



Sachstand

Grenzen der Notlagenverschuldung gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG im Zusammenhang mit kreditfinanzierten Rücklagen

Grenzen der Notlagenverschuldung gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG im Zusammenhang mit kreditfinanzierten Rücklagen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 096/21
Abschluss der Arbeit: 30. November 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.	Fragestellung	4
2.	Vereinbarkeit des vorgeschlagenen Vorgehens mit Art. 115 Abs. 2 Satz 6 Grundgesetz	4
2.1.	Naturkatastrophe oder (andere) außergewöhnliche Notsituation	5
2.2.	Kontrollentzogenheit	5
2.3.	Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage	6
2.4.	Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum, Darlegungslast	8
2.5.	Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit	9
2.6.	Zweckbestimmung	10
2.7.	Veranlassungszusammenhang	10
2.7.1.	Sachlicher Zusammenhang	12
2.7.2.	Zeitlicher Zusammenhang	14
2.7.2.1.	Kreditfinanzierte Rücklagen	14
2.7.2.2.	Fortführung der Krisenbewältigung	16
2.8.	Erneute Überschreitung der Kreditobergrenzen im Jahr 2022	17
3.	Vereinbarkeit des beschriebenen Vorgehens mit dem Jährlichkeitsprinzip und dem Wirtschaftlichkeitsgebot	17
3.1.	Jährlichkeitsprinzip	17
3.2.	Wirtschaftlichkeitsgebot	18
4.	Ergebnis	19

1. Fragestellung

Die Anfrage nimmt Bezug auf aktuelle Erörterungen zur sog. „Schuldenbremse“ (Art. 115 Abs. 2 Grundgesetz).¹

In den Erörterungen wird unter anderem ausgeführt, dass in den kommenden Jahren erhebliche öffentliche Investitionen in den Bereichen Klimaschutz, Digitalisierung, Innovation und Bildung notwendig seien. Allerdings bestünden Zweifel, ob dies in der aktuellen Lage der öffentlichen Haushalte mit der Schuldenbremse vereinbar sei.²

Der Ökonom *Fuest* schlägt vor, im Jahr 2022, für das die Schuldenbremse krisenbedingt noch einmal ausgesetzt bleiben solle, eine Rücklage zu schaffen, um die „grüne und digitale Transformation“ zu finanzieren. Die Defizitgrenzen der Schuldenbremse würden jedoch ab dem Jahr 2023 wieder eingehalten.³ In eine ähnliche Richtung geht auch der gemeinsame Vorschlag der Ökonomen *Feld* und *Fratzscher*: Diese sprechen sich dafür aus, einen Transformationsfonds zu bilden, in den die neue Bundesregierung einmalig im Haushalt des kommenden Jahres 200 Milliarden Euro für die nächsten vier Jahre einstelle, mit spezifischen Auflagen für deren Verwendung. Es handele sich dabei um eine Art Rücklage wie die im Jahr 2016 gebildete Asylrücklage. Anders als die damalige Rücklage solle die neue Rücklage aber nicht aus Haushaltsüberschüssen gebildet werden, sondern aus Verschuldung oder Kreditermächtigungen. Der Vorteil eines solchen Fonds bestehe darin, dass im Jahr 2022 die Schuldenbremse zwar noch einmal ausgesetzt werden müsste. Ab dem Jahr 2023 aber wäre sie wieder uneingeschränkt gültig.⁴

Es wird um eine Einschätzung zu der Frage gebeten, inwieweit dieses Vorgehen grundgesetzkonform wäre bzw. aus welchen Gründen dies gegen das Grundgesetz verstoßen könnte.

2. Vereinbarkeit des vorgeschlagenen Vorgehens mit Art. 115 Abs. 2 Satz 6 Grundgesetz

Bei dem vorgeschlagenen Vorgehen wird davon ausgegangen, dass „im Jahr 2022 die Schuldenbremse krisenbedingt noch einmal ausgesetzt“ werde.⁵ Fraglich ist daher zunächst, ob die Voraussetzungen hierfür gegeben wären.

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 beein-

1 Vgl. *Fuest*, FAZ-Sonntagszeitung vom 10. Oktober 2021, S. 22; *Feld/Fratzscher*, Die Zeit vom 14. Oktober 2021; S. 29.

2 Vgl. *Feld/Fratzscher*, Die Zeit vom 14. Oktober 2021; S. 29.

3 Vgl. *Fuest*, FAZ-Sonntagszeitung vom 10. Oktober 2021, S. 22.

4 Vgl. *Feld/Fratzscher*, Die Zeit vom 14. Oktober 2021; S. 29.

5 *Fuest*, FAZ-Sonntagszeitung vom 10. Oktober 2021, S. 22.

trächtigen, 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.“⁶

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

2.1. Naturkatastrophe oder (andere) außergewöhnliche Notsituation

Zunächst müsste im Jahr 2022 noch eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation vorliegen. In den bisherigen Beschlüssen des Deutschen Bundestages wurde die Corona-Pandemie als „außergewöhnliche Notsituation“ im Sinne des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG angesehen.⁷ In dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 vom 6. August 2021 wird davon ausgegangen, dass die Corona-Pandemie und deren Auswirkungen auch im Jahr 2022 noch eine außergewöhnliche Notsituation darstellen werde.⁸ Die Erfüllung dieser Tatbestandsvoraussetzung dürfte angesichts der gravierenden Folgen der Corona-Pandemie weitestgehend unstreitig sein und sich auch für das Jahr 2022 bejahen lassen.

2.2. Kontrollentzogenheit

Der Eintritt der außergewöhnlichen Notsituation muss sich der Kontrolle des Staates entziehen. Dies ist laut der Gesetzesbegründung der Fall, wenn sie auf äußeren Einflüssen beruht, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen. Es wird 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, also beeinflusst werden könne.⁹ Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Einschränkung auf Situati-

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

7 Vgl. etwa BT-Drs. 19/18108; 19/20128; 19/22887; 19/24940; 19/28464.

8 Vgl. BT-Drs. 19/31500.

9 Oebbecke, NVwZ 2019, 1173, 1174.

onen, 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.¹⁰

Der Eintritt der pandemischen Notlage unterlag nicht der Kontrolle des Staates. Fraglich könnte jedoch sein, inwieweit die Notsituation zum Zeitpunkt der beabsichtigten Kreditaufnahme durch andere Maßnahmen kontrolliert, also beeinflusst werden könnte bzw. inwieweit andere staatliche Mittel zur Verfügung stünden.¹¹

2.3. 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.“¹²

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.¹³

Die herrschende Meinung im Schrifttum spricht sich dafür aus, dass insoweit vorrangig zu prüfen sei, ob alle anderen Konsolidierungsmaßnahmen zur Reduzierung einer Neuverschuldung ausgeschöpft seien.¹⁴

Insbesondere wird ausgeführt, dass nach der Regelungsstruktur der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG der Haushaltsausgleich ohne Kreditaufnahme den Regelfall darstellen solle. Die Kreditaufnahme in einer Notsituation sei eine rechtfertigungsbedürftige Ausnahme, zu der erst gegriffen werden dürfe, soweit andere Maßnahmen des Haushaltsausgleichs nicht ausreichten oder in der besonderen Notsituation als zweckwidrig erschienen. Daher komme eine haushaltsgesetzliche Kreditermächtigung und eine diese ausschöpfende Kreditaufnahme erst in Betracht, soweit Spa-

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

11 Vgl. hierzu im Folgenden unter 2.3.

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

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

14 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.

ranstrebungen, Versuche zur Steigerung der Einnahmen und der Zugriff auf angesparte Rücklagen nicht genügen.¹⁵ Zum Teil wird dieser Aspekt auch bei der Frage erörtert, ob die Kreditaufnahme zur Überwindung der Notsituation erforderlich ist.¹⁶

Auch der Staatsgerichtshof des Landes Hessen vertritt die Auffassung, dass der Gesetzgeber bei der Beurteilung der krisenbedingten erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage auch zu prüfen habe, ob er über Spielräume – wie etwa Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen oder aber auch die Auflösung gebildeter Rücklagen – verfüge, um eine Neuverschuldung zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren. Der Gesetzgeber sei grundsätzlich verpflichtet, solche Spielräume zu nutzen. Ausnahmen hiervon seien denkbar. Der Gesetzgeber habe aber dann im Gesetzgebungsverfahren substantiell zu begründen, weshalb er die ihm zur Verfügung stehenden Spielräume nicht oder nicht in vollem Umfang ausnutzte.¹⁷

In Bezug auf den Zweiten Nachtragshaushalt 2020 wurde bereits kritisiert, dass die zusätzliche Nettokreditaufnahme auch deshalb so hoch ausfalle, da die Bundesregierung die aus Überschüssen der Haushalte 2015 bis 2019 angesparte Rücklage von 48,2 Milliarden Euro für den Bundeshaushalt 2021 „auf Vorrat“ halten wolle.¹⁸ Der Bundesrechnungshof vertrat die Auffassung, dass die in den Haushalten 2015 bis 2019 angesammelte Rücklage von insgesamt 48,2 Milliarden Euro zur Finanzierung des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 verwendet werden sollte. Eine deutliche Absenkung der für den Haushaltsausgleich 2020 vorgesehenen Nettokreditaufnahme von 218,5 Milliarden Euro sei rechtlich angezeigt und finanzwirtschaftlich möglich. Damit könnte auch ein nochmaliger Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG vermieden werden.¹⁹

Laut dem Finanzplan des Bundes 2021 bis 2025 soll, um die reguläre Obergrenze der Neuverschuldung ab dem Jahr 2023 wieder einhalten zu können, die in der Vergangenheit gebildete Rücklage in Höhe von insgesamt 48,2 Milliarden Euro bis zum Ende des Finanzplanzeitraums vollständig eingesetzt werden (2023: 30,6 Milliarden Euro, 2024: 16,5 Milliarden Euro, 2025: 1,2 Milliarden Euro).²⁰

Soweit hieran festgehalten werden soll, wäre seitens des Gesetzgebers nach den vorstehend beschriebenen Grundsätzen näher zu begründen, aus welchem Grund die verbleibende Rücklage

15 Schmidt, JZ 2021, 382, 386 m w. N.

16 Vgl. Schwarz, COVuR 2020, 74, 77; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 53a, vgl. hierzu noch unter 2.4.

17 Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 288, juris.

18 Bundesrechnungshof, Schriftliche Stellungnahme 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), S. 2; Vgl. auch Gröpl, NJW 2020, 2523, 2526.

19 Bundesrechnungshof, a.a.O.

20 BT-Drs. 19/31501, S. 9.

nicht in vollem Umfang zur Finanzierung des Haushalts 2022 einsetzt werden soll, um eine Überschreitung der in Art. 115 Abs. 2 S. 1 - 5 GG vorgesehenen Kreditobergrenzen so weit wie möglich zu vermeiden.

Abweichend von der vorstehend dargestellten herrschenden Meinung wird zum Teil vertreten, dass sich eine Verhältnismäßigkeitsprüfung (und damit auch eine Prüfung der Erforderlichkeit) weder anhand des Wortlauts noch anhand des Zwecks des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG begründen lasse. Auch die als besondere Ausprägung des Erforderlichkeitskriteriums zu verstehende Forderung nach vorheriger Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Konsolidierungskräfte des Haushalts zur Reduzierung der Neuverschuldung lasse sich mit Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG nicht begründen.²¹

Der Ausnahmecharakter des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG dürfte allerdings dafür sprechen, dass die notlagenbedingte Kreditaufnahme als nachrangig gegenüber anderen Finanzierungsmöglichkeiten anzusehen ist und daher nur erfolgen darf, soweit diese zuvor ausgeschöpft wurden. Dies trägt insbesondere dazu bei, einen Missbrauch der Vorschrift zu verhindern.²²

2.4. Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum, Darlegungslast

Es wird davon ausgegangen, dass dem Haushaltsgesetzgeber 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.²³ 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.²⁴

In der Literatur wird allgemein die Auffassung vertreten, dass den Haushaltsgesetzgeber als Ausgleich für den weitreichenden Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum eine Darlegungslast im

21 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 101 f.

22 Vgl. hierzu bereits unter 2.2.

23 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.

24 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.

Gesetzgebungsverfahren treffe.²⁵ Dabei wird die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur alten Fassung des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG in Bezug genommen.²⁶

2.5. Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit

Weiterhin wird davon ausgegangen, dass die kreditfinanzierten Ausgaben geeignet sein müssten, den Zweck der Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation zu fördern.²⁷

Darüber hinaus wird vertreten, dass die Kreditaufnahme zur Bewältigung und Überwindung der Notsituation erforderlich und angemessen sein müsse.²⁸ Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz diene auch sonst dazu, die Durchbrechung von Rechtsprinzipien auf das rechtfertigungsfähige Maß zu reduzieren.²⁹ Bei der Erforderlichkeit sei vorrangig zu prüfen, ob alle anderen Konsolidierungsmaßnahmen zur Reduzierung einer Neuverschuldung ausgeschöpft seien.³⁰ 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.³¹

In dem Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27. Oktober 2021 wird ausgeführt, dass es Folge des weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers auch im Anwendungsbereich des Art. 141 Abs. 4 der Hessischen Verfassung (HV) sei, dass die Eignung,

-
- 25 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.
- 26 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.“
- 27 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. Mangold/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 53a.
- 28 Schwarz, COVuR 2020, 74, 77; Wendt, in: v. Mangold/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 53a.
- 29 Wendt, in: v. Mangold/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 53a; ablehnend gegenüber einer Verhältnismäßigkeitsprüfung dagegen Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100.
- 30 Schwarz, COVuR 2020, 74, 77; Wendt, in: v. Mangold/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; vgl. hierzu bereits vorstehend unter 2.3.
- 31 Wendt, in: v. Mangold/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 53a; Schwarz, COVuR 2020, 74, 77.

Erforderlichkeit und Angemessenheit der vom Gesetzgeber ergriffenen Maßnahmen lediglich einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle unterliegen. Dem Entscheidungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers und seiner nur eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Überprüfung korrespondiere eine Darlegungs- und Begründungsobliegenheit des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren, welche Erwägungen für seine Beurteilung der krisenhaften Situation und die zu ihrer Bewältigung ergriffenen Maßnahmen maßgeblich gewesen seien.³²

2.6. Zweckbestimmung

Der Hessische Staatsgerichtshof führt zudem aus, dass es weiterhin Folge des Ausnahmecharakters des Art. 141 Abs. 4 HV sei, dass der (Haushalts-) Gesetzgeber die Zwecke, für die kreditfinanzierte Mittel vergeben werden, hinreichend bestimmt festlegen müsse. Schon für den Regelhaushalt gelte der haushaltsverfassungsrechtliche Grundsatz der Spezialität. Nach ihm müsse der Haushaltsplan die Zwecke der bereitgestellten Mittel so genau bestimmen, dass er eine hinreichende parlamentarische Bindung der Exekutive im Haushaltsvollzug gewährleiste. Für die Zweckbestimmung kreditfinanzierter Mittel gälten gesteigerte Anforderungen.³³ Der Grundsatz der Gesamtdeckung (Non-Affektation) des § 7 Satz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und § 8 Satz 1 der Hessischen Landeshaushaltsordnung gelte für kreditfinanzierte Mittel nach Art. 141 Abs. 4 HV nicht.³⁴

2.7. Veranlassungszusammenhang

Im Schrifttum wird die Überlegung angestellt, dass sich aus den Notlagenverschuldungsklauseln von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 - 8 GG zwar keine absolute Kreditobergrenze ablesen lasse, der verfassungsrechtliche Ausnahmecharakter der Notlagenverschuldung jedoch 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 abhingen.³⁵

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-

32 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 254 f., juris, u.a. mit Verweis auf BVerfG, Urteil vom 18.04. 1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311 [344 f.] = juris, Rn. 93, 94; Urteil vom 09.07.2007 - 2 BvF 1/04 -, BVerfGE 119, 96 [140 f.] = juris, Rn. 131.

33 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 260, juris.

34 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 265, juris, zu Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vgl. ebenso Schmidt, JZ 2021, 382, 384.

35 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525.

oder gar nur gemeinwohlfördernde Maßnahme als notlagenüberwindend und damit als kreditfinanzierungsgeeignet zu qualifizieren.³⁶

Vor diesem Hintergrund wird ein unmittelbarer³⁷ bzw. finaler³⁸ Veranlassungszusammenhang zwischen der Notsituation und der irregulären Nettoneuverschuldung für erforderlich gehalten.³⁹

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.⁴⁰ Jedenfalls müsse die Notsituation den Neuverschuldungsbedarf maßgeblich mitveranlassen haben.⁴¹ 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.⁴² 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.⁴³

Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen führt insoweit aus, dass, da die Kredite gerade zur Beseitigung bzw. zur Bewältigung und Überwindung der Ausnahmesituation aufgenommen werden müssten, ein solcher Veranlassungszusammenhang nicht schon dann anzunehmen sei, wenn eine Kreditaufnahme anlässlich einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation erfolge. Vielmehr müssten sowohl die Kreditaufnahme als solche als auch die durch die Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen final auf die Beseitigung der Naturkatastrophe bzw. auf die

36 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525.

37 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.

38 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100 f.

39 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.

40 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100.

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

42 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.

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

Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation bezogen sein.⁴⁴

Zudem wird darauf hingewiesen, dass dem Haushaltsgesetzgeber – wie schon hinsichtlich des Tatbestands – auch beim Veranlassungszusammenhang und der Geeignetheit ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zukomme, weil beides in der Regel mit weitgehenden Ungewissheiten behaftet sei.⁴⁵ Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen geht davon aus, dass, sofern dieser Veranlassungszusammenhang nicht schon aus den Zweckbestimmungen im Haushaltsplan oder in den Gesetzen, in denen die Mittelvergabe geregelt sind, ersichtlich sei, es einer entsprechenden Begründung im Gesetzgebungsverfahren bedürfe.⁴⁶

2.7.1. Sachlicher Zusammenhang

Aus den vorstehenden Ausführungen folgt zunächst, dass ein sachlicher Zusammenhang zwischen der Notsituation und der irregulären Nettoneuverschuldung bestehen muss. Bezüglich der Strenge des hierfür geltenden Maßstabs wurden bereits in Bezug auf den Zweiten Nachtragshaushalt 2020 unterschiedliche Auffassungen vertreten.

Zum einen wurde ausgeführt, es gehe nicht an, dass die Notlage und die durch sie ermöglichte 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.⁴⁷ 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 in Höhe von rund 26,2 Milliarden Euro erhalte. Die daraus geförderten Maßnahmen stünden 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.⁴⁸

Dagegen wurde jedoch eingewandt, dass der Haushaltsgesetzgeber sein Vorgehen damit begründet habe, dass er die unmittelbaren und mittelbaren Folgen der Pandemie überwinden wolle.⁴⁹ In den parlamentarischen Beratungen – insbesondere in der öffentlichen Anhörung über den Ent-

44 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 269, juris.

45 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.

46 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 271, juris.

47 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525.

48 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525 f.

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

wurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 – seien unterschiedliche wirtschaftswissenschaftliche Auffassungen zur Wirksamkeit der Maßnahmen deutlich geworden.⁵⁰ 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.⁵¹

Eine vergleichbare Problemstellung ergibt sich im Hinblick auf die hier vorliegende Frage:

Unter anderem wird vorgeschlagen, dass die Koalitionäre die Rücklagenlösung mit einem Plan verbinden könnten, in dem konkretisiert werden solle, welche öffentlichen Investitionen und welche Förderung privater Investitionen – beispielsweise beschleunigte Abschreibungen für die grüne und digitale Transformation von Produktionsanlagen oder Zuschüsse für die Gebäudedämmung und neue Heizungen – durch die Rücklage in den kommenden Jahren finanziert werden. Das ganze Paket wäre so etwas wie ein Business-Plan für eine digitale und grüne Transformation, den die neue Koalition den Bürgern vorlege.⁵² In der Wissenschaft bestehe weitgehender Konsens über die künftige Ausrichtung der Finanzpolitik. Die neue Bundesregierung müsse als Katalysator für private Investitionen agieren: bei Innovation, Klimaschutz und digitaler Transformation. Im Zuge dessen müsse der Staat selbst erhebliche zusätzliche Investitionen tätigen.⁵³

Fraglich ist, inwieweit die beschriebenen Maßnahmen, die sich im Wesentlichen auf die „grüne und digitale Transformation“ richten, geeignet wären, den Zweck der Kreditaufnahme – die Überwindung der Notsituation – zu erreichen.⁵⁴

Daraus ergibt sich zudem die Frage, inwieweit die Maßnahmen in einem hinreichenden Veranlassungszusammenhang mit der Corona-Pandemie stehen. Soweit man der Auffassung folgt, die bereits die Zuführung zum „Energie- und Klimafonds“ im Jahr 2020 für unzulässig hielt, dürfte dies entsprechend für die Bildung einer Rücklage für Maßnahmen der „grünen und digitalen Transformation“ gelten.

Nach der zweiten Auffassung käme es hingegen darauf an, ob sich die genannten Maßnahmen ausschließlich auf eine grüne und digitale Transformation richten oder ob sie gleichzeitig auch auf die Überwindung der Corona-Pandemie abzielen. Dies wäre etwa dann denkbar, wenn sie

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

51 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100 f.

52 Fuest, FAZ-Sonntagszeitung vom 10. Oktober 2021, S. 22.

53 Feld/Fratzcher, Die Zeit vom 14. Oktober 2021; S. 29.

54 Zur Frage der Geeignetheit vgl. bereits unter 2.5.

dazu bestimmt wären, wirtschaftsstabilisierend zu wirken und zur Überwindung der durch die Corona-Pandemie entstandenen Rezession beizutragen.

Für diese differenzierende Auffassung dürfte auch das Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 27. Oktober 2021 sprechen: Darin wird darauf hingewiesen, dass die entsprechende Regelung in der Hessischen Landesverfassung auch zu kreditfinanzierten aktiven staatlichen Stützungsmaßnahmen zum Zweck der Stabilisierung der durch eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation bedrohten Wirtschaft ermächtige.⁵⁵

Hiervon ausgehend müsste der Gesetzgeber somit im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens darlegen, inwieweit die vorgeschlagenen Maßnahmen geeignet sind, die Notsituation zu überwinden und in einem hinreichenden Veranlassungszusammenhang zur Corona-Pandemie stehen.

2.7.2. Zeitlicher Zusammenhang

Darüber hinaus wird vertreten, die Ausnahmestellung der Nettokreditaufnahme und die dadurch verursachte, unter Umständen erhebliche und langfristige Belastung künftiger Haushalte geböten es, 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.⁵⁶

2.7.2.1. Kreditfinanzierte Rücklagen

Die in der Anfrage zitierten Vorschläge sehen für das Jahr 2022 die Schaffung einer kreditfinanzierten Rücklage vor.⁵⁷

Die Bildung kreditfinanzierter Rücklagen wird zum Teil als unvereinbar mit den landesrechtlichen Regelungen angesehen, welche im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen eine Ausnahme von der grundsätzlichen Vorgabe vorsehen, den Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.⁵⁸

Bezogen auf die mit Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vergleichbare Vorschrift in der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein⁵⁹ wird ausgeführt, dass die Kreditaufnahme neben dem inhaltlichen auch in einem zeitlichen Zusammenhang zu der festgestellten Notsituation stehen müsse. Andernfalls könnte der Haushaltsgesetzgeber durch die Übertragung kreditfinanzierter Mittel in

55 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 262, juris.

56 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525, Unterstreichung nur hier.

57 Vgl. Fuest, FAZ-Sonntagszeitung vom 10. Oktober 2021, S. 22.

58 Vgl. Becker, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, S. 23 ff.; Koriath, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie, Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen, S. 27 ff.

59 Vgl. Art. 61 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein.

kommende Haushaltsjahre das Verbot der strukturellen Nettoneuverschuldung in den Jahren, in denen gerade keine zur Aufnahme von Krediten ermächtigende Notsituation gegeben sei, unterlaufen. Es sei ihm untersagt, die Notverschuldung zur Finanzierung von Maßnahmen zu nutzen, die in keinem unmittelbaren zeitlichen Veranlassungszusammenhang zur Notsituation stünden. Die Kreditaufnahme dürfe nicht als Instrument dauerhafter Haushaltsführung missbraucht werden. Sie sei von der Verfassung vielmehr als Instrument zur temporären Krisenbeherrschung bereitgestellt worden. Je weiter die konkrete Notsituation als auslösendes Ereignis in der Vergangenheit liege, desto schwächer werde der temporäre Konnex der Kredite zur Notsituation und desto schwieriger werde in Konsequenz auch eine Rechtfertigung von Notkrediten. Stoße eine Notlage eine negative konjunkturelle Entwicklung an, die nach Ende der Notlage zu geringeren staatlichen Einnahmen führe, dürften diese Defizite nach Ende der Notlage nicht mehr durch Einnahmen aus Notkrediten ausgeglichen werden. Das Ziel der Bewältigung einer Notlage rechtfertige insbesondere nicht langfristige, über die Notlage hinausgehende Abweichungen vom Verbot der Neuverschuldung in Art. 61 Abs. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein.⁶⁰

Hinsichtlich der insoweit ebenfalls vergleichbaren Vorschrift der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen⁶¹ wird ausgeführt, dass die Notlagenkreditaufnahme den Zweck habe, die Handlungsfähigkeit des Staates im konkreten Haushaltsjahr gerade angesichts eines notlagenindizierten erhöhten Finanzbedarfs zu erhalten. Damit unvereinbar sei es, einen potentiellen zukünftigen Finanzbedarf in den gegenwärtigen hinein zu projizieren. Die Betonung liege dabei auf dem Element der Potentialität. Sofern absehbar sei oder sogar feststehe, dass zulässigerweise mit Notlagenkrediten des Jahres 2020 finanzierte Maßnahmen zur Pandemieabwehr im Jahr 2020 der zwingenden Anschlussfinanzierung in den Folgejahren bedürften, weil anders bereits die auf das Jahr 2020 zielenden Maßnahmen nicht möglich wären, greife das Verbot der antizipierenden Kreditaufnahme nicht. Als Regel aber gelte, dass zu der generellen Zielsetzung, mittels Schuldenregeln die Nettokreditaufnahme einzuschränken, kreditfinanzierte Rücklagen, in welcher Rechtsform auch immer, nicht passten. Die restriktive Handhabung des Instruments der Kreditaufnahme verlange vom Haushaltsgesetzgeber die Darlegung der Eignung und Erforderlichkeit der Kreditaufnahme für den jeweiligen Zweck, im Fall der Notlagenausnahme zur Bekämpfung der Notlage. Diese Darlegung sei für die Folgejahre grundsätzlich noch nicht möglich, auch deshalb, weil zukünftige Entwicklungen, Möglichkeiten der Einsparung von Mitteln an anderer Stelle oder der Einnahmensteigerung, die einer Kreditaufnahme entgegenstehen würden, noch nicht absehbar seien. Eine solche Kreditaufnahme verstieße gegen den Grundsatz der Nachrangigkeit der Verschuldung gegenüber anderen Einnahmen und Handlungsmöglichkeiten.⁶²

In eine ähnliche Richtung scheinen die diesbezüglichen Ausführungen in dem Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 27. Oktober 2021 zu gehen. Darin findet sich der Hinweis, dass angesichts der Zwecksetzung der Neuregelungen in Art. 109, 115 GG bzw. Art. 141 HV über

60 Becker, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, S. 25.

61 Vgl. Art. 131a Abs. 3 Satz 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen.

62 Koriath, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie, Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen, S. 28 f.

die Annahme einer Notlage im Sinne des Art. 141 Abs. 4 HV sowie über die notlageninduzierte Kreditaufnahme in kurzfristigen Abständen jeweils neu entschieden werden müsse. Eine mehrjährige Kreditermächtigung „auf Vorrat“ entspreche nicht der Zielsetzung des Art. 141 Abs. 1, 4 HV.⁶³ Weil sich der Bedarf für eine Kreditaufnahme durch die Bereitstellung von Bundes- und Europahilfsmitteln ändern könne, sei es auch unter diesem Gesichtspunkt geboten, über eine notlageninduzierte Kreditaufnahme in kurzfristigen Abständen zu entscheiden.⁶⁴

In der Kommentarliteratur wird zum Teil vertreten, es stelle eine unzulässige Umgehung der Kreditobergrenze dar, in Vorjahren, in denen diese Obergrenze noch Spielräume lasse, Kredite aufzunehmen, sie dann einer Rücklage zuzuführen und sie von dort in einem späteren Haushaltsjahr, in dem die Obergrenzen ansonsten überschritten würden, z. B. wegen der vorhersehbaren Auswirkungen einer Steuersenkung oder einer außerplanmäßigen Rentenerhöhung, wieder zu entnehmen.⁶⁵

2.7.2.2. Fortführung der Krisenbewältigung

Aus dem Wortlaut des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG lässt sich nicht ableiten, dass die Bildung einer Rücklage aus notlagenkreditfinanzierten Mitteln ausgeschlossen wäre.

Eine Verfassungswidrigkeit dieses Vorgehens könnte sich jedoch dann ergeben, wenn das entsprechende Vorgehen dem Zweck der Vorschrift zuwiderliefe. Laut der Gesetzesbegründung soll durch Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleistet werden.⁶⁶

Insoweit ist zu berücksichtigen, dass Maßnahmen zur Krisenbewältigung nicht lediglich während des Bestehens einer außergewöhnlichen Notsituation, sondern auch im Anschluss daran erforderlich sein können. Insbesondere können zu diesem Zeitpunkt noch Schäden fortbestehen. Der Zweck der Vorschrift dürfte auch die Beseitigung dieser Schäden umfassen. Dafür spricht, dass sich das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage laut der Gesetzesbegründung auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaige vorbeugende Maßnahmen bezieht. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.⁶⁷

Allein aus dem Zweck der Vorschrift lassen sich die Unzulässigkeit der Bildung einer kreditfinanzierten Rücklage und deren Inanspruchnahme in den Folgejahren somit nicht ableiten.

63 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 272, juris.

64 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 277, juris.

65 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 115, Rn. 28; ähnlich: Tappe, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung / Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, Anhang zu § 62 BHO, Rn. 16.

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

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

Sofern sich aus den entsprechenden Darlegungen des Gesetzgebers ergibt, dass die der Rücklage zugeführten Mittel und die damit finanzierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung geeignet, erforderlich und angemessen sind und ein entsprechender Veranlassungszusammenhang zwischen der Notlage, der Kreditaufnahme und den damit finanzierten Maßnahmen besteht, dürfte das beschriebene Vorgehen demnach mit Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vereinbar sein.⁶⁸ Unter diesen Voraussetzungen kann dementsprechend auch nicht von einer Umgehung des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG ausgegangen werden.

2.8. Erneute Überschreitung der Kreditobergrenzen im Jahr 2022

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.

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.⁶⁹ 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 erstärke, also im Wortsinne gewöhnlich werde.⁷⁰

Hiervon ausgehend hängt die Frage, ob auch für das Jahr 2022 ein Beschluss nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG getroffen werden könnte, mithin davon ab, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG auch für diesen Zeitraum bejaht werden können. Unter welchen Voraussetzungen dies vor dem Hintergrund des vorgeschlagenen Vorgehens der Fall wäre, wurde vorstehend erörtert.

3. Vereinbarkeit des beschriebenen Vorgehens mit dem Jährlichkeitsprinzip und dem Wirtschaftlichkeitsgebot

3.1. Jährlichkeitsprinzip

Hinsichtlich des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 wurde kritisiert, dass Rücklagen im Konflikt mit dem Jährlichkeitsprinzip des Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG stünden, wonach der Haushaltsgesetzgeber mit Blick auf sein parlamentarisches Budgetrecht grundsätzlich in jedem Jahr einen

68 Zur Zulässigkeit der Bildung einer Rücklage durch eine notlagenbedingte Kreditfinanzierung im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 vgl. bereits: Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 12 f.

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

70 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 99.

Haushaltsplan für das Folgejahr festzustellen habe. Dies ergebe nur Sinn, wenn dabei alle verfügbaren Mittel (Einnahmen) „auf den Tisch kommen“ und zur Deckung aller Ausgaben verwendet würden. Mit der Bildung oder dem Stehenlassen von Rücklagen gerate der Finanzstaat in den Verdacht, mehr Steuern als notwendig vom Bürger zu erheben oder – wie durch den Zweiten Nachtragshaushalt 2020 – mehr Kredite als notwendig aufzunehmen.⁷¹

Diese Argumentation ließe sich letztlich gegen jede Art von Rücklagen anführen. In der Kommentarliteratur wird jedoch ausgeführt, dass sich die überjährige Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln auch mit der Einräumung der Selbstbewirtschaftung (§ 15 Abs. 2 BHO) oder durch die Bildung von Rücklagen erreichen lasse, deren Zulässigkeit sich bereits aus der Haushaltssystematik ergebe (§ 10 Abs. 3 Nr. 1 und 2, Abs. 4 Nr. 2 HGrG, § 13 Abs. 3 Nr. 1 und 2, Abs. 4 Nr. 3 Bundeshaushaltsordnung).⁷² Hiervon ausgehend kann die Bildung von Rücklagen, die der Finanzierung von Maßnahmen in den folgenden Haushaltsjahren dienen, jedenfalls nicht grundsätzlich als unvereinbar mit dem Jährlichkeitsprinzip angesehen werden.

3.2. Wirtschaftlichkeitsgebot

In Bezug auf den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz wird ausgeführt, dass dieser in § 6 Abs. 1 HGrG aufgestellte Grundsatz auch für den Gesetzgeber gelte und sich explizit auch auf die „Aufstellung“ des Haushaltsplans beziehe. Die Verpflichtung, wirtschaftlich zu handeln, lasse sich als finanzrechtliche Ausprägung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips begreifen, dass alle Staatsgewalt binde und auch den Inhalt des Wirtschaftlichkeitsgebots präge. Das Wirtschaftlichkeitsgebot verlange, dass in jedem Haushaltsjahr bei allen Maßnahmen die günstigste Relation zwischen dem gesteckten Ziel und den eingesetzten Mitteln anzustreben sei.⁷³

In einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 2. September 2003 geht dieser davon aus, dass die Bildung kreditfinanzierter Rücklagen zur Deckung eines Finanzbedarfs in künftigen Haushaltsjahren im Regelfall dem Wirtschaftlichkeitsgebot widerspreche.⁷⁴ Diese Rechtsprechung wurde in einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. März 2011 fortgeführt.⁷⁵ Allerdings wird in dem zweiten Urteil darauf hingewiesen, dass sich die Bildung einer kreditfinanzierten Rücklage im Einzelfall dann als wirtschaftlich vertretbar erweisen könne, wenn in den Folgejahren erhebliche Ausgaben abzusehen seien, die im Rahmen einzelner Haushaltsjahre nicht mehr finanzierbar seien und deshalb auf mehrere Jahre verteilt werden müssten.⁷⁶

71 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2526.

72 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44. Erg. Lfg., Januar 2011, Art. 110, Rn. 23.

73 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 565 f. m.w.N.

74 Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 02. September 2003 – 6/02, Leitsatz 4 –, juris;

75 Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15. März 2011 – 20/10 –, juris.

76 Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15. März 2011 – 20/10, Rn. 97 –, juris.

Bezugnehmend auf die o.g. Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen wird vertreten, dass diese auf der damaligen Lage der Finanzmärkte beruhe, in der jede Kreditaufnahme des Staates zu Zinsbelastungen und nicht wie gegenwärtig zu Zinseinnahmen führe. Unter den gegenwärtigen Umständen gebe es keine Grundlage für die Annahme, dass die Bildung von Rücklagen in einem auch mit Krediten finanzierten Haushalt unvereinbar mit den Verfassungsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sein könnte.⁷⁷

Die Frage, ob die Bildung einer kreditfinanzierten Rücklage gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot verstößt, dürfte somit letztlich davon abhängen, inwieweit sich dessen Einhaltung im konkreten Einzelfall begründen lässt.

4. Ergebnis

Die Frage, inwieweit das vorgeschlagene Vorgehen grundgesetzkonform wäre, hängt maßgeblich davon ab, inwieweit der Gesetzgeber die Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG im Gesetzgebungsverfahren schlüssig darlegen kann. Fraglich ist insbesondere, ob sich die Eignung der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Krisenbewältigung sowie der Veranlassungszusammenhang zwischen der Notlage, der Kreditaufnahme und den hierdurch finanzierten Maßnahmen darlegen lassen. Soweit der Gesetzgeber das Vorliegen der genannten Voraussetzungen für den vorgesehenen Zeitraum allerdings schlüssig begründen kann und das Wirtschaftlichkeitsgebot beachtet wird, erscheint das vorgeschlagene Vorgehen aus verfassungsrechtlicher Sicht vertretbar.

77 Wieland, FAZ.net vom 2. November 2021.