Damit versäumt es der Haushaltsgesetzgeber nämlich, den Spielraum zu nutzen, die Kreditaufnahme zu drosseln. Das aber hätte der Gesetzgeber im Zweiten Nachtragshaushalt 2020 tun müssen, um die Neuverschuldung zu begrenzen,

¹⁸⁵ Vgl. VerFGH NRW, UrT. v. 15.3.2011, ebd. (Fn. 116), Rn. 94 (juris).

¹⁸⁶ Vgl. VerFGH NRW, UrT. v. 2.9.2003, ebd. (Fn. 111) Rn. 64 (juris).

anstatt auf Kreditbasis Mittel für einen erst in Zukunft erwarteten Bedarf vorzuhalten.¹⁸⁷

Dieses Versäumnis einer Konsolidierung des Bundeshaushalts wird namentlich am Beispiel der „Asyl-Rücklage“ in Höhe von 48,2 Mrd. Euro deutlich: Diese Rücklage möchte die Bundesregierung gemäß dem Zweiten Nachtragshaushalt im Notlagenjahr 2020 nicht für die Überwindung der „Corona-Krise“ einsetzen, sondern stattdessen Notlagenkredite in Höhe von insgesamt 218,5 Mrd. Euro aufnehmen.¹⁸⁸ Hierzu bemerkt der Bundesfinanzminister:

„[...] Zugleich wird zur Stärkung der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit des Bundes in den kommenden Jahren auf die Einnahmen aus Rücklagen um rd. 10,6 Mrd. Euro verzichtet.“¹⁸⁹

Dass die Bundesregierung die „Asyl-Rücklage“ als allgemeine Rücklage des Bundes ansieht und haushaltsrechtlich auch so behandeln möchte, ergibt sich aus deren – bewusst unauffälliger – Umbenennung in „Rücklage“, also unter Wegfall der konkretisierenden Bezeichnung „[Rücklage] zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen“ und zudem unter Streichung des Haushaltsvermerks „Die Mittel dienen der Finanzierung von Belastungen des Bundes im Zusammenhang mit der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen, die durch die strukturelle, dauerhafte und dynamische Beteiligung des Bundes an den Kosten der Länder und Kommunen und durch die Aufwendungen im Bundesbereich entstehen.“¹⁹⁰

Gar nicht setzt sich das Bundesministerium der Finanzen, geschweige denn die Bundesregierung mit der im einschlägigen Schrifttum erhobenen Forderung auseinander, im Fall einer Notlage die dadurch veranlasste Nettoneuverschuldung durch einen „Selbstbehalt“ zu mindern, der aus Sparanstrengungen resultieren muss. Die Neuverschuldung dürfe daher nur so hoch sein, dass die haushaltswirtschaftliche Lage bei Anspannung aller Konsolidierungskräfte gerade wieder unter den durch die Tatbestände des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG markierten Schwellenwerte fällt.¹⁹¹ Anders gewendet: Die Notlagenverschuldung darf nicht weiter gehen, als es notwendig ist, um die „Corona-Krise“ bei Anspannung aller weiteren Konsolidierungskräfte zu überstehen. Nicht zulässig ist eine „Komplettkreditfinanzierung“ der Maßnahmen zur Bewältigung und Überwindung der Notsituation, was sich umso mehr verbietet, als die verfassungsrechtliche Tilgungsverpflichtung nach Art. 115 Abs. 2 Satz 7 und 8 GG sehr offen und großzügig ausgestaltet ist.¹⁹² Genau dies – die „Komplettfinanzierung“ der Maßnahmen zur Überwindung der Krise – und darüber hinaus noch weiterer Maßnahmen, die mit der Krise in keinem unmittelbaren Veranlassungszusammenhang stehen, erfolgt indessen durch den Zweiten Nachtragshaushalt.

¹⁸⁷ Vgl. VerfGH NRW, Urte. v. 2.9.2003, ebd. (Fn. 111) Rn. 66 (juris).

¹⁸⁸ Siehe oben sub C III 1 b ee.

¹⁸⁹ So das Schreiben des Bundesministers der Finanzen zum Entwurf für ein Zweites Nachtragshaushaltsgesetz v. 15.6.2020, S. 6 sub Nr. 3.

¹⁹⁰ Vgl. einerseits den Stammhaushalt 2020, dort Einzelplan 60 (Allg. Finanzverwaltung) Kapitel 6002 (Allg. Bewilligungen) Titel 359 01 (Entnahmen aus der Rücklage), und den Zweiten Nachtragshaushalt 2020 a.a.O.

¹⁹¹ Reimer, in: BeckOK z. GG, Art. 109 Rn. 67 (Stand 1.12.2019), siehe oben sub C II 2 b bb.

¹⁹² Kube, in: Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG, Art. 109 Rn. 217 f.; gleichsinnig ders., ebd., Art. 115 Rn. 197; siehe oben sub C II 2 b bb.

4. Beschluss über den Tilgungsplan nicht in Gesetzesform

Der Entscheidung über den Plan zur Tilgung der durch den (ersten) Nachtragshaushalt 2020 aufgenommenen Notlagenkredite fasste der Deutsche Bundestag in Form eines sog. schlichten Parlamentsbeschlusses;¹⁹³ Gleiches ist hinsichtlich des Tilgungsplanbeschlusses im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushalts vorgesehen.¹⁹⁴

Solche schlichten Parlamentsbeschlüsse entfalten allerdings signifikant weniger Verbindlichkeit als ein Gesetz, das im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unter Beteiligung anderer Verfassungsorgane zustande kommt. Daher gehen maßgebliche Stimmen im verfassungsrechtlichen Schrifttum davon aus, dass für den Tilgungsplan wegen seiner zukunftsbindend gestaltenden Funktion und Wirkung ein schlichter Parlamentsbeschluss nicht ausreicht, sondern als Gesetz erlassen werden müsse.¹⁹⁵ Ein „Tilgungsgesetz“ ist zwar ebenso wie das Haushaltsgesetz nur ein einfaches Parlamentsgesetz, es muss aber vom Haushaltsgesetzgeber insbesondere bei der Feststellung künftiger Haushaltspläne durch künftige Haushaltsgesetze beachtet werden.¹⁹⁶

Diese Verfassungsrechtsauffassungen überzeugen. Indem der Bundestag über die Tilgungspläne nur schlichte Parlamentsbeschlüsse fasst, verhält er sich diesbezüglich verfassungsrechtlich zumindest fragwürdig.

¹⁹³ BT-Drs. 19/18108; Sten. Prot. 19. Wahlperiode – 154. Sitzung v. 25.3.2020, S. 19147 f. und S. 19163 C.

¹⁹⁴ BT-Drs. 19/20128.

¹⁹⁵ Vgl. Kube, in: Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG, Art. 109 Rn. 209 (Stand der Bearb.: Mai 2011); Art. 115 Rn. 190 (Stand der Bearb.: Okt. 2009); Reimer, in: BeckOK z. GG (Stand 1.12.2019), Art. 109 Rn. 76; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Komm. z. GG, 14. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 149 („Der Tilgungsregelung kommt normative Wirkung zu.“); siehe oben sub C II 3.

¹⁹⁶ Vgl. Reimer, in: Hufeld/Kube/Reimer (Hrsg.), Entwicklungslinien der Finanzverfassung, HFSt 3 (2016), 95 ff.; Oebbecke, NVwZ 2019, 1173 (1175).

IV. Ergebnisse

1. Die verfassungsrechtlichen Regelungen zur „Schuldenbremse“ gemäß Art. 109 Abs. 2 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG lassen bei „außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ („Notlagen“) Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot der Nettoneuverschuldung zu („Notlagenverschuldung“) – *siehe sub C II 1 und 2 a.*
2. Um die „Schuldenbremse“ indessen auch in solchen Notlagen nicht leerlaufen zu lassen, muss die Notlagenverschuldung durch die Notlage veranlasst sein, mit ihr also in einem Zurechnungszusammenhang stehen (staatsschuldenrechtliches Konnexitätsprinzip). Dies liegt im Interesse der Handlungsfähigkeit des (Sozial-)Staates und des Wohlergehens künftiger Generationen – *siehe sub C II 2 b.*
3. Den Veranlassungszusammenhang zwischen einer Notlage und einer aus diesem Anlass in Anspruch genommenen Nettoneuverschuldung haben die Bundesregierung und der Haushaltsgesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren mit hinreichender Klarheit und Detailliertheit darzutun – *siehe sub C II 2 c.*
4. Beschlüsse der Deutsche Bundestag den Zweiten Nachtragshaushalt 2020 wie von der Bundesregierung beantragt, verstieße er gegen die unter Nr. 2 und 3 genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere indem
 - dem „Energie- und Klimafonds“ ein – schuldenfinanzierter – Zuschuss in Höhe von rd. 26,2 Mrd. Euro gewährt wird,
 - dem Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ eine schuldenfinanzierte Zuführung in Höhe von 1 Mrd. Euro gewährt wird,
 - im Rahmen des „Konjunkturpakets 2020“ 3 Mrd. Euro als Ausgabeermächtigungen und zudem 4 Mrd. Euro an Verpflichtungsermächtigungen für Investitionen zur Verfügung gestellt werden, die insbesondere für neue Rüstungsprojekte, für Sicherheitsprojekte und für Digitalisierungsvorhaben in der Verwaltung verwendet werden sollen– *siehe sub C III 1 und 2.*
5. Zudem würde der Deutsche Bundestag gegen seine aus der „Schuldenbremse“ folgenden Pflichten zur Konsolidierung des Bundeshaushalts verstoßen, wenn er jetzt in der Krise die in der sog. Asyl-Rücklage bereitstehenden Finanzmittel in Höhe von 48,2 Mrd. Euro nicht zum Einsatz brächte, sondern diese stattdessen für künftige Haushaltsjahre vorhielte – *siehe sub C III 3 c.*
6. Nicht mithilfe der Notlagenverschuldung aufgebaut werden dürfen Rücklagen, sei es als unselbständige Rücklagen unmittelbar im Bundeshaushalt, sei es als selbständige Rücklagen in Form von Sondervermögen. Anderenfalls verletzt der (Haushalts-)Gesetzgeber das ihn verfassungsrechtlich bindende Wirtschaftlichkeitsgebot, den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit sowie das Konzept der „Schuldenbremse“ – *siehe sub C II 4.*

7. Gegen diese Verfassungsgebote verstieße der Deutsche Bundestag, wenn er den Zweiten Nachtragshaushalt 2020 wie von der Bundesregierung beantragt beschlösse, insbesondere indem er
 - im „Energie- und Klimafonds“ eine – schuldenfinanzierte – Rücklage in Höhe von rd. 26,2 Mrd. Euro aufbaut,
 - die im Stammhaushalt 2020 veranschlagte Entnahme aus der sog. Asyl-Rücklage in Höhe von 10,6 Mrd. Euro storniert und diese Rücklage ganz unangetastet lässt,
 - in Sondervermögen Rücklagen bildet, etwa im Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“
 - *siehe sub C III 3.*

8. Abgesehen davon empfiehlt es sich aus Gründen höherer Rechtsverbindlichkeit, dass der Deutsche Bundestag den Beschluss, den Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG für den Tilgungsplan zur zeitnahen Rückführung der Notlagenverschuldung fordert, in Form eines Gesetzes fasst – *siehe sub C II 3 und III 4.*

gez. Gröpl