

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Gregor-Mendel-Str. 13  
53115 Bonn  
[joachim.wieland@gmx.de](mailto:joachim.wieland@gmx.de)

Deutscher Bundestag  
Haushaltsausschuss  
Herrn Vorsitzenden  
Prof. Dr. Helge Braun, MdB

Per Mail: [haushaltsausschuss@bundestag.de](mailto:haushaltsausschuss@bundestag.de)

7. Januar 2022

**Schriftliche Stellungnahme**  
**zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des**  
**Haushaltsausschusses**  
**des Deutschen Bundestages**  
**am 10. Januar 2022**  
**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung**  
**Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021**  
**BT-Drs. 20/300**

Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 entspricht den Anforderungen des Grundgesetzes.

Diese Feststellung basiert auf eine Analyse des Sachverhalts (I.) und einer verfassungsrechtlichen Bewertung (II.).

**I. Sachverhalt**

Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs ist die Zuführung von 60 Milliarden Euro an den Energie- und Klimafonds. Diese Zuführung ist ohne eine Kreditermächtigung möglich, weil sich im Haushaltsvollzug Mehreinnahmen und Minderausgaben ergeben werden. Nach der Gesetzesbegründung dienen die Mittel weiterhin der Pandemiebekämpfung und sind zur Überwindung der pandemiebedingten Notlagensituation erforderlich. Um die deutsche Volkswirtschaft wieder auf einen langfristig nachhaltigen Wachstumspfad zu führen, bedarf es nach Auffassung des Gesetzgebers umfangreicher angebots- und nachfrageseitiger Maßnahmen. Dazu gehören

auch erhebliche zukunftsgerichtete Impulse zum Beispiel für den Klimaschutz. „Eine verlässliche staatliche Finanzierung bzw. Eine Förderung privatwirtschaftlicher Ausgaben für bedeutende Zukunfts- und Transformationsaufgaben etwa in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung ist unter den besonderen Bedingungen der Pandemiebewältigung eine wesentliche Voraussetzung, um die Folgen der Krise schnell zu überwinden, die Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaft zu sichern und damit das wirtschaftliche Wachstum anzuregen und nachhaltig zu stärken.“

BT-Drs. 20/300, S. 4.

Der Deutsche Bundestag hat im Zusammenhang mit dem Beschluss des Ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 am 23. April 2021 gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 GG eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht.

BT-Drs. 19/28464 und 28740; BT-Prot. 19/225, S. 28643 ff.

Die Gesetzesbegründung betont, dass damit die Voraussetzungen für die Überschreitung der Kreditobergrenze nach Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG geschaffen worden sind. Öffentliche Investitionen und die Förderung privater Investitionen, welche die notwendige Transformation zu einer klimaneutralen Volkswirtschaft befördern, leisten danach einen wesentlichen Beitrag, um die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu lindern. Es wird darauf verwiesen, dass dem Klimaschutz und dem Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energiequellen gerade zur nachhaltigen Stärkung der Volkswirtschaft auf ihrem Weg aus der Pandemie eine besondere Qualität zukommen. In diesem Zusammenhang wird auf die vom Bundesverfassungsgericht am 24. März 2021 explizit festgestellte verfassungsrechtliche Pflicht zum Klimaschutz verwiesen.

BT-Drs. 20/300, S. 4.

Die erneute hohe Zuweisung an den Energie- und Klimafonds ist nach der Überzeugung des Gesetzgebers erforderlich, „um nachhaltige Finanzierungsmöglichkeiten zur Überwindung des Klimawandels bzw. zur Transformation der deutschen Volkswirtschaft im Rahmen der Überwindung der Pandemie zu schaffen, damit in der anhaltenden pandemischen Notsituation Planungssicherheit für die Folgejahre zu geben und hiermit zusätzliche private Investitionstätigkeit

anzuregen.“ Die Gesetzesbegründung hebt hervor, dass mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme nicht erhöht wird.

BT-Drs. 20/300, S. 5.

## **II. Verfassungsrechtliche Bewertung**

### **1. Art. 115 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG**

Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ist mit den Vorgaben in Art. 115 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG vereinbar: Danach sind Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Da das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme nicht erhöht, verletzt das Gesetz das grundsätzliche Verbot der Nettokreditaufnahme nicht.

### **2. Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG**

In den letzten Wochen sind allerdings verfassungsrechtliche Bedenken mit Blick auf die Vereinbarkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 mit Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG geäußert worden. Für den Fall außergewöhnlicher Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können nach dieser Vorschrift die Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. Einen solchen Beschluss hat der Deutsche Bundestag am 23. April 2021 im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 getroffen.

BT-Drs. 19/28464 und 28740; BT-Prot. 19/225, S. 28643 ff.

Nach diesem Beschluss bestand aufgrund der Corona-Pandemie weiterhin eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG, welche einer Aufnahme von Krediten unter Überschreitung der Regelgrenze nach Art. 115 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG gerechtfertigt hat. Da die Corona-Pandemie zu einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne der Verfassung geführt hat, waren die Voraussetzungen für die Überschreitung der Kreditobergrenzen gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG erfüllt.

### **3. Ungeschriebene Voraussetzungen**

In seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 hat der Hessische Staatsgerichtshof in Aufnahme von Vorschlägen in der Literatur für die Verfassungsrechtslage in Hessen weitere ungeschriebene Voraussetzungen für die Überschreitung der Kreditobergrenzen in einer außergewöhnlichen Notsituation angenommen. Nach dem Urteil müssen sowohl die Kreditaufnahme als auch die kreditfinanzierten Projekte und Maßnahmenpakete zur Krisenbekämpfung geeignet sein, wenn von dem Neuverschuldungsverbot der hessischen Verfassung abgewichen werden soll. Die Kreditaufnahme müsse auch erforderlich sein. An der Erforderlichkeit fehlt es nach Auffassung des Staatsgerichtshofs nur dann, wenn die Notsituation ohne Kreditaufnahme und unter Inanspruchnahme der sonstigen haushaltsrechtlichen Möglichkeit eindeutig ebenso effektiv bekämpft werden könnte. Die Kreditaufnahme und die Verwendung der kreditfinanzierten Mittel müssen zudem in einem angemessenen Verhältnis zum Ausmaß der Krise und zum voraussichtlichen Krisenbewältigungspotenzial der kreditfinanzierten Projekte und Maßnahmenpakete stehen. Der Gesetzgeber verfügt diesbezüglich über einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum. Die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der vom Gesetzgeber ergriffenen Maßnahmen unterliegen daher lediglich einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle. Mit dem Entscheidungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers und seiner nur eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Überprüfung korrespondiert nach dem Urteil eine Darlegungs- und Begründungsobliegenheit des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren, welche Erwägungen für seine Beurteilung der krisenhaften Situation und die zu ihrer Bewältigung ergriffenen Maßnahmen maßgeblich waren. Je größer die Gesamtsumme der Nettokredite und je höher die kreditfinanzierten Mittel seien, die für die verschiedenen Maßnahmen, Projekte und Maßnahmenpakete zur Krisenbekämpfung zur Verfügung gestellt würden, desto strengere Anforderungen seien an diese Begründungspflicht zu stellen. Um sicherzustellen, dass der Haushaltsvollzug ausschließlich der Krisenbewältigung diene, habe der Gesetzgeber die Zwecke, für welche die kreditfinanzierten Mittel vergeben werden, hinreichend bestimmt festzulegen. Je höher die kreditfinanzierten Mittel für die einzelnen Projekte, Maßnahmenpakete und Einzelmaßnahmen seien, desto strengere Vorgaben würden für das Maß ihrer parlamentarischen Bestimmtheit gelten. Eine Darlegung der Zweckbestimmung im Gesetzgebungsverfahren genüge nicht. Sie habe im Haushaltsplan oder in Gesetzen zu erfolgen. Voraussetzung für die Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot sei, dass zwischen dem Neuverschuldungsbedarf und der Notsituation ein konkreter Veranlassungszusammenhang bestehe. Sowohl die Kreditaufnahme als solche als auch die durch die Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen müssten final auf die Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation und ihrer Folgen gerichtet sein. Ergebe

sich dieser Veranlassungszusammenhang nicht schon aus den Zweckbestimmungen im Haushaltsplan oder in den Gesetzen, in denen die Mittelvergabe geregelt sei, bedürfe es einer entsprechenden Begründung im Gesetzgebungsverfahren, die einer verfassungsgerichtlichen Plausibilitätskontrolle unterliege.

Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Leitsätze 9 – 13, Rn. 230 ff.

Ob auch Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG ungeschriebene Voraussetzungen für die Überschreitung der regelmäßigen Kreditobergrenzen entnommen werden können, kann hier dahinstehen. Dagegen spricht, dass Art. 115 GG nur die Aufnahme von Krediten und nicht deren Verwendung regelt. Dagegen spricht auch der Grundsatz der Gesamtdeckung, wie er in § 8 BHO zum Ausdruck gebracht wird.

Wenn man dennoch die vom Hessischen Staatsgerichtshofs entwickelten ungeschriebenen Voraussetzungen in die Regelung für die Überschreitung der Kreditobergrenzen in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG hineinlesen will, genügt das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 diesen Voraussetzungen. In der Gesetzesbegründung wird ausführlich dargelegt, dass und warum der Gesetzgeber die Zuweisung an den Energie- und Klimafonds für erforderlich hält, um im Rahmen der Überwindung der Pandemie nachhaltige Finanzierungsmöglichkeiten zur Überwindung des Klimawandels und zur Transformation der deutschen Volkswirtschaft zu schaffen. Der Gesetzgeber will die Überschreitung der Kreditobergrenzen nutzen, um die durch die Pandemie verursachte außergewöhnliche Notsituation zu bekämpfen. Nach seiner Einschätzung sind die geplanten Ausgaben zur Bekämpfung des Klimawandels und zur Transformation der deutschen Volkswirtschaft für die Bekämpfung der Pandemie geeignet, erforderlich und angemessen. Insbesondere mit Blick auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 zu der durch die Klimakrise hervorgerufenen Notlage und den daraus erwachsenden verfassungsrechtlichen Handlungspflichten hält sich die Einschätzung des Gesetzgebers im Rahmen des ihm durch die Verfassung eingeräumten Einschätzungsspielraums. Anders als der hessische Gesetzgeber begründet der Bundesgesetzgeber die Verhältnismäßigkeit der von ihm mit der außergewöhnlichen Kreditaufnahme finanzierten Notlagenbekämpfungsmaßnahmen ausführlich und überzeugend.