

Prof. Dr. Christoph Gröpl

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht,  
deutsches und europäisches Finanz- und  
Steuerrecht  
Universität des Saarlandes, Campus B4.1  
66123 Saarbrücken  
Tel.: +49(0)681 302-3200 o - Fax: -4330  
E-Mail: christoph.groepel@uni-saarland.de

Deutscher Bundestag  
Herrn Vorsitzenden des  
Haushaltsausschusses  
Prof. Dr. Helge Braun, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Nur per E-Mail: [haushaltsausschuss@bundestag.de](mailto:haushaltsausschuss@bundestag.de)

Ihr Geschäftszeichen: PA 8

Datum: 6.1.2022

**Gesetzentwurf der Bundesregierung  
über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags  
zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021  
(Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021)**

BT-Drucksache 20/300 vom 13.12.2021

Hier: Einladung als Sachverständiger zur öffentlichen Anhörung am 10.1.2022

Ihr Schreiben vom 17.12.2021

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für Ihre Einladung als Sachverständiger zur öffentlichen Anhörung in o. g. Angelegenheit danke ich Ihnen verbindlich.

Als Anlage darf ich Ihnen die erbetene schriftliche Stellungnahme zusenden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Gröpl

Anlage

Geschäftszeichen: PA 8

Datum: 6.1.2022

## **Schriftliche Stellungnahme**

### **zum Gesetzentwurf der Bundesregierung**

### **über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021)**

BT-Drucksache 20/300 vom 13.12.2021

#### **I. Zusammenfassung**

Der von der Bundesregierung beschlossene und beim Deutschen Bundestag eingebrachte Entwurf eines Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 begegnet schweren verfassungsrechtlichen Bedenken. Ich empfehle dem Deutschen Bundestag, diesen Haushaltsentwurf nicht zu verabschieden.

Meine verfassungsrechtlichen Bedenken stützen sich auf folgende Gesichtspunkte:

Zum einen sollen durch den zweiten Nachtrag Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Mrd. Euro (immerhin rd. 11 % des Haushaltsvolumens), die der Bundestag für die Bekämpfung der Covid-19-Krise erteilt hat, zu Zwecken umgewidmet werden, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Schuldenregel des Art. 115 Abs. 2 GG („Schuldenbremse“) nicht entsprechen.

Zum anderen steht zu befürchten, dass durch die Änderung der „Buchungssystematik“ Sondervermögen sogar rückwirkend aus dem staatsschuldenrechtlichen Begrenzungszusammenhang gelöst werden und insoweit ab sofort ein Eigenleben führen sollen. Dies steht in Widerspruch zu Art. 115 Abs. 2 GG und den Zielen, die im Jahr 2009 mit der Reform des Staatsschuldenverfassungsrechts verfolgt wurden.

Abgesehen davon erscheinen im Epl. 60 Kap. 6002 die „Globale Mehreinnahme“ in Höhe von 25 Mrd. Euro sowie die „Globale Minderausgabe“ in Höhe von 35 Mrd. Euro (von insg. 41 Mrd. Euro) als haushaltsverfassungsrechtlich zu unbestimmt.

#### **II. Verfassungsrechtliche Vorgaben (Maßstäbe)**

Nach Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG sind alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den (Bundes-)Haushaltsplan einzustellen; für Sondervermögen beschränkt sich diese Verpflichtung auf Zuführungen aus dem und Ablieferungen in den Kernhaushalt. Alle Veranschlagungen sind klar und wahr (übersichtlich und richtig) vorzunehmen, zudem sind sie hinreichend aufzuschlüsseln sowie insb. nach dem Verwendungszweck zu bestimmen (zu spezifizieren).

Die für den Bund seit 2016 uneingeschränkt geltende Schuldenregel des Art. 115 Abs. 2 GG schließt eine Nettoneuverschuldung des Bundes grds. aus („Schuldenbremse“). Zulässig sind lediglich Krediteinnahmen bis zu 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts sowie zum symmetrischen Ausgleich der konjunkturellen Entwicklung. Diese Regelobergrenzen dürfen auf Beschluss des Bundestages mit

...

„Kanzlermehrheit“ nur ausnahmsweise überschritten werden, und zwar im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (im Folgenden: Notlagen). Ausnahmen von der Schuldenregel für Sondervermögen bestehen seit 2011 nicht mehr (vgl. Art. 143d Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG; Aufhebung von Art. 115 Abs. 2 GG a.F.).

### III. Entwurf eines Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 (Subsumtion)

#### 1. Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation (Notlage)

Die Covid-19-Krise wurde für das Haushaltsjahr 2021 als außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG angesehen. Gestützt hierauf hat der Bundestag im Stammhaushalt 2021 Kreditermächtigungen in Höhe von rd. 180 Mrd. Euro und im ersten Nachtragshaushalt 2021 zusätzlich in Höhe von rd. 60 Mrd. Euro erteilt. Diese Aufstockung von 60 Mrd. Euro wurde indes bis zum Ende des Haushaltsjahres 2021 zur Bewältigung der Covid-19-Krise nicht benötigt.

Keine Notlage im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG bildet die durch den weltweiten CO<sub>2</sub>-Ausstoß verursachte Erwärmung der Erde mit der daraus vom Bundesverfassungsgericht abgeleiteten Verpflichtung des Staates zum Klimaschutz (Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u.a.). Eine andere Beurteilung käme wegen der langen Dauer des Anpassungsprozesses faktisch einer Abschaffung der „Schuldenbremse“ gleich. Auch allgemeine angebots- oder nachfrageseitige Investitionsmaßnahmen des Bundes sowie dafür veranschlagte Ausgaben stellen als solche seit 2011 keinen Grund mehr dar, die Verschuldungsgrenzen zu überschreiten.

#### 2. Konkreter Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und Notlagenkrediten

Nach der zutreffenden Verfassungsrechtsprechung erlaubt eine Notlage im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG eine Kreditaufnahme nur insoweit, als diese zur *unmittelbaren* Bekämpfung der Notlage erforderlich ist. Dies setzt einen *konkreten* Veranlassungszusammenhang im Einzelnen, d.h. für jeden wesentlichen Ausgabeposten und für jedes Maßnahmenpaket voraus (vgl. HessStGH, Ur. v. 27.10.2021, P.St. 2783 u.a., Rn. 268, 270). Zudem muss der Haushaltsgesetzgeber die Zwecke, für die kreditfinanzierte Mittel vergeben werden, in gesteigertem Maße bestimmen. Dies betrifft auch Sondervermögen. Selbst wenn eine Notlage fast alle Lebensbereiche umfasst und deshalb nahezu jedwede Vergabe kreditfinanzierter Haushaltsmittel zur Linderung der Notlage beitragen kann, ist es Aufgabe des Parlaments, hinreichend konkret zu bestimmen, welche Maßnahmen zur Krisenbekämpfung ergriffen werden. Es genügt nicht, wenn der Haushaltsgesetzgeber im Falle einer die Gesamtwirtschaft bedrohenden Notsituation ganz allgemein kreditfinanzierte Maßnahmen zum Erhalt der Wirtschaftskraft und zur Belebung der Konjunktur vorsieht (HessStGH, a.a.O., Rn. 259, 260, 262, 264).

Dem genügt die Begründung des Nachtragshaushaltsentwurfs, die „Investitionstätigkeit“ der Volkswirtschaft habe einen „Nachholbedarf“, offensichtlich nicht. Investitionen oder deren Förderung bilden weder ein Tatbestandsmerkmal noch eine Rechtsfolge der „Schuldenbremse“, ebenso wenig die Absicht zur allgemeinen Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft. Hier werden Kriterien

des seit 2011 abgeschafften Kredit-Investitions-Junktims unzulässigerweise auf die neue Schuldenregel übertragen. Auch die „Überwindung des Klimawandels“ und die „Transformation der deutschen Volkswirtschaft“ stehen nicht in konkretem Veranlassungszusammenhang mit der „Überwindung der Pandemie“. Vielmehr werden damit verschiedene Ausgabenzwecke unstatthaft zusammengezwungen. Im Ergebnis erfolgt eine Umwidmung von Kreditermächtigungen für den Gesundheitsschutz zu Zwecken des künftigen – überjährigen – Klimaschutzes.

Entgegen der Ansicht des zweiten Nachtragshaushaltsentwurfs erlaubt die „Schuldenbremse“ keinen „Abbaupfad“ nach dem Ende einer Notlage für die Rückkehr zur regulären Kreditobergrenze. Dies widerspräche ihrem Konzept, weil sie Kredite nur erlaubt, solange und soweit eine Notlage unmittelbar damit bekämpft wird.

Sehr bedenklich ist des Weiteren, dass die Mittel der sog. Asylrücklage in Höhe von rd. 50 Mrd. Euro, deren Zweckbindung stillschweigend aufgehoben wurde, erneut nicht eingesetzt werden, um der Einhaltung der Schuldenregel wenigstens näherzukommen. Untauglich ist hier insb. das Argument, wonach die Mittel für die Einhaltung der Regelgrenze in künftigen Haushaltsjahren durch die – rechtlich ohnehin nicht bindende – Finanzplanung festgelegt seien.

### **3. Unzulässige Entkoppelung von Sondervermögen, insb. des Energie- und Klimafonds**

Wie sehr der zweite Nachtragshaushaltsentwurf vom Denken in überholten Verfassungskategorien (Art. 115 Abs. 2 GG a.F.) geprägt ist, zeigt das Ansinnen, bzgl. der Sondervermögen des Bundes eine neue „Buchungssystematik“ einzuführen, deren Konzept der Nachtragshaushaltsentwurf freilich nur sehr oberflächlich andeutet. Offenbar sollen Sondervermögen dadurch auch staatsschuldenrechtlich vom Kernhaushalt entkoppelt werden, und zwar dadurch, dass Zuführungen aus dem Kernhaushalt zu Sondervermögen Ausgabenrelevanz erhalten, künftige Verausgabungen aus Sondervermögen jedoch ohne staatsschuldenrechtlichen Belang sein sollen. Konkret bedeutet das, dass die geplanten Zuführungen zum Energie- und Klimafonds (EKF) von 60 Mrd. Euro mit den übrig gebliebenen Kreditermächtigungen aus dem Haushaltsjahr 2021 schuldenfinanziert werden, was wegen der Aussetzung der „Schuldenbremse“ infolge der Covid-19-Krise wohl als unschädlich erachtet wird. Demgegenüber sollen die Kassenwirksamkeit von Ausgaben beim EKF und die dafür erforderliche tatsächliche Schuldenaufnahme in künftigen Haushaltsjahren für die Berechnung der Schuldengrenze keine Rolle mehr spielen. Damit werden nicht nur die Schuldenregel, sondern auch die Haushaltsgrundsätze der Jährigkeit sowie die Klarheit und Wahrheit verletzt.

### **4. Fehlende haushaltsrechtliche Bestimmtheit**

Die Neuausbringung einer „Globalen Mehreinnahme“ von 25 Mrd. Euro sowie einer „Globalen Minderausgabe“ von 35 Mrd. Euro im Epl. 60 Kap. 6002 verstößt angesichts des Gesamtbetrags von 60 Mrd. Euro (rd. 11 % des Haushaltsvolumens) gegen den Haushaltsgrundsatz der Bestimmtheit (Spezifikation). Auch nach Ablauf eines Haushaltsjahres muss für Zwecke der Rechnungslegung und Haushaltskontrolle ersichtlich sind, wo und inwieweit Mehreinnahmen und Minderausgaben erwirtschaftet wurden.