



Sachstand

Notlagenverschuldung des Bundes und der Länder

Notlagenverschuldung des Bundes und der Länder

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 087/21
Abschluss der Arbeit: 22. Oktober 2021
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Zu Frage 1: Reichweite der Ermächtigung zur Kreditaufnahme in Notsituationen	4
1.1.	Ermächtigung dem Grunde nach	4
1.1.1.	Naturkatastrophen oder (andere) außergewöhnliche Notsituationen	5
1.1.2.	Kontrollentzogenheit	5
1.1.3.	Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage	6
1.1.4.	Bundestagsbeschluss, Tilgungsplan und Rückführung	6
1.2.	Umfang der zulässigen Neuverschuldung	7
1.2.1.	Veranlassungszusammenhang	7
1.2.2.	Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit	9
1.3.	Ermächtigung in zeitlicher Hinsicht	10
1.4.	Abgrenzung zur Nettokreditaufnahme auf der Grundlage der Konjunkturkomponente	10
2.	Zu Frage 2: Vergleich mit der Umsetzung in den Ländern	11
3.	Zu Frage 3: Ausgaben für die Schaffung einer Pandemieresilienz	13
3.1.	Begriffsverständnis	14
3.2.	Zulässiger Umfang der kreditfinanzierten Ausgaben	14
4.	Zu Frage 4: Darlegungs- und Begründungspflichten des Gesetzgebers	15

1. Zu Frage 1: Reichweite der Ermächtigung zur Kreditaufnahme in Notsituationen

Unter Ziffer 1 wird danach gefragt, wie weit dem Grunde und der Höhe nach sowie in zeitlicher Hinsicht die Ermächtigung zur ausnahmsweisen Kreditaufnahme in außergewöhnlichen Notsituationen und bei Naturkatastrophen (Art. 115 Abs. 2 Grundgesetz) reiche. Zudem wird danach gefragt, wie dabei aus juristischer Sicht die Abgrenzung zur Nettokreditaufnahme auf der Grundlage der Konjunkturkomponente vorzunehmen sei.

1.1. Ermächtigung dem Grunde nach

Die in Art. 115 Abs. 2 Satz 1 - 5 Grundgesetz (GG) vorgesehenen Kreditobergrenzen können gemäß Satz 6 der Vorschrift im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden.

In der Gesetzesbegründung wird diesbezüglich Folgendes ausgeführt:

„Dadurch soll die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleistet werden. Da eine abschließende enumerative verfassungsrechtliche Benennung möglicher Notsituationen wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle nicht möglich ist, erfolgt eine Eingrenzung durch drei Kriterien, die gleichzeitig erfüllt sein müssen:

- Die Notsituation muss außergewöhnlich sein,
- ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und
- sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen.“¹

Es wird davon ausgegangen, dass dem Bundesgesetzgeber bei der Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe „Naturkatastrophe“, „außergewöhnliche Notsituation“, „sich der Kontrolle des Staates entziehen“ und „die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zukomme, der jedoch nicht grenzenlos sei.² Vielmehr sei eine restriktive Interpretation der Tatbestandsvoraussetzungen zur Sicherstellung des Ausnahmecharakters geboten, um einen Missbrauch der Norm zur Umgehung der übrigen Vorgaben zur Staatsverschuldung zu verhindern.³

Die Tatbestandsmerkmale des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG lassen sich wie folgt konkretisieren:

1 Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 16/12410, S. 11.

2 Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 52; Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, 48. Edition, Stand: 15. Mai 2021, Art. 115, Rn. 56.

3 Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 52; Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 94. EL Januar 2021, Art. 115, Rn. 194 m. w. N.

1.1.1. Naturkatastrophen oder (andere) außergewöhnliche Notsituationen

Eine Überschreitung der Kreditobergrenzen kommt zunächst im Falle von Naturkatastrophen in Betracht. Laut der Gesetzesbegründung sind Naturkatastrophen in Orientierung an die Rechtslage bei der Amtshilfe nach Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z. B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen).⁴

Zudem kommt eine Überschreitung der Kreditobergrenzen im Falle von (anderen) außergewöhnlichen Notsituationen in Betracht. Diesbezüglich wird in der Gesetzesbegründung Folgendes ausgeführt:

„Andere außergewöhnliche Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen, mithin auf äußeren Einflüssen beruhen, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen, können beispielsweise sein:

- Besonders schwere Unglücksfälle im Sinne des Artikels 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3, d. h. Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden;
- eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise der aktuellen Finanzkrise, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet.

Auch ein Ereignis von positiver historischer Tragweite, wie die Deutsche Wiedervereinigung, das einen erheblichen Finanzbedarf auslöst, kann einen Anwendungsfall der Klausel bilden.“⁵

1.1.2. Kontrollentzogenheit

Der Eintritt der Naturkatastrophe oder der anderen außergewöhnlichen Notsituation muss sich der Kontrolle des Staates entziehen. Dies ist laut der Gesetzesbegründung der Fall, wenn sie auf äußeren Einflüssen beruhen, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen.⁶ Bezüglich der Frage, unter welchen Voraussetzungen dies der Fall ist, haben sich im Schrifttum bisher keine feststehenden Kriterien herausgebildet. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass sicher kein Kontrollentzug vorliege, wenn die Notsituation zeitnah vom Staat ausgelöst oder die Notsituation zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme durch andere Maßnahmen kontrolliert,

4 BT-Drs. 16/12410, S. 11.

5 BT-Drs. 16/12410, S. 11.

6 BT-Drs. 16/12410, S. 11.

also beeinflusst werden könne.⁷

Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Einschränkung auf Situationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, der Verhinderung des Missbrauchs diene: Einer erhöhten Kreditaufnahme bedürfe es nicht, wenn andere staatliche Mittel zur Verfügung stünden oder eine herbeigeführte angebliche „Notsituation“ nur dem Zwecke der Kreditaufnahme dienen solle.⁸

1.1.3. Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage

In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt:

„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.“⁹

Im Schrifttum wird vertreten, dass sich die Grenze dadurch konkretisieren lasse, dass man die Höhe des Bedarfs zur Behebung der Notsituation und die Höhe des Haushalts im Übrigen ins Verhältnis setze. Bedarfe, die sich durch restriktive Bewirtschaftung des Haushalts oder Umschichtungen – auch im Wege des Nachtragshaushalts – decken ließen, dürften nicht über Kredite aufgebracht werden.¹⁰

Weiterhin wird auch darauf hingewiesen, dass die Regelungen des Bundes bei Nachtragshaushalten eine Abweichung von der ursprünglich veranschlagten Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 3 % der veranschlagten Steuereinnahmen zuließen (§ 8 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG), um u.a. solche Ereignisse zu bewältigen, deren Ausmaß unterhalb der Schwelle liege, ab der die Ausnahmeregel für Notsituationen anwendbar sei. Demnach müsse die „erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage“ größer sein als der für Nachtragshaushalte eingeräumte zusätzliche Kreditspielraum.¹¹

1.1.4. Bundestagsbeschluss, Tilgungsplan und Rückführung

Für den Fall der Überschreitung der in Art. 115 Abs. 2 Satz 1 - 5 GG vorgesehenen Kreditobergrenzen sieht Satz 6 zudem einen Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages vor. Nach Satz 7 ist dieser Beschluss mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Gemäß Satz 8 hat die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraumes zu

7 Oebbecke, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2019, 1173, 1174.

8 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 458.

9 BT-Drs. 16/12410, S. 11.

10 Oebbecke, NVwZ 2019, 1173, 1175; ähnlich Christ, NVwZ 2009, 1333, 1336.

11 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44. Erg. Lfg., Januar 2011, Art. 115, Rn. 18.

erfolgen.

1.2. Umfang der zulässigen Neuverschuldung

Bezüglich der Frage, inwieweit die in Art. 115 Abs. 2 Satz 1 - 5 GG vorgesehenen Kreditobergrenzen der Höhe nach überschritten werden dürfen, enthält der Wortlaut des Satzes 6 keine explizite Vorgabe. Die Höhe der Überschreitung ist somit betragsmäßig nicht begrenzt.¹² Insoweit wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass sich eine solche starre Grenze auch kaum bestimmen lasse, weil der durch die Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation hervorgerufene Finanzierungsbedarf der Natur der Sache nach unbestimmt sei.¹³

1.2.1. Veranlassungszusammenhang

Allerdings wird die Überlegung angestellt, dass, auch wenn sich aus den Notlagenverschuldungsklauseln von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 - 8 GG keine absolute Kreditobergrenze ablesen lasse, der verfassungsrechtliche Ausnahmecharakter der Notlagenverschuldung eine Einhegung gebiete, um den Gesamtkomplex der „Schuldenbremse“ nicht leerlaufen zu lassen. Diese Einhegung bestehe in relativen Kreditobergrenzen, die sich aus der Notlage ergäben und sich darauf bezögen, also von der Notlage selbst abhängen.¹⁴

Hierfür gebe bereits der Wortlaut von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 GG einen deutlichen Hinweis, wenn er von einer Ausnahmeregelung vom Nettoneuverschuldungsverbot spreche, die *für* Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen vorgesehen werden dürfe. Gleichsinnig laute Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG mit der Formulierung „[i]m *Falle* von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen“. Dies verwehre es dem Haushaltsgesetzgeber, jede konjunktur- oder gar nur gemeinwohlfördernde Maßnahme als notlagenüberwindend und damit als kreditfinanzierungsg geeignet zu qualifizieren.¹⁵

Vor diesem Hintergrund wird ein unmittelbarer¹⁶ bzw. finaler¹⁷ Veranlassungszusammenhang

12 Einhellige Rechtsauffassung, vgl. etwa Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 94. EL Januar 2021, Art. 109, Rn. 217; ders. a.a.O. Art. 115, Rn. 197; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 56; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 115, Rn. 53; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 38.

13 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100.

14 Gröpl, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2020, 2523, 2525.

15 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525.

16 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525; ders. 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., S. 17 ff.

17 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100 f.

zwischen der Notsituation und der irregulären Nettoneuverschuldung für erforderlich gehalten.¹⁸

Aus dem Tatbestandsmerkmal der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage ergebe sich, dass die Notsituation für die Überschreitung der regulären Grenzen der Kreditaufnahme ursächlich sein müsse.¹⁹ Jedenfalls müsse die Notsituation den Neuverschuldungsbedarf maßgeblich mitveranlassen haben.²⁰ Diese tatbestandliche Voraussetzung wirke sich auf die Rechtsfolgenseite insofern aus, als dass Überschreitungen der Kreditobergrenze nur zulässig seien, soweit sie zur Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation bestimmt seien.²¹ Überschreitungen der regulären Kreditobergrenze seien verfassungsrechtlich nur gedeckt, wenn der Haushaltsgesetzgeber mit ihnen zweckgerichtet Maßnahmen zur Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation finanziere. Nicht erfasst seien dagegen die Regelgrenzen übersteigende Neukredite für allgemeinpolitische Maßnahmen, die allenfalls anlässlich der vermeintlich günstigen Gelegenheit des Aussetzens der Schuldenbremse ergriffen würden, aber nicht auf die Überwindung der Krisensituation zielten.²²

Darüber hinaus geböten es die Ausnahmestellung der Nettokreditaufnahme und die dadurch verursachte, unter Umständen erhebliche und langfristige Belastung künftiger Haushalte, nur diejenigen Maßnahmen als notlagenüberwindend einzustufen, die offensichtlich direkt und zeitnah dazu ergriffen würden, die Notlage zu bekämpfen. Dies lasse sich als „notlagenverschuldungsspezifisches Konnexitätsprinzip“ bezeichnen.²³

Dem Haushaltsgesetzgeber komme – wie schon hinsichtlich des Tatbestands – auch beim Veranlassungszusammenhang und der Geeignetheit ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, weil beides in der Regel mit weitgehenden Ungewissheiten behaftet sei.²⁴

Bezüglich der Strenge des für den Veranlassungszusammenhang geltenden Maßstabs werden unterschiedliche Auffassungen vertreten:

Zum einen wird ausgeführt, es gehe nicht an, dass die Notlage und die durch sie ermöglichte

18 Zur Erforderlichkeit eines Veranlassungszusammenhangs vgl. auch Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, 48. Edition, Stand: 15. Mai 2021, Art. 109, Rn. 67; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 109, Rn. 46.

19 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100.

20 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, 48. Edition, Stand: 15. Mai 2021, Art. 109, Rn. 67.

21 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100 mit Verweis auf BVerfGE 79, 311, 339 = NJW 1989, 2457 = NVwZ 1989, 953; BVerfGE 119, 96, 140 = NVwZ 2007, 1405.

22 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100; ähnlich Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525.

23 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525.

24 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100 mit Verweis auf BVerfGE 79, 311, 343 f. = NJW 1989, 2457 = NVwZ 1989, 953, BVerfGE 119, 96, 140 = NVwZ 2007, 1405; Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, 48. Edition, Stand: 15. Mai 2021, Art. 109, Rn. 67; a. A. Heun in Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 46.

Nettokreditaufnahme als Begründung dafür verwendet würden, um politische Programme umzusetzen oder zu beschleunigen, die bereits vor Beginn der Notlage Teil der politischen Agenda der Regierung gewesen seien und nicht unmittelbar zur Überwindung der Notlage beitragen.²⁵ In Bezug auf den zweiten Nachtragshaushalt 2020 und das hieraus finanzierte „Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket“ wurde u.a. kritisiert, dass der „Energie- und Klimafonds“ (EKF) eine – schuldenfinanzierte – Zuführung iHv rd. 26,2 Mrd. Euro erhalte. Die daraus geförderten Maßnahmen stünden jedoch nicht in einem hinreichenden schuldenverfassungsrechtlichen Veranlassungszusammenhang mit der „Coronakrise“. Es handele sich vielmehr um mittel- bis langfristige Projekte und somit um die Erfüllung allgemeiner Staatsaufgaben.²⁶

Dagegen wird jedoch eingewandt, dass der Haushaltsgesetzgeber sein Vorgehen damit begründe, dass er die unmittelbaren und mittelbaren Folgen der Pandemie überwinden wolle.²⁷ In den parlamentarischen Beratungen – insbesondere in der öffentlichen Anhörung über den Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 – seien unterschiedliche wirtschaftswissenschaftliche Auffassungen zur Wirksamkeit der Maßnahmen deutlich geworden.²⁸ Aus ökonomischer Sicht könnten die Maßnahmen jedenfalls wirtschaftsstabilisierend wirken und zur Überwindung der durch die Corona-Pandemie entstandenen Rezession beitragen. Es sei dabei unerheblich, dass der Haushaltsgesetzgeber in diesem Zusammenhang auch Nebenzwecke verfolge, etwa mit Blick auf den Klimaschutz oder die Modernisierung der Wirtschaft. Solche Nebenzwecke schädeten der Finalität und Eignung der ergriffenen Maßnahmen nicht. Das in den parlamentarischen Beratungen dargelegte und begründete gesetzgeberische Vorgehen liege im Rahmen des Vertretbaren und Nachvollziehbaren.²⁹

1.2.2. Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit

Weiterhin wird davon ausgegangen, dass die kreditfinanzierten Ausgaben auch geeignet sein müssten, den Zweck der Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation zu fördern.³⁰

Darüber hinaus wird vertreten, dass die Kreditaufnahme zur Bewältigung und Überwindung der Notsituation erforderlich und angemessen sein müsse.³¹ Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz diene

25 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525.

26 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525 f.

27 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100 f. mit Verweis auf BT-Drs. 19/18108, 19/20128, 19/22887, 19/24940.

28 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 101 mit Verweis auf das Protokoll der 67. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages 19/67.

29 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100 f.

30 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100, Schwarz, COVID-19 und Recht (COVuR) 2020, 74, 77; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 457; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 53a.

31 Schwarz, COVuR 2020, 74, 77; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 53a.

auch sonst dazu, die Durchbrechung von Rechtsprinzipien auf das rechtfertigungsfähige Maß zu reduzieren.³² Bei der Erforderlichkeit sei vorrangig zu prüfen, ob alle anderen Konsolidierungsmaßnahmen zur Reduzierung einer Neuverschuldung ausgeschöpft seien.³³ Im Hinblick auf die Angemessenheit seien die Interessen der gegenwärtigen Generationen, die die Aufwendungen zur Bewältigung der Notsituation nicht alleine tragen wollten oder könnten, mit dem berechtigten Anliegen der künftigen Generationen, in ihrer politischen Prioritätensetzung so wenig wie möglich durch Belastungen mit Zins- und Tilgungszahlungen eingeschränkt zu sein, abzuwägen.³⁴

1.3. Ermächtigung in zeitlicher Hinsicht

Bezüglich der Frage, wie weit die Ermächtigung zur ausnahmsweisen Kreditaufnahme in Notsituationen in zeitlicher Hinsicht reicht, enthält der Wortlaut des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG ebenfalls keine explizite Vorgabe.

In der Literatur wird vertreten, dass die Frage, ob der Bund die Regelobergrenze der Schuldenbremse durch wiederholte Beschlüsse in mehreren (aufeinanderfolgenden) Haushaltsjahren überschreiten könne, sich für jeden einzelnen Beschluss danach bestimme, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllt seien und bei der korrespondierenden Darlegung die Grenzen des Nachvollziehbaren und Vertretbaren eingehalten würden. Dem Ausnahmecharakter der Regelung könne nicht pauschal entnommen werden, dass ihre wiederholte, mehrjährige Inanspruchnahme grundsätzlich ausgeschlossen wäre.³⁵ Eine außergewöhnliche Notsituation könne aber dann nicht mehr nachvollziehbar und vertretbar angenommen und dargelegt werden, wenn sie – wie die Vorgängerregelung der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ – zum Regelfall erstarke, also im Wortsinne gewöhnlich werde.³⁶

1.4. Abgrenzung zur Nettokreditaufnahme auf der Grundlage der Konjunkturkomponente

Gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung zusätzlich die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Diese Regelung wird als Konjunkturkomponente bezeichnet.

Gemäß § 5 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz - G 115) wird die Höhe der zu veranschlagenden konjunkturell bedingten Einnahmen aus

32 Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 53a; ablehnend gegenüber einer Verhältnismäßigkeitsprüfung dagegen Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100.

33 Schwarz, COVuR 2020, 74, 77; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 53a; ähnlich Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 94. EL Januar 2021, Art. 109, Rn. 217; Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, 48. Edition, Stand: 15. Mai 2021, Art. 109, Rn. 67.

34 Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 53a; Schwarz, COVuR 2020, 74, 77.

35 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 99 mit Verweis auf BVerfGE 119, 96, 147, NVwZ 2007, 1405.

36 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 99.

Kreditentnahmen oder der Haushaltsüberschüsse nach § 2 Absatz 2 aus der Abweichung der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage abgeleitet.

Eine Kreditaufnahme auf Grundlage des Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG setzt somit eine Abweichung der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage voraus. Dagegen ist eine Überschreitung der Kreditobergrenze nach Satz 6 der Vorschrift nur im Falle einer außergewöhnlichen Notsituation zulässig. Nach der Gesetzesbegründung sind zyklische Konjunkturverläufe im Sinne von Auf- und Abschwung keine außergewöhnlichen Ereignisse. Vielmehr ist diesen im Rahmen der Schuldenregel allein durch die Konjunkturkomponente Rechnung zu tragen.³⁷

Maßgeblich ist demnach die Frage, ob der finanzielle Mehrbedarf auf einer konjunkturellen Schwächephase beruht. Ist dies der Fall, hat eine Berücksichtigung im Rahmen der Konjunkturkomponente zu erfolgen. Eine zusätzliche Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG wäre in diesem Fall nicht zulässig. Eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie die in der Gesetzesbegründung beispielhaft angeführte Finanzkrise, kann jedoch eine zusätzliche Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG rechtfertigen.

2. Zu Frage 2: Vergleich mit der Umsetzung in den Ländern

Unter Ziffer 2 wird danach gefragt, ob grundsätzlich finanzverfassungsrechtliche Unterschiede zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der Reichweite und Zwecksetzung der Notlagenkredite, z.B. beim Ausgleich von Steuerausfällen, bestünden.

Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG sieht bezüglich der Regelungsmöglichkeiten von Bund und Ländern hinsichtlich der Aufnahme von Notlagenkrediten Folgendes vor:

„Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.“

Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG bestimmt ferner:

„Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“

Inzwischen haben alle Bundesländer³⁸ von der in Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Fall 2 GG vorgesehenen

37 BT-Drs. 16/12410, S. 11.

38 Die Landesverfassungen der jeweiligen Bundesländer werden im Folgenden mit „LV“, die entsprechenden Landeshaushaltsordnungen mit „LHO“ abgekürzt.

Möglichkeit Gebrauch gemacht.³⁹ Die entsprechenden Regelungen sind zum größten Teil eng an den Wortlaut der Vorschrift angelehnt.

Besonderheiten weist allerdings Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV RP) auf. Abweichungen von dem Grundsatz eines Haushaltsausgleichs ohne Einnahmen aus Krediten sind danach auch zulässig,

„soweit sie zum Ausgleich eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge

- a) von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen oder
- b) einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation

notwendig sind.“

Anders als Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 GG und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG setzt Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 a) LV RP somit nicht explizit voraus, dass sich die Notsituation der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.

Die in Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 b) LV RP vorgesehene Abweichung wird im Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG nicht ausdrücklich als Möglichkeit genannt. In der Gesetzesbegründung wird hierzu Folgendes ausgeführt:

„Erhebliche strukturelle Veränderungen im Bereich der Einnahmen oder Ausgaben können sich zum Beispiel durch Steuerrechtsänderungen ergeben. Gerade auf Umfang und Ausgestaltung von Änderungen im Bereich des Steuerrechts hat das Land – auch unter Berücksichtigung eines ggf. vorliegenden Zustimmungserfordernisses des Bundesrates – keinen unmittelbaren Einfluss. Entscheidungen des Bundesorgans Bundesrat sind dem Land nicht zurechenbar.“⁴⁰

Hiervon ausgehend würden auch die in der Anfrage beispielhaft genannten Steuerausfälle unter die Vorschrift fallen, sofern sie auf Landesebene aufgrund von Steuerrechtsänderung des Bundes entstehen.

Allerdings wird die Frage, ob die vorgenannte Regelung verfassungsrechtlich zulässig ist, nicht

39 Baden-Württemberg: Art. 84 Abs. 3 LV, § 18 Abs. 6 LHO; Bayern: Art. 82 Abs. 3 LV; Berlin: § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO; Brandenburg: Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV, § 18 Abs. 3 Nr. 2, § 18b LHO; Bremen: Art. 131a Abs. 3 LV; Hamburg: Art. 72 Abs. 3 LV; Hessen: Art. 141 Abs. 4 LV, Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz); Mecklenburg-Vorpommern: Art. 65 Abs. 2 LV, § 18 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 6 LHO; Niedersachsen: Art. 71 Abs. 4 LV, § 18c LHO; Nordrhein-Westfalen: § 18 b LHO; Rheinland-Pfalz: Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 a) LV, § 4 Abs. 1 Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz; Saarland: § 2 Abs. 1 Haushaltsstabilisierungsgesetz; Sachsen: Art. 95 Abs. 5 LV, § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 LHO; Sachsen-Anhalt: Art. 99 Abs. 3 Satz 3 LV, § 18 Abs. 5 LHO; Schleswig-Holstein: Art. 61 Abs. 3 LV, § 8 Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein; Thüringen: § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO.

40 Landtagsdrucksache 15/4966, S. 7.

einheitlich beurteilt.

Der wissenschaftliche Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz geht davon aus, dass es sich bei der in Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 b) LV RP vorgesehenen Ausnahmeregelung um eine Bestimmung handele, die die sich im Rahmen des grundgesetzlich Zulässigen bewege, weil sie in transparenter Form einen Fall regele, der die tatbestandlichen Voraussetzungen einer außergewöhnlichen Notsituation nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG erfülle.⁴¹ Von anderer Stelle wird die Einschätzung vertreten, dass mit Blick auf die Verfassungsautonomie der Länder und den in Art. 109 Abs. 3 GG geregelten, sehr weitreichenden Eingriff in die Autonomie der Länder „solche Konkretisierungen der bundesverfassungsrechtlichen Vorgabe“ als zulässig anzusehen seien.⁴²

Nach anderer Auffassung ist Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 b) LV RP dagegen nicht mit Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vereinbar.⁴³ Schon der Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 GG erlaube eine solch allgemein gehaltene Durchbrechung des Kreditfinanzierungsverbots nicht; auch nicht zur Abwehr oder Beseitigung einer extremen Haushaltsnotlage.⁴⁴ Die Ausnahmebestimmung sei nicht von den Optionen des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG gedeckt.⁴⁵ Der verfassungsändernde rheinland-pfälzische Gesetzgeber selbst habe die Einführung einer finanzwirksamen höherrangigen Regelung als eigenen Tatbestand – allerdings mit mildereren Voraussetzungen – ausgestaltet und nicht als Unterfall der außergewöhnlichen Notsituationen verstanden. Eine solche Notlage müsse vielmehr einer Naturkatastrophe vergleichbar sein, also plötzlich hereinbrechen, massiven Schaden anrichten und nicht zu beeinflussen sein. Diese Voraussetzungen lägen im Falle eines neuen Bundesgesetzes nicht vor.⁴⁶

3. Zu Frage 3: Ausgaben für die Schaffung einer Pandemieresilienz

Unter Ziffer 3 wird danach gefragt, in welchem Umfang Ausgaben für die politisch angestrebte Pandemieresilienz grundsätzlich im Rahmen der Notlagenkreditermächtigung schuldenfinanziert werden könnten.

41 Wissenschaftlicher Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz, Stellungnahme vom 22. November 2010, Vorlage 15/5702, S. 6 ff.

42 Wieland, Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse, Rechtsgutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Speyerer Arbeitsheft, 211/2013, S. 29.

43 Schmidt, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2014, 916, 920 ff.; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 109, Rn. 79a m. w. N.; Gröpl, Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen - Rheinland-Pfalz - Saarland (LKRZ) 2010, 401, 404; Klepzig, Die "Schuldenbremse" im Grundgesetz - ein Erfolgsmodell? : Rechtswissenschaftliche Analyse der im Grundgesetz normierten Schuldenbremse unter Einbeziehung ökonomischer und polit-ökonomischer Aspekte, S. 154 - 157, 163 m. w. N.; allgemein in Bezug auf sog. Strukturanpassungsklauseln auch Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, 48. Edition, Stand: 15. Mai 2021, Art. 109, Rn. 80d m. w. N.

44 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz 9. Auflage 2021, Art. 109, Rn. 79a

45 Klepzig a.a.O., S. 163.

46 Schmidt DÖV 204, 916, 920.

3.1. Begriffsverständnis

Unter Resilienz wird die Fähigkeit einer Gesellschaft verstanden, externe Störungen so zu verkraften, dass ihre wesentlichen Systemfunktionen erhalten bleiben. Resilienz zielt also auf die systemische und vorsorgende Vermeidung von Schäden ab.⁴⁷ Das Konzept der Resilienz (Widerstands- und Anpassungsfähigkeit), das aus der persönlichen Lebensentwicklung stamme, werde zunehmend auch auf Organisationen übertragen.⁴⁸

3.2. Zulässiger Umfang der kreditfinanzierten Ausgaben

Voraussetzung für die Kreditfinanzierbarkeit von Ausgaben für die Pandemieresilienz ist zunächst, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Kreditermächtigung erfüllt sind. Gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG dürfen die in Satz 1 - 5 der Vorschrift vorgesehenen Kreditobergrenzen „im Falle von“ Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen unter den dort näher beschriebenen Voraussetzungen überschritten werden.

Ausgaben zur Schaffung einer Pandemieresilienz, die der Überwindung einer bereits eingetretenen außergewöhnlichen Notsituation dienen sollen, können somit grundsätzlich von der Vorschrift erfasst sein, soweit deren übrige Voraussetzungen im konkreten Fall erfüllt sind.

Allerdings wird die Schaffung von Resilienz insbesondere auch Hinblick auf zukünftige Notlagen erörtert.⁴⁹ Fraglich ist daher, inwieweit auch die hierfür vorgesehenen Ausgaben nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG kreditfinanziert werden dürften.

Laut der Gesetzesbegründung bezieht sich das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaige vorbeugende Maßnahmen. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.⁵⁰

Daraus lässt sich schließen, dass grundsätzlich auch der Finanzbedarf zur Ergreifung vorbeugender Maßnahmen zu einer zusätzlichen Kreditaufnahme ermächtigen kann. Diesbezüglich wird jedoch vertreten, dass man für die Finanzierung präventiver Maßnahmen fordern müsse, dass sich die Ereignisse konkret abzeichnen. Allgemein vorsorgende Maßnahmen, wie z. B. Deichbau oder Ausgaben für den Klimaschutz, seien unter den Bedingungen der Grundsatzregelung des

47 Ginzky/Kosmol/Schwirn, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2020, 471, 475.

48 Hill, DÖV 2021, 465, 467 mit Verweis auf Hustedt, Verwaltung und der Umgang mit Krisen und Katastrophen, in: Veit, u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Aufl. 2019, S. 181, 184.

49 Vgl. etwa Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2020/2021, S. 8, Ziffer 16, Vorbemerkung zu Kapitel 3, „Wichtigste Botschaften“, dritter Punkt.

50 BT-Drs. 16/12410, S. 11, Unterstreichung nur hier.

Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG zu veranschlagen.⁵¹

Fraglich ist zudem, inwieweit im Hinblick auf Ausgaben, die der Schaffung einer Pandemieresilienz im Hinblick auf zukünftige außergewöhnliche Notsituation dienen, ein unmittelbarer Veranlassungszusammenhang zwischen der Notsituation und der Kreditaufnahme besteht. Diesbezüglich wird u.a. vertreten, dass die Ausnahmestellung der Nettokreditaufnahme und die dadurch verursachte, unter Umständen erhebliche und langfristige Belastung künftiger Haushalte es geboten, nur diejenigen Maßnahmen als notlagenüberwindend einzustufen, die offensichtlich direkt und zeitnah dazu ergriffen würden, die Notlage zu bekämpfen.⁵² Dies dürfte im Hinblick auf Ausgaben für die Resilienz in Bezug auf abstrakt für möglich gehaltene, sich aber noch nicht konkret abzeichnende Notlagen zu verneinen sein.

Hiervon ausgehend können Ausgaben für die Schaffung einer Pandemieresilienz nur unter Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG fallen, soweit sie zur Überwindung einer bereits eingetretenen oder sich konkret abzeichnenden Notsituation dienen.

4. Zu Frage 4: Darlegungs- und Begründungspflichten des Gesetzgebers

Unter Ziffer 4 wird danach gefragt, welche gesetzlichen Darlegungs- und Begründungsverpflichtungen im Zusammenhang mit den Fragen 1 - 4 für den Haushaltsgesetzgeber bestünden.

In der Literatur wird allgemein die Auffassung vertreten, dass den Haushaltsgesetzgeber als Ausgleich für den weitreichenden Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum eine Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren treffe.⁵³ Dabei wird die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur alten Fassung des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG in Bezug genommen.⁵⁴

In BVerfGE 79, 311, 344 f. wird zur Darlegungslast des Gesetzgebers Folgendes ausgeführt:

„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

51 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44. Erg. Lfg., Januar 2011, Art. 115, Rn. 18.

52 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525, vgl. hierzu bereits unter 1.2.1.

53 Vgl. etwa Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525; Meickmann, NVwZ 2021, 97, 99 f. m. w. N.; Schwarz, COVuR 2020, 74, 75, 77; jeweils unter Bezugnahme auf BVerfGE 79, 311, 344 f. = NJW 1989, 2457; BVerfGE 119, 96, 140 f. = NVwZ 2007, 1405.

54 Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG in der bis zum 31. Juli 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.“

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]).

In BVerfGE 119, 96, 140 f. wird ausgeführt:

„Diesem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum 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.“

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird – bezogen auf die aktuelle Fassung des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG – zudem abgeleitet, dass den Haushaltsgesetzgeber als Ausgleich für den weitreichenden Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum eine Darlegungslast nicht nur für das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG, sondern auch für die Zweckmäßigkeit und Eignung der ergriffenen Maßnahmen treffe.⁵⁵ Ihre Grundlage finde die Darlegungslast unter Berücksichtigung des Ausnahmecharakters des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG in der verfassungsrechtlich gewährleisteten Publizitätspflicht des Haushalts.⁵⁶ Darzulegen sei deshalb, dass und inwiefern durch die erhöhte Kreditaufnahme das Ziel der Überwindung und Vorbeugung erreicht werden könne.⁵⁷ Eine bestimmte Form sei dafür jedoch nicht zu fordern.⁵⁸

Zudem wird ausgeführt, dass der Gesetzgeber zu erkennen zu geben habe, ob er mit der Beurteilung der gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung übereinstimme oder aus welchen Gründen er davon abweiche.⁵⁹ Darüber hinaus habe 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 könne.⁶⁰

Die Übertragung der in Bezug genommenen Rechtsprechung auf die Notlagenverschuldung nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG wird damit begründet, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben in

55 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100 mit Verweis auf BVerfGE 79, 311, 343 = NJW 1989, 2457 = NVwZ 1989, 953.

56 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100 mit Verweis auf BVerfGE 79, 311, 344 = NJW 1989, 2457 = NVwZ 1989, 953.

57 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100 mit Verweis auf BVerfGE 79, 311, 344 = NJW 1989, 2457 = NVwZ 1989, 953.

58 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100 mit Verweis auf BVerfGE 79, 311, 345 = NJW 1989, 2457 = NVwZ 1989, 953.

59 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525, mit Verweis auf BVerfGE 79, 311, 344 f. = NJW 1989, 2457; BVerfGE 119, 96, 140 f. = NVwZ 2007, 1405. Als „Organ der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung“ nennt Gröpl insbesondere den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

60 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525 mit Verweis auf Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2006, 23, 25; Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, NVwZ 2004, 210, 212, 215 f.; Niedersächsischer Staatsgerichtshof, NVwZ 1998, 1288, 1291; Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, NVwZ 2011, 805, 806 ff.

Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG leer liefern, wenn man dem Haushaltsgesetzgeber bei der Annahme einer Notlage und vor allem bei der Nettokreditaufnahme, die zu deren Überwindung erforderlich sei, freie Hand beließe. Die nachvollziehbare und detaillierte Darlegung der kreditfinanzierten Maßnahmen sowie vor allem der Eignung dieser Maßnahmen zur Überwindung der Notlage gründeten in der verfassungsrechtlichen Publizitätspflicht für den Haushalt sowie in der Kontroll- und Legitimationsfunktion von Haushaltsberatung und -verabschiedung. Sie trage 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.⁶¹

61 Gröpl, 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., S. 22 f.