



Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg

An den  
Vorsitzenden des Haushaltsausschusses  
des  
Deutschen Bundestages  
Herr Professor Dr. Helge Braun, MdB

97070 Würzburg  
Domerschulstraße 16  
Telefon: (0931) 31-8 82335  
E-Mail: Kyrill-alexander.schwarz@uni-wuerzburg.de  
Sekretariat: E. Fickenscher

**per Mail**

Würzburg, den 18.12.2021

**Sachverständige Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021)  
BT-Drs. 20/3001 vom 13.12.2021**

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2021 hat der Vorsitzende des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages den Unterzeichner um eine sachverständige Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021) gebeten. Dieser Bitte komme ich mit der nachfolgenden Stellungnahme gerne nach.

## **I. Vorbemerkung**

Nach dem das Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021) vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3208) Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 498.620.000.000 Euro festgestellt hatte (§ 1 Abs. 1) und zugleich der Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ auf Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 42.694.000.000 Euro festgestellt wurde (§ 1 Abs. 3), sah das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2021) vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1410) eine Erhöhung der Einnahmen und Ausgaben auf 547.725.714.000 Euro vor. Mit dem jetzt vorgelegten Entwurf werden zum einen die Einnahmen und Ausgaben auf 572.725.714.000 Euro festgestellt (Art. 1 Nr. 1) und zum anderen wird der Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ auf 102.694.000.000 Euro festgestellt (Art. 1 Nr. 1).

Ausweislich der Gesetzesbegründung (vgl. BT-Drs. 20/300 v. 13.12.2021, S. 4 f.) sollen dem Energie- und Klimafonds zusätzliche Mittel in Höhe von 60 Milliarden Euro zugeführt werden; diese Mittel

sollen für „wachstumsfördernde und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft unterstützende transformative Zukunftsinvestitionen in Klimaschutzmaßnahmen und zur Unterstützung der Energiewende genutzt werden (a.a.O., S. 5); sie dienen damit weiterhin der Pandemiebewältigung und sind zur Überwindung der pandemiebedingten Notsituation erforderlich, um nachhaltige Finanzierungsmöglichkeiten zur Überwindung des Klimawandels bzw. zur Transformation der deutschen Volkswirtschaft im Rahmen der Überwindung der Pandemie zu schaffen (a.a.O., S. 5).

Auch im Rahmen der ersten Lesung wurde der Zusammenhang zwischen der Pandemiebekämpfung einerseits und der Notwendigkeit eines Beitrags zur Klimaneutralität von Regierungsseite wiederholt betont (vgl. nur BM *Lindner*, Plenarprotokoll 20/9 v. 16.12.2021, S. 384, auch unter Hinweis auf die Verantwortung für zukünftige Generationen und die Klimaschutz-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts; MdB *Rohde* (SPD), a.a.O., S. 387 (A) sowie MdB *Kindler* (Bündnis 90/Die Grünen), a.a.O., S. 391 (A), zwingende Verpflichtung zur Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts; ähnlich auch MdB *Fricke* (FDP), a.a.O., S. 393 (A), MdB *Schäfer* (Bündnis 90/Die Grünen), a.a.O., S. 396 (D), MdB *Schwarz* (SPD), a.a.O., S. 398 (D), 399 (A)).

## II. Bewertung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung

### 1. Verfassungsrechtliche Maßstäbe einer Zuführung von Finanzmitteln aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen an ein Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“

1. Dem Grundgesetz lässt sich keine **absolute** Obergrenze der Verschuldungsregeln in Art. 109 Abs. 3 GG oder in Art. 115 Abs. 2 GG entnehmen; wohl aber enthält die Verfassung – als zwingendes Recht – **relative** Grenzen durch die Bezugnahme auf Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen. Ungeachtet aller Auslegungsschwierigkeiten ist damit ein Finanzbedarf in den Blick genommen, der zur Bewältigung oder Überwindung der Notsituation geeignet und erforderlich und auch insgesamt angemessen ist. Das Grundgesetz verlangt also einen Zusammenhang zwischen Notlage und irregulärer Verschuldung (**notlagenspezifischer Konnex**).

2. Dieser Befund entspricht im Übrigen auch der ganz herrschenden Meinung in Rechtsprechung und Literatur (vgl. nur aus der Rechtsprechung zuletzt: *HessStGH*, Urt. v. 27.10.2021, Ls. 13; im Schrifttum: *Heintzen* in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2021, Art. 109 Rn. 37; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtrau/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl., 2018, Art. 109 Rn. 148; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Begr.), GG, 95. Ergl., 2021, Art. 109 Rn. 217 f.; Art. 115 Rn. 197; *Reimer*, in: BeckOK, GG, 49. Ergl., 2021, Art. 115 Rn. 67). Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass das Grundgesetz es dem Haushaltsgesetzgeber jedenfalls nicht gestattet, alle Maßnahmen als in irgendeiner Art verschuldungsnotwendig zu deklarieren und so die Eignung zur Notlagenüberwindung zu behaupten. Kreditäre Mittel müssen daher direkt und zeitnah zur Notlagenbewältigung eingesetzt werden.

3. Dieses materielle Gebot kann aber nur dann effektiv sein, wenn es auch – durch die Opposition, die Öffentlichkeit und die Verfassungsgerichtsbarkeit – nachvollziehbar ist, was entsprechende Darlegungs- und Begründungsanforderungen (dazu *BVerfGE* 79, 311 (344 f.); 119, 96 (140 f.); noch strenger *NdsStGH*, NVwZ 1998, 1288 (1290); *LVerfG M-V*, LKV 2006, 23 (23); *BerlVerfGH*, NVwZ 2004, 210 (212); *VerfGH NRW*, NVwZ 2011, 805 (806 f.)) nach sich zieht, die auf Transparenz der Entscheidungsfindung abzielen und eine entsprechende begleitende und nachgelagerte Kontrolle ermöglichen.

4. Die vorgenannten Probleme verstärken sich, wenn in einem Haushalt schuldenfinanziert Rücklagen für die Finanzierung zukünftiger Ausgaben gebildet werden. Dies wirft Fragen mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG, § 6 Abs. 1 HGrG, § 7 Abs. 1 Satz 1 BHO) und das Jährlichkeitsprinzip (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG). Dies gilt insbesondere für die Frage der fehlenden „Etatreife“, wenn nämlich die Mittel für Ausgaben „aufgespart“ werden, die im entsprechenden Haushaltsjahr noch nicht zwingend zu erwarten sind; erst recht gilt dies für eine unbestimmte Verlagerung in die Zukunft, was faktisch jede zeitnahe Mitsprache und Kontrolle ausschließt. Zudem verlangt die Rechtsprechung auch, dass die Rücklagenzuführung dazu geeignet sein muss, den mit der erhöhten Kreditaufnahme verfolgten Zweck zu dienen (vgl. nur VerfGH NRW, NVwZ 2011, 805 (806, Rn. 93))

## **2. Verfassungsrechtliche Bewertung einer Zuführung von Finanzmitteln aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen an ein Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“**

1. Unbestreitbar rechtfertigte die Corona-Pandemie eine Ausweitung der Kreditaufnahme, da der Zusammenhang zwischen Notlage und Finanzbedarf hinreichend dargelegt wurde und insoweit auch objektiv der notlagenspezifische Konnex erfüllt war. Wenn aber die entsprechenden Mittel im Umfang von 60.000.000.000 Euro nicht für die Notlagenbewältigung erforderlich waren, so können diese Mittel auch nicht unter Missachtung des notlagenspezifischen Konnexes umgewidmet werden und durch einen anderen – unstreitig auch legitimen – Zweck gerechtfertigt werden; die Nichterforderlichkeit der Mittel führt zur **Unterbrechung des notlagenspezifischen Konnexes**; eine andere Notlage ist nicht ersichtlich, die ursprünglich für einen Zweck gerechtfertigte Ermächtigung gestattet keine nachträgliche Zweckänderung, wenn es sich um ursprünglich im Wege der Kreditaufnahme aufgenommene Mittel handelt.

2. Die dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ zugeführten Mittel dienen nicht der akuten Pandemiebekämpfung, sondern sollen mittelfristig der Finanzierung der Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz dienen; ein Bezug zur ursprünglich intendierten Notlagenbewältigung ist nicht mehr erkennbar; der Finanzierungszweck wird ausgetauscht. Die Erwägungen der Bundesregierung zur Sinnhaftigkeit einer vorsorglichen Bereitstellung der Finanzmittel für die Bewältigung der Klimaschutzproblematik in späteren Haushaltsjahren stehen in keinem erkennbaren inhaltlichen Zusammenhang mit der Abwehr und Bewältigung der Corona-Pandemie.

3. Wenn das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ das zentrale Instrument zur Finanzierung von Sonderprogrammen einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung und zum Klimaschutz ist (so § 2 EKFG), so dürfte in Ansehung des jetzigen Volumens von 102.694.000.000 Euro deutlich werden, dass damit in den kommenden Jahren die Finanzierung langfristiger Maßnahmen gesichert werden soll. Diese stehen aber in keinem inneren Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, sondern sollen nur bei deren Gelegenheit aus Gründen politischer Opportunität finanziell durch die Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen ermöglicht werden. Dies aber ist mit dem Staatsschuldenrecht des Grundgesetzes nicht zu vereinbaren und daher verfassungswidrig.

gez. Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz