

**Anlage 1**

Haushaltsausschuss  
- Sekretariat –

Haushaltsausschuss  
Ausschussdrucksache

**0018**

20. Wahlperiode

Zusammenstellung  
der schriftlichen Stellungnahmen,  
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung  
am 10. Januar 2022

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan  
für das Haushaltsjahr 2021  
(Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021)  
(BT-Drucksache 20/300)

auf Anforderung zugeleitet wurden.

- **Prof. Dr. Philipp Bagus**  
Universidad Rey Juan Carlos, Madrid
- **Prof. Dr. Lena Dräger**  
Leibniz Universität Hannover
- **Univ.-Prof. Dr. Christoph Gröpl**  
Universität des Saarlandes
- **Dr. Katja Rietzler**  
Hans-Böckler-Stiftung
- **MR BRH Dieter Hugo**  
Bundesrechnungshof
- **Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz**  
Juristische Fakultät Universität Würzburg
- **Dipl.-Volkswirtin Friederike Spiecker**
- **Prof. Dr. Jens Südekum**  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
- **Prof. Dr. Alexander Thiele**  
Business & Law School  
Hochschule für Management und Recht
- **Prof. Dr. Joachim Wieland**  
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

- **Prof. Dr. Berthold U. Wigger**  
Karlsruher Institut für Technologie
- **Prof. Dr. Hans-Günter Henneke**  
Deutscher Landkreistag
- **Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund**



Universidad  
Rey Juan Carlos

Prof. Dr. Philipp Bagus

Economía Aplicada I e Historia e Instituciones Económicas (y Filosofía Moral)

Universidad Rey Juan Carlos

Campus de Vicalvaro

Facultad de Ciencias Jurídicas y

Sociales,

Pso. Artilleros s/n

28032 Madrid

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

**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 03. Januar 2022 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.

**Zielsetzung des Gesetzentwurfes**

Der vorliegende Gesetzentwurf zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 sieht vor, die nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung von €60 Mrd. in das Sondervermögen "Energie- und Klimafonds" zu überführen, um in Umgehung der Schuldenbremse die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu bewältigen. Der Entwurf argumentiert, der Staat müsse investieren oder entsprechende Fördermittel bereitstellen, um private Investitionen zu aktivieren. So sollen Einkommen und Arbeitsplätze gerettet bzw. gesichert werden. Da das Bundesverfassungsgericht den Klimaschutz angemahnt hat, seien die öffentlichen Anschubinvestitionen in diesem Bereich zu tätigen. Mit dieser Argumentation sollen Kreditermächtigungen für kommende Haushaltsjahre gerechtfertigt werden.

Im Folgenden möchte ich vier Fragestellungen im Zusammenhang mit diesem Gesetzentwurf beantworten.

1. Ist das Vorhaben der €60 Mrd. Klimainvestitionen geeignet, um das selbstgesteckte Ziel zu erfüllen?
2. Ist die staatliche Investitionspolitik im Sinne der Bürger?
3. Inwieweit kann es unerwünschte inflationäre Nebenwirkungen geben?
4. Inwieweit wirkt sich das Unterfangen auf die europäische Staatsschuldenkrise und den Euro aus?

### **Staatliche Investitionen zur Bewältigung der Pandemie**

Ist das Gesetzesvorhaben geeignet, um die deutsche Wirtschaft auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu bringen sowie Arbeitsplätze und Einkommen zu sichern? Gibt es günstigere und bessere Wege dieses Ziel zu erreichen?

Der Gesetzentwurf sieht staatliche Mehrausgaben in Höhe von €60 Mrd. vor. Grundsätzlich kann sich ein Staat durch Mehrausgaben einen größeren Anteil an der volkswirtschaftlichen Produktion sichern. Um diese Mehrausgaben zu bestreiten, hat ein Staat drei Möglichkeiten: Steuermehreinnahmen, Verschuldung, Geldproduktion (mit Hilfe der Zentralbank). Auf diese Weise kann er Ressourcen in Anspruch nehmen, über deren Nutzung andernfalls Private entschieden hätten.

Im Fall des vorliegenden Gesetzentwurfes werden die Mehrausgaben durch höhere Schulden in Höhe von €60 Mrd. finanziert. Die Europäische Zentralbank und das europäische Bankensystem werden diese Schulden aller Voraussicht nach monetarisieren, d.h. die Geldmenge wird sich erhöhen. Durch die neue Kaufkraft kommt der deutsche Staat in den Genuss von Produktionsfaktoren und will sie für Klimaprojekte nutzbar machen.

Diese Produktionsfaktoren stehen damit nicht mehr für alternative Projekte zur Verfügung. Anders ausgedrückt wird eine Kaufkraft von €60 Mrd. der Zivilgesellschaft entzogen und fehlt damit für privatwirtschaftliche Projekte. Die €60 Mrd. Mehrausgaben treiben die Preise der Produktionsfaktoren. Die Produktionsfaktoren werden teurer, als sie es ohne die staatlichen Mehrausgaben gewesen wären. Damit steigen die Kosten für private Unternehmen, die höhere Löhne, Energiepreise und andere Kosten bestreiten müssen. Projekte, die mit niedrigeren Kosten für Energie, Löhne und anderen Inputfaktoren rentabel gewesen wären, sind es dank der €60 Mrd. staatlicher Mehrausgaben nicht mehr.

Es gibt mehr staatlich erwünschte Projekte, und weniger privatwirtschaftliche Projekte. Direkte Profiteure sind die durch die staatlichen Fördermittel begünstigten Unternehmen. Verlierer sind jene Unternehmer, die aufgrund höherer Kosten ihre Projekte nicht mehr realisieren können, und ihre Kunden. Den von den Subventionen geförderten, sichtbaren Projekten stehen verhinderte, nicht sichtbare Projekte gegenüber. Die subventionierten Klimaprojekte werden sichtbar sein, die verhinderten Projekte werden unbekannt bleiben. Wie bei jeder Intervention kommt es auch hier zu einer Umverteilung, es gibt Gewinner und Verlierer.

Insofern die geplanten Ausgaben transformativen Charakter haben, sprich neue Industriezweige entwickeln und befördern sollen, ist kurzfristig nicht mit einer

Sicherung von Arbeitsplätzen zu rechnen, da dann die bestehenden Unternehmen, die wegen Coronabeschränkungen mit Unterauslastungen zu kämpfen haben, gerade nicht gefördert werden. Eine klassische keynesianische Interventionspolitik würde gerade in die Produktionslücken „hineininvestieren“ und nicht etwa ohnehin ausgelastete Branchen in den Fokus nehmen (für eine Kritik des Keynesianismus vgl. Rothbard 2009, S. 859ff.).

Fraglich ist auch, ob kurzfristige Effekte auf den Arbeitsmarkt und die Produktion vor dem Hintergrund von Lieferengpässen überhaupt erreicht werden können, denn diese Probleme lassen sich nachfrageseitig nicht lösen. Welche angebotsseitigen Maßnahmen die Regierung im Zusammenhang mit dem Zweiten Nachtragshaushalt im Auge hat (Gesetzentwurf, S. 4) ist nicht ersichtlich und bleibt offen.

Da die Regierung die erwähnten €60 Mrd. einer Rücklage zuführt, kann nicht gesagt werden, wann die geplanten Mittelabflüsse stattfinden. Vor dem Hintergrund, dass die Regierung in den vergangenen Jahren ohnehin Schwierigkeiten hatte, die für Investitionen bereitgestellten Mittel überhaupt auszugeben, ist mit einem langsamen Mittelabfluss zu rechnen. Ob die Unterauslastung der deutschen Wirtschaft dann überhaupt noch gegeben ist, ist fraglich. Die Bundesregierung geht sogar von einer zügigen Erholung aus. Wenn dies zuträfe, dann wäre das geplante Vorgehen auch deshalb nicht sinnvoll, da in der Wirtschaft bereits wieder mit Vollausslastung zu rechnen ist, wenn die sogenannten Impulse einsetzen. Langfristig ist das Unterfangen ohnehin nicht nachhaltig, da hier eine künstliche, staatliche geförderte Nachfrage geschaffen wird, die nicht von den Konsumenten gestützt wird.

Mithin ist der Gesetzentwurf nicht geeignet, um sein erklärtes Ziel zu erreichen. Eine Konnexität zwischen staatlichen Mehrausgaben und Überwindung der Coronanotlage ist aus ökonomischer Sicht nicht gegeben. Die öffentlichen Investitionen und Subventionen aktivieren keineswegs nachhaltige Privatinvestitionen, sondern erschweren diese, weil die Kosten für die Unternehmen steigen. Statt die Ressourcen für von den Konsumenten gewünschte private Projekte zu nutzen, werden sie vermehrt in staatlich gewünschten und protegierten Projekten verwendet.

Um das selbstgesteckte Ziel des Gesetzentwurfes zu erreichen und Deutschland schnell auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu bringen, wäre vielmehr eine Senkung von Staatsausgaben und Neuverschuldung geboten. So würden Ressourcen für den Privatsektor verfügbar, die momentan vom Staat in Beschlag genommen werden.

Außerdem wäre eine umfassende Liberalisierung hilfreich. Eine weitreichende Deregulierung würde Projekte ermöglichen, die heute aufgrund von Beschränkungen verhindert werden, und für einen kräftigen Aufschwung sorgen. Eine Beendigung der Coronarestriktionen würde ebenfalls helfen, das Wachstum anzustoßen ganz ohne Notkredite. Aber davon ist im Gesetzentwurf nichts zu lesen.

### **Staatliche Ressourcenlenkung und die Konsumentenwünsche**

Nun könnte man argumentieren, es sei doch wichtig, dass der Staat entscheide, welche Projekte mit den verfügbaren Produktionsfaktoren unternommen werden, und welche

Industrien gedeihen und welche nicht. Das bedeutet aber auch, dass über die Verwendung der Ressourcen (in Höhe von €60 Mrd.) nicht mehr die Konsumenten entscheiden können, wie es in einer Marktwirtschaft geschehen würde. In einer Marktwirtschaft versuchen Unternehmer vorauszuahnen, was die drängendsten Bedürfnisse der Konsumenten sind und setzen die Ressourcen dahingehend ein. Sie wetteifern mit ihren Rivalen darin, die Ressourcen bestmöglich für die Bedürfnisse der Konsumenten einzusetzen; immer bessere Produkte zu günstigeren Preisen herzustellen. Sind sie erfolgreich, werden sie mit Gewinn belohnt. Scheitern sie, erleiden sie Verluste.

Das planwirtschaftliche Modell hingegen sieht vor, dass Politik und Bürokratie über den Einsatz der Ressourcen und die durchführungswürdigen Projekte entscheiden. Dabei kommt es zu klassischen Anreiz- und Informationsproblemen.

Politik und Bürokratie fehlt es an Anreizen, effizient im Sinne der Konsumenten zu handeln (Mises 2013). Bürokraten riskieren nicht ihr eigenes Kapital, um Gewinne zu erzielen und Verluste zu vermeiden, sondern benutzen das Geld der Steuerzahler. Politiker haben die nächsten Wahlen im Sinn. Sie sind von der Marktkonkurrenz abgeschirmt, welche die Akteure im Markt zu Innovationen und Sparsamkeit nötigt.

Neben dem Anreizproblem wiegt das Wissens- oder Kalkulationsproblem noch schwerer (Mises 2007). Von den unendlich vielen vorstellbaren Projekten, die mit den vorhandenen Ressourcen unternommen werden könnten, sollten jene ausgewählt werden, welche für die Bürger am drängendsten oder wichtigsten sind. Der Wettbewerb ist ein Entdeckungsverfahren, das dieses Wissen dynamisch hervorbringt. Der Politiker entscheidet die Frage nach den wichtigsten Projekten nach seinen Präferenzen, ohne über das notwendige Wissen verfügen zu können. Er handelt damit unverantwortlich (Huerta de Soto 2013). Nach dem Wirtschaftsnobelpreisträger Friedrich A. von Hayek (1996) lässt sich der Glaube, der Staat wisse am besten, wo investiert werden solle, als eine Anmaßung von Wissen bezeichnen.

Kurzum, die Einhaltung der Schuldenbremse ist für die deutschen Bürger vorteilhaft, weil sie die Anmaßung von Wissen durch die Politik begrenzt und die Staatsausgaben einschränkt. Damit werden Privatinitiative und Wohlstandsmehrung im Konsumentensinne mehr Platz eingeräumt. Die Diskussion um den Gesetzentwurf zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 zeigt, dass die Schuldenbremse durch ihre Ausnahmen Interpretationsspielräume eröffnet, die von der Politik genutzt werden können. Die Schuldenbremse sollte in dieser Hinsicht reformiert werden, um wirkungsvoller zu werden.

### **Die Auswirkungen auf die Teuerung**

Die Teuerung beschleunigt sich in Deutschland und Europa. Durch die Coronabeschränkungen kommt es zu Produktionsproblemen und Engpässen. Lieferketten sind gestört, Investitionen in Vorprodukte wurden wegen Lockdowns nicht getätigt und die Konsumenten erhöhten wegen fehlender Konsummöglichkeiten und Unsicherheit ihre Kassenhaltung. Sobald die Konsumenten ihre Kassenhaltung wieder reduzieren, trifft ihre erhöhte Nachfrage auf ein verringertes Angebot. Hinzu kommt die Beschleunigung des seit Jahren ohnehin rasanten Geldmengenwachstums. In der

Coronakrise kam es zu Rekordstaatsdefiziten im Euroraum. Die Geldmenge M1 hat sich allein seit Beginn der Coronakrise in der Eurozone um 23 % erhöht. Die Teuerungsrate liegt in Deutschland bei 5,2%, in der Eurozone bei 4,9% im November 2021. Diese Anstoßsteuerung kann sich durch steigende Inflationserwartungen verstetigen und beschleunigen; sie kann außer Kontrolle geraten, wenn die Konsumenten beginnen ihre Käufe vorzuziehen und Lohn-Preis-Spiralen in Gang kommen. Wenn der deutsche Staat in dieser Situation €60 Mrd. zusätzliche Schulden aufnimmt, wirkt dies wie das ins Feuer gegossene Öl. Denn diese €60 Mrd. neue Schulden werden monetisiert. Es wird neues Geld geschaffen, was der Geldwertstabilität und den Interessen der Sparer abträglich ist. Es sei daran erinnert, dass der Wert von Fiatgeld auf Vertrauen beruht, das sich verflüchtigen kann.

### **Die Implikationen für die Staatschuldenkrise und den Euro**

Es ist richtig, dass alle Mitgliedsstaaten -viele in größerem Umfang als Deutschland- neue Schulden emittieren, die von der EZB angekauft und monetisiert werden. Da in einem innereuropäischen monetären Umverteilungsprozess jener Staat im Hintertreffen ist, der weniger Schulden macht als die anderen Mitgliedsstaaten, könnte man meinen, jetzt sei auch Deutschland einmal an der Reihe mit dem Schuldenmachen.

Es ist indes Deutschlands historische Aufgabe und Verantwortung als ordnungspolitische Gewissen Europas, mit gutem Beispiel voranzugehen. Oft wird aufs Klima bezogen argumentiert, dass Deutschlands Anteil am CO<sub>2</sub> Ausstoß zwar nur etwa 2% betrage, Staaten wie China viel mehr CO<sub>2</sub> ausstießen und ihren Ausstoß sogar erhöhten, Deutschland jedoch trotzdem seine Emission verringern müsse, um mit gutem Beispiel voranzugehen. Hier ist nicht der Ort, um auf die Klimakontroverse und das Für- und Wider von CO<sub>2</sub>-Emissionen einzugehen. Wir wollen hier um des Argumentes Willen einmal annehmen, dass CO<sub>2</sub>-Emissionen schädlich sind. Dann gilt: Wie bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen sollte Deutschland auch bei den Schuldenemissionen mit gutem Beispiel vorangehen und seine Emissionen vorbildlich senken, damit andere Eurostaaten diesem Weg folgen. Das gilt umso mehr, da Deutschland bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen keine Druckmittel auf souveräne Staaten wie China oder die USA hat. Beim Euro hat Deutschland jedoch Druckmittel und kann auf die europäischen Verträge pochen, um andere Eurostaaten ebenfalls zu einer Verringerung ihrer Schuldenemissionen zu veranlassen.

In der Eurozone hat die deutsche Abneigung gegen Inflation und Defizite die anderen Staaten fiskalpolitisch gebremst. Wenn diese deutsche Bremse auf die Staatsdefizite in der Eurozone wegfällt, Deutschland sich aktiv an einem Schuldenwettlauf beteiligt, seine ordnungspolitische Autorität verliert, und selbst Tricks einsetzt, um fiskalpolitische Regeln zu umgehen, besteht die Gefahr, dass es bei Staatsausgaben, Staatsdefiziten und der Inflation in der Eurozone kein Halten mehr gibt. Zwar mögen die höheren deutschen Staatsausgaben kurzfristig im Interesse deutscher Politiker und der von ihnen subventionierten Sektoren sein, jedoch wäre das Inflationsszenario eine Katastrophe für die große Mehrheit der Bürger, vor allem die Sparer.

Zu guter Letzt sei noch erwähnt, dass eine, wenn nicht explizite, so doch implizite Ausstiegsmöglichkeit Deutschlands aus dem Euroraum auch glaubhaft sein muss. Die deutsche Ausstiegsmöglichkeit hat die südlichen Mitgliedsstaaten in gewissen Grenzen diszipliniert und so – paradoxerweise – den Zusammenhalt des Euroraums ermöglicht. Aus strategischer Sicht sollte diese Option gepflegt werden.

Ein deutscher Austritt aus dem Euroraum bleibt dann realistisch. Er lässt sich argumentativ verteidigen, wenn die deutsche Seite darlegen kann, dass sie sich an die fiskalpolitischen Regeln gehalten und Defizite minimiert hat, während die anderen Staaten genau dies nicht getan haben. Deutschland kann dann begründen, dass es aus dem Euro austritt, weil es eine stabilere Währung haben möchte, als es innerhalb des Euroraums möglich ist. Wenn hingegen Deutschland den Weg des Gesetzentwurfes mit €60 Mrd. neuen Schulden und des Schuldenwettlaufes geht, dann funktioniert diese Argumentation nicht mehr und die Tür schließt sich.

### **Fazit**

Die wirtschaftliche Situation rechtfertigt aus ökonomischer Sicht nicht die Aufnahme neuer Staatsschulden zur Finanzierung von Energie- und Klimaprojekten. Denn öffentliche Mehrausgaben sind nicht geeignet, die wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise zu lindern. Im Gegenteil sollten Steuern und Ausgaben gesenkt werden. Ich empfehle dem Deutschen Bundestag, diesen Haushaltsentwurf nicht zu verabschieden.

Philipp Bagus

### **Bibliographie:**

- Hayek, Friedrich A. von. 1996. *Die Anmaßung von Wissen: neue Freiburger Studien*. Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen 32. Tübingen: Mohr.
- Huerta de Soto, Jesús. 2013. *Sozialismus, Wirtschaftsrechnung und unternehmerische Funktion*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Mises, Ludwig von. 2013. *Die Bürokratie*. Dt. Erstausg., 3. Aufl. Klassiker der Freiheit 3. Sankt Augustin: Acad. Verl.
- Mises, Ludwig von. 2007. *Die Gemeinwirtschaft: Untersuchungen über den Sozialismus*. Unveränd. Nachdr. der 2., Umgearb. Aufl., Jena 1932. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Rothbard, Murray Newton. 2009. *Man, Economy, and State with Power and Market*. 2nd. Auburn, Ala.: Ludwig von Mises Institute.



Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover,  
Institut für Geld und Internationale Finanzwirtschaft,  
Königsworther Platz 1, 30167 Hannover

Leibniz Universität  
Hannover

Deutscher Bundestag  
Haushaltsausschuss

Institut für Geld und  
Internationale  
Finanzwirtschaft

Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Prof. Dr. Lena Dräger

Tel. +49 511 762 4551  
Fax +49 511 762 4796  
E-Mail: draeger  
@gif.uni-hannover.de

06.01.2022

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2021**

**Öffentliche Anhörung am 10.01.2022**

### **Ausgangslage**

Die anhaltende Corona-Pandemie wirkt sich nach wie vor negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland aus. Gründe hierfür sind die starke vierte Infektionswelle, die hohe Unsicherheit bezüglich der anlaufenden Omikron-Welle sowie die durch die Pandemie verursachten Lieferschwierigkeiten und Rohstoffengpässe in der Industrie. Daher haben führende Wirtschaftsinstitute in Deutschland ihre Wirtschaftsprognosen für das reale BIP-Wachstum in 2022 in ihren Prognosen Ende 2021 gesenkt. Es ist absehbar, dass die durch die Pandemie verursachte wirtschaftliche Krise noch in den kommenden Jahren nachwirken wird, zumal aktuell nur schwer absehbar ist, wann die Pandemie endet.

Die angespannte wirtschaftliche Lage trifft auf eine bereits seit Anfang der 2000er bestehende öffentliche Investitionslücke. Die privaten Investitionen lagen in diesem Zeitraum ebenfalls tendenziell unterhalb des OECD Länderdurchschnitts und sind pandemiebedingt in den letzten Jahren zusätzlich unterhalb der prognostizierten Werte geblieben. Gleichzeitig steht die deutsche Wirtschaft vor der Herausforderung, zeitnah die Transformation in Richtung Klimaneutralität zu bewältigen. Diese ergibt sich

Besucheradresse:  
Königsworther Platz 1  
30167 Hannover

Zentrale:  
Tel. +49 511 762 0  
Fax +49 511 762 3456

einerseits aus der Notwendigkeit, den Klimawandel zu bekämpfen und andererseits aus dem internationalen Wettbewerb mit Volkswirtschaften, die auf diesem Weg bereits weiter sind. Ohne flankierende öffentliche Investitionen und Fördermaßnahmen, z.B. in den Bereichen Energieinfrastruktur, Digitalisierung und energieeffizientes Bauen, wird diese Transformation nur schwer realisierbar sein.

### **Bewertung des Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2021**

Der Zweite Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan 2021 sieht vor, insgesamt 60 Mrd. Euro zusätzlich an den Energie- und Klimafonds (EKF) zuzuweisen. Diese Mittel stammen aus 2021 nicht benötigten Kreditermächtigungen aufgrund von Mehreinnahmen sowie Minderausgaben. Die erhöhten Kreditermächtigungen wurden gewährt, da die Pandemie gemäß Art. 115, Abs. 2, Satz 6-7 GG eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, darstellt.

#### **1. Sind die geplanten öffentlichen Investitionen im EKF geeignet, die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu lindern?**

Wie bereits oben angesprochen hat die Pandemie die privaten Investitionen, die in den letzten Jahrzehnten ohnehin im internationalen Vergleich zu niedrig waren, zusätzlich einbrechen lassen. Ohne Investitionen lassen sich jedoch neue Technologien oder Wirtschaftsbereiche nicht erschließen, so dass eine niedrige Investitionsdynamik langfristig zu einem geringeren Wachstumspfad führt. Eine wichtige Komponente von Konjunkturprogrammen sollte daher sein, dass die Maßnahmen auch transformativ wirken. Dadurch soll - neben der Linderung der akuten Auswirkung der Krise - sichergestellt werden, dass die öffentlichen Gelder dazu beitragen, dass die Wirtschaft gestärkt aus der Krise hervorgeht. Dieser Aspekt findet sich auch im 2020 von der großen Koalition beschlossenen Konjunkturpaket mit Umfang von 130 Mrd. Euro, das unter anderem öffentliche Investitionen erneuerbare Energien, CO2-Gebäudesanierung und

Wasserstofftechnologien vorsieht. Da der Klimawandel neben der Pandemie die aktuell größte Herausforderung für die Wirtschaft darstellt, sind öffentliche Investitionen in diesem Bereich ein geeignetes Mittel, um die durch die Pandemie geschwächte Privatwirtschaft dabei zu unterstützen, die Krise zu überwinden. So können Produktion, Beschäftigung und private Investitionen angeregt werden, während gleichzeitig ein transformativer Impuls in Richtung Klimaneutralität gegeben wird. Hierbei sollte jedoch sichergestellt werden, dass die Mittel tatsächlich in den kommenden Jahren, in denen die Pandemie voraussichtlich noch negative Nachwirkungen auf die Wirtschaft ausübt, abgerufen und investiert werden.

## **2. Besteht ein Zusammenhang zwischen der pandemischen Notlage, der Kreditaufnahme und den dadurch finanzierten Maßnahmen im EKF?**

Angesichts der wirtschaftlichen Tendenzen, die aufgrund der Dynamik der Pandemie momentan stärker in Richtung Stagnation/Rezession als in Richtung wirtschaftlicher Erholung deuten, ist eine weitere fiskalpolitische Unterstützung der Wirtschaft zur Überwindung der Corona-Krise nötig und sinnvoll. Hinzu kommt, dass die durch die Pandemie verursachte wirtschaftliche Unsicherheit und die deshalb nicht durchgeführten Investitionen die deutsche Wirtschaft auch nach dem Ende der akuten Pandemiephase negativ beeinträchtigen werden. Insofern erscheint es gerechtfertigt, die wirtschaftliche Unterstützung zur Krisenbewältigung durch den Bund auf die nächsten Jahre auszuweiten. Sofern die durch den EKF finanzierten Maßnahmen geeignet sind, privatwirtschaftliche Investitionen und damit Wirtschaftswachstum anzuregen, stünden diese in einem Zusammenhang mit der Kreditaufnahme zum Zwecke der Bekämpfung der außergewöhnlichen Notlage aufgrund der Pandemie.

## **3. Sind öffentliche Investitionen wie im EKF vorgesehen volkswirtschaftlich sinnvoll?**

Wie bereits oben angesprochen, besteht gleichzeitig sowohl ein großer öffentlicher Investitionsbedarf, als auch ein großer Bedarf an Fördermaßnahmen und anderweitiger Unterstützung von privaten

Investitionen. Durch den Transformationsprozess in Richtung Klimaneutralität besteht dieser Bedarf im Besonderen auch im Energie- und Klimabereich. Öffentliche Investitionen in diesem Bereich haben daher die Chance, eine große Katalysatorwirkung im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu entfalten. Hinzu kommt, dass durch die günstigen Konditionen für eine Neuverschuldung des Bundes (Rendite 10-jähriger Bundesanleihen aktuell bei -0,09%, Rendite 30-jähriger Bundesanleihen aktuell bei 0,23%)<sup>1</sup> für viele öffentliche Investitionen eine positive Rendite zu erwarten ist.

### **Fazit**

Die im Rahmen des EKF geplanten öffentlichen Investitionen und Fördermaßnahmen scheinen geeignet, um die mittel- bis langfristigen Folgen der Pandemie auf die Wirtschaft abzumildern. Der transformative Charakter der Maßnahmen in Richtung Klimaneutralität ist dabei positiv zu bewerten und normaler Aspekt von Konjunkturpolitik. Als kritisch für den Erfolg der Maßnahmen erscheinen dabei folgende Kriterien, die nicht direkt Teil des Nachtragshaushaltes sind:

1. Die Gelder müssen zeitnah in den kommenden Jahren abgerufen und wirksam werden. Hierfür wird in den Verwaltungen auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene ausreichend qualifiziertes Personal benötigt.
2. Die öffentlichen Investitionen und Fördermaßnahmen müssen flankiert sein von einfachen bürokratischen Abläufen, die es beispielsweise erleichtern, öffentliche Investitionen auszuschreiben oder Fördergelder zu beantragen. Nur so kann sich die volle Katalysatorwirkung der Maßnahmen entfalten.

---

<sup>1</sup> Quelle: Bundesbank, <https://www.bundesbank.de/de/statistiken/geld-und-kapitalmaerkte/zinssaetze-und-renditen/taegliche-renditen-der-jeweils-juengsten-bundeswertpapiere-772218>

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.groepI@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, Urt. 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.



---

# Kreditfinanzierte Investitionen des Bundes über 2022 hinaus sinnvoll

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushaltsausschusses des Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Bundestagsdrucksache Nr. 20/300)

**Dr. Katja Rietzler**

(Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung)

6.1.2022

## Zusammenfassung

Die Bundesregierung beabsichtigt mit einem zweiten Nachtragshaushalt 2021, Mittel, die aufgrund von Minderausgaben und Mehreinnahmen im Haushaltsvollzug frei wurden, in Form einer Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (EKF) kombiniert mit einer Änderung der schuldenbremsenrelevanten Buchungsregeln für kommende Jahre nutzbar zu machen. Selbst wenn im Laufe des Jahres 2022 die eigentliche Gesundheitskrise überwunden werden sollte (was nach wie vor unsicher ist), sind die ökonomischen Nachwirkungen über die eigentliche Gesundheitskrise hinaus spürbar und fallen mit einem drastischen Strukturwandel aufgrund der Dekarbonisierung der Wirtschaft zusammen. Die Wirtschaft befindet sich in einer Phase erhöhter Unsicherheit, in der der Staat mit massiven Zukunftsinvestitionen die Erwartungen privater Akteure stabilisieren und für Planungssicherheit sorgen muss. Eine Kreditfinanzierung von öffentlichen Investitionen und der Förderung privater Investitionen auch nach Auslaufen der Notlagenregelung gefährdet nicht die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und wäre auch aus Gründen der Generationengerechtigkeit richtig. Gerade bei den Investitionen in den Klimaschutz, die mit EKF-Mitteln ermöglicht werden, besteht ein hoher Zeitdruck.

## Der Sachverhalt

Mit dem zweiten Nachtragshaushalt für 2021 will die Bundesregierung dem Energie- und Klimafonds (EKF) zusätzlich 60 Mrd. Euro für Rücklagen zuweisen. Die Mittel werden im Haushaltsvollzug 2021 absehbar dadurch frei, dass zum einen geplante Mehrausgaben nicht in vollem Umfang erforderlich wurden und zum anderen die Steuereinnahmen nach der Aufwärtsrevision bei der Steuerschätzung vom November 2021 spürbar höher ausfallen als geplant<sup>1</sup>. Die gesamte Neuverschuldung für 2021 soll unverändert bleiben. Die Berücksichtigung von Sondervermögen bei der Schuldenbremse soll zudem so geändert werden, dass Zuweisungen im Moment der Zuweisung und nicht mehr – wie bislang – bei Verausgabung auf die zulässige Neuverschuldung gemäß Schuldenbremse angerechnet werden. Damit es nicht zu einem Systembruch kommt, ist eine rückwirkende Anpassung der Buchungsregel geplant, wodurch sich auch die Abrechnungen der Schuldenbremse und die Salden auf dem Kontrollkonto für die vergangenen Jahre ändern. Entsprechend verringert sich der aktuelle Saldo auf dem Kontrollkonto von 52,0 Mrd. Euro auf 47,7 Mrd. Euro. Durch die Berücksichtigung der Zuweisungen aus 2020 bei der Schuldenbremse erhöht sich der Tilgungsbedarf aus der Notlagenregelung für 2020 von 41,9 auf 69,6 Mrd. Euro.

Wenngleich die Rücklage erst in den kommenden Jahren verausgabt werden soll, stellt die Gesetzesbegründung einen direkten Bezug zur Pandemie her. Zusätzliche staatliche Investitionen sowie Fördermaßnahmen für private Investitionen seien notwendig, „um die Folgen der Krise zu überwinden, die Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaft zu sichern und damit das wirtschaftliche Wachstum anzuregen und nachhaltig zu stärken“ (Deutscher Bundestag 2021, S. 4). Es gebe hier einen pandemiebedingten Nachholbedarf. So zeige die Herbstprojektion der Bundesregierung, dass die Investitionstätigkeit 2020 und 2021 deutlich unter dem vor der Krise angesetzten Niveau geblieben sei. Die erneute hohe Zuweisung habe auch die Funktion, Planungssicherheit zu schaffen und damit zusätzliche private Investitionen anzuregen. Da das Grundgesetz keine Regelung enthalte, um in einem Übergangszeitraum nach Ende einer außergewöhnlichen Notsituation mit einem „Abbaupfad“ schrittweise zur regulären Kreditobergrenze zurückzukehren, sei die Schaffung der Rücklage im Energie- und Klimafonds notwendig, um eine zu drastische Rückführung der Kreditaufnahme („Abbruchkante“) zu vermeiden.

## Bewertung

### Vorbemerkung

Im Einklang mit den Forschungsschwerpunkten des IMK berücksichtigt die vorliegende Stellungnahme ausschließlich ökonomische Argumente. Eine (verfassungs-)rechtliche Beurteilung des Gesetzentwurfs eines zweiten Nachtragshaushalts 2021 liegt außerhalb der Kompetenz des IMK.

### Massive Investitionsbedarfe und erheblicher Zeitdruck

Dass es in Deutschland erhebliche Investitionsbedarfe für die Modernisierung der Wirtschaft und für den Klimaschutz gibt ist mittlerweile weitgehend Konsens. Wenngleich die Investitionsbedarfe schwer zu ermitteln sind und verschiedene Studien unterschiedliche Zeithorizonte und Abgrenzungen verwenden, ist ein Bedarf an öffentlichen Investitionen in einer Größenordnung von rund 500 Mrd. Euro in den nächsten zehn Jahren weitgehend akzeptiert (Bardt et al. 2019, Wissenschaftlicher Beirat

---

<sup>1</sup> Dabei weist der Gesetzentwurf nur globale Mehreinnahmen aus, während der Ansatz der Steuereinnahmen unverändert bleibt.

beim BMWi 2020). Angesichts der mittlerweile verschärften Klimaziele, die auch international bindend sind, dürfte es sich dabei eher um eine Untergrenze handeln. Neuere Studien gehen für den Klimaschutz von deutlich höheren investiven Ausgaben aus, als sie in der viel beachteten gemeinsamen Studie von IMK und IW (Bardt et al. 2019) angesetzt waren. So kommen Krebs und Steitz (2021) für den Klimaschutz allein auf einen Bedarf an 460 Mrd. Euro bis 2030. Da es einige Überschneidungen geben dürfte und manche Investitionen angesichts der Klimaschutzanforderungen auch kritisch hinterfragt werden müssen, kann man die Bedarfe aus beiden Studien nicht einfach addieren. Gleichzeitig sind einige Bedarfe in den beiden Studien nicht oder unzureichend berücksichtigt.<sup>2</sup> Man kann aber davon ausgehen, dass in den nächsten 10 Jahren staatliche Investitionen und Maßnahmen zur Förderung privater Investitionen in einer Größenordnung von 600 – 800 Mrd. Euro notwendig werden, wobei der Löwenanteil beim Bund und bei den Kommunen anfallen dürfte.

Zusätzlich zu den großen Bedarfen herrscht ein erheblicher Zeitdruck, insbesondere bei Investitionen zur Erreichung der Klimaziele. Mit den notwendigen Investitionen muss sofort begonnen werden, weil dafür auch der Aufbau entsprechender Kapazitäten bzw. die Beseitigung nichtfinanzieller Investitionshemmnisse notwendig ist (Scheller et al. 2021). Dies gelingt nicht von einem Tag auf den anderen, sondern muss schrittweise erfolgen. Die Investitionen müssen weiter angehoben und auf einem hohen Niveau verstetigt werden. Dafür ist eine langfristige Finanzierungsperspektive notwendig.

## Große Unsicherheit durch die Pandemie

Eine langfristige Perspektive, die zur Stabilisierung von Erwartungen beiträgt, ist zudem wichtig, weil die aktuelle Situation angesichts der Pandemie und insbesondere des zuletzt wieder verstärkten Infektionsgeschehens infolge der Omikron-Variante des Corona-Virus von erheblicher Unsicherheit gekennzeichnet ist. Das zeigt sich nicht zuletzt in wiederholten Abwärtsrevisionen von Prognosen und in den seit einem halben Jahr deutlich rückläufigen ifo-Geschäftserwartungen. Die privaten Ausrüstungsinvestitionen liegen noch erheblich unter dem Vorkrisenniveau und waren zuletzt wieder rückläufig, und auch die privaten Investitionen in sonstige Anlagen, in denen Investitionen in Forschung und Entwicklung enthalten sind, stagnieren nach jahrelanger Expansion seit Krisenbeginn.

Die massiven Stützungsmaßnahmen von 2020 und 2021 haben Unternehmen und Arbeitsmarkt während der Corona-Pandemie stabilisiert. Dennoch bleibt die trendmäßige Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts nach derzeitigem Stand deutlich hinter der Vorkrisenentwicklung zurück (Abbildung 1). Dabei ist die Abgrenzung zwischen Konjunktur und Trend schwierig. Da die Methodik der Potenzialschätzung dazu führt, dass das Produktionspotenzial am aktuellen Rand nah bei der tatsächlichen BIP-Entwicklung liegt, besteht die Gefahr einer „self-fulfilling prophecy“, wenn man sich in Krisenzeiten zu schnell mit Abwärtsrevisionen des Produktionspotenzials abfindet (Heimberger 2020, Heimberger und Truger 2020).

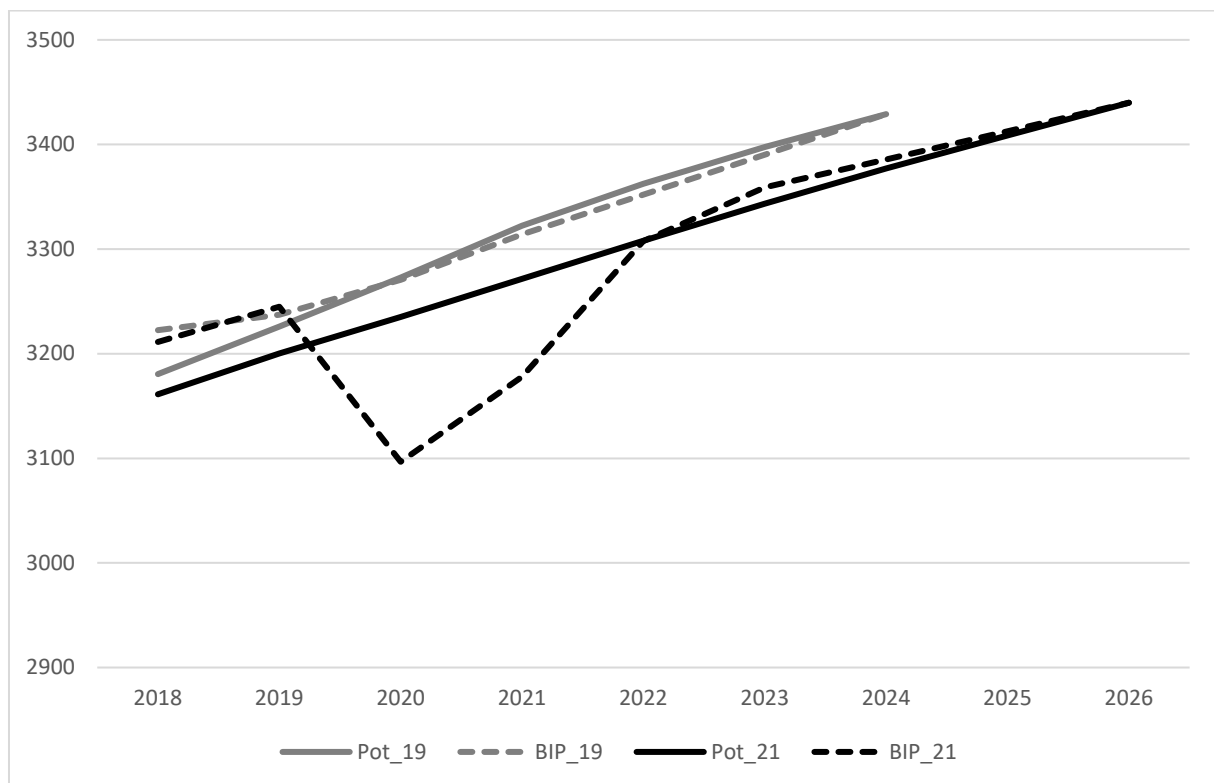
Die Abgrenzung zwischen den Pandemiefolgen und anderen strukturellen, ökonomischen Entwicklungen unserer Zeit lässt sich kaum trennscharf durchführen und der Versuch, die Pandemiefolgen sehr eng zu fassen, ist daher in der aktuellen Situation nicht hilfreich. Die Corona-Pandemie ist ein externer Schock, der sehr weitreichende Folgen für die deutsche Wirtschaft hat. Es

---

<sup>2</sup> Dazu gehören beispielsweise die Digitalisierung von Behörden, die Städtebauliche Flankierung der Verkehrswende, Maßnahmen zur Klimaanpassung (z.B. Bodenentsiegelung), Investitionen im Gesundheitswesen, die energetische Sanierung kommunaler Gebäude.

ist nicht ausgeschlossen, dass es auch beim Konsum- und Investitionsverhalten weitreichende Verhaltensänderungen gibt, die über die akute Krisenphase hinausgehen. Dabei ist es weder möglich noch ökonomisch sinnvoll, alte Strukturen um jeden Preis zu erhalten. Zusammen mit der Dekarbonisierung der Wirtschaft ergeben sich massive Strukturverschiebungen mit einem entsprechenden Unsicherheitspotenzial. Sobald die eigentliche Gesundheitskrise überwunden ist, werden die kurzfristig wirkenden Corona-Maßnahmen zurückgefahren, was für sich genommen einen negativen Konjunkturimpuls darstellt. Vor diesem Hintergrund ist eine Flankierung des Ausstiegs aus dem Krisenmodus durch öffentliche Investitionen und Maßnahmen zur Förderung privater Investitionen, die gleichzeitig die Transformation voranbringen und den Kapitalstock mittelfristig ausweiten und modernisieren, sinnvoll. Anders als andere Konjunkturstützungsmaßnahmen wirken Investitionen auch auf der Angebotsseite der Wirtschaft. Angesichts niedriger Zinsen und beschränktem Spielraum von Steuererhöhungen spricht daher aktuell schon aus konjunktureller Sicht einiges für kreditfinanzierte Investitionen. Diese ermöglicht der vorliegende Nachtragshaushalt.

*Abbildung 1: Reales Bruttoinlandsprodukt und Produktionspotenzial Herbst 2019 vs. Herbst 2021 (Mio. Euro)*



Quelle: Projektionen der Bundesregierung Herbst 2019 und Herbst 2021.

### Kreditfinanzierung von Zukunftsinvestitionen ökonomisch gerechtfertigt

Eine vollständige Steuerfinanzierung ist auch aus Gründen der Generationengerechtigkeit für die Finanzierung von Investitionen nicht empfehlenswert. Da zukünftige Generation von heutigen Investitionen profitieren, die den Kapitalstock ausweiten und modernisieren und so zum Wohlstand der Zukunft beitragen, ist es gerechtfertigt, sie im Sinne eines „Pay-as-you-use-Prinzips“ durch den Schuldendienst auch an der Finanzierung zu beteiligen. Das ist der Kern einer sogenannten „goldenen Regel“ (Musgrave 1959). Diese hat auch der Sachverständigenrat (SVR 2007) vor der Einführung der Schuldenbremse befürwortet.

Dabei kann der Umfang der Investitionen, die von der Schuldenbremse ausgenommen werden, begrenzt werden, um eine übermäßige Ausweitung der Verschuldung zu verhindern (SVR 2021, S. 178, Truger 2015). Damit würden sehr hohe zusätzliche Investitionen zum Teil auch durch zusätzliche Steuern oder - falls möglich - Ausgabenumschichtungen finanziert werden. Der Verzicht auf eine „goldene Regel“ birgt hingegen die Gefahr, dass wichtige Investitionen unterbleiben, weil die heutigen Steuerzahler alle Lasten von Investitionen tragen müssten, die zu einem erheblichen Teil zukünftigen Generationen zugutekommen.

## Die Kreditfinanzierung von Investitionen gefährdet nicht die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Die Deutsche Bundesbank (2021, S. 36) geht in ihrer jüngsten Projektion davon aus, dass die Schuldenstandsquote ohne die Maßnahmen der neuen Bundesregierung bereits im Jahr 2023 wieder „nahe 60 %“ liegen dürfte. Dazu trägt zwar auch der Abbau weiterer Aktiva der Bad Banks bei, eine wesentliche Rolle bei der Rückführung der Schuldenstandsquote spielt aber die (nominale) BIP-Wachstumsrate. Liegt diese über dem nominalen Zins, so lässt sich die Schuldenstandsquote selbst bei einem Primärdefizit stabilisieren (Rietzler 2018). Die rasante Rückführung der Schuldenstandsquote um über 20 Prozentpunkte zwischen 2012 und 2019 geht ganz wesentlich auf das BIP-Wachstum zurück, während die Reduktion der absoluten Schulden nur einen kleinen Beitrag leistete (Dullien et al. 2021a, S. 12). Da die pandemiebedingte Verschuldung sogar absolut getilgt werden wird, ist eine Rückführung der Schuldenstandsquote über den reinen Wachstumseffekt hinaus gewährleistet.

Eine Simulation des IMK (Dullien et al. 2021b) mit NIGEM, dem Weltmodell des National Institute for Economic and Social Research (NIESR), einem der meistverwendeten makroökonomischen Modelle für wirtschaftspolitische Analysen zeigt, dass eine Kreditfinanzierung von Investitionen in der Größenordnung von Bardt et al. (2019) mit der langfristigen Schuldentragfähigkeit vereinbar ist. Langfristig kommt es auch hier zu einer Rückführung der Schuldenstandsquote, diese erfolgt allerdings später.

Trotz der infolge der Pandemie erhöhten aktuellen Schuldenstandsquote sollte nicht vergessen werden, dass die Schuldenstandsquote bei einer konsequenten Einhaltung der Schuldenbremse und einem nominalen BIP-Wachstum von 3% jährlich langfristig gegen 11,7 % konvergieren würde, was angesichts der Nachfrage nach sicheren Anlagen möglicherweise zu Verwerfungen auf dem Kapitalmarkt führen könnte. Auch der von vielen erwartete Druck der Demografie auf die öffentlichen Finanzen ist kein Argument gegen kreditfinanzierte Investitionen. Gerade angesichts der demografischen Entwicklung sind Investitionen in Bildung, Kinderbetreuung und Digitalisierung zwingend notwendig, um einerseits die Produktivität zu erhöhen und andererseits das Arbeitskräftepotenzial voll auszunutzen. Zudem stellt eine starke öffentliche Infrastruktur einen Anreiz für qualifizierte Zuwanderung dar.

## Schuldenbremse sollte reformiert werden

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen spricht viel für eine Reform der Schuldenbremse (und auch der europäischen Fiskalregeln) in Richtung einer goldenen Regel. Dabei kann gesetzlich klar geregelt werden, welche Investitionen in welchem Umfang von den Schuldenregeln ausgenommen werden können. Zunächst könnte die deutsche Schuldenbremse reformiert werden. Dies würde

Anreize für Verlagerungen von Ausgaben aus dem Haushalt (wie ÖPP oder neue Extrahaushalte<sup>3</sup>) beseitigen und ausreichende Zukunftsinvestitionen ermöglichen. Zu beachten ist dabei auch, dass die Finanzierungsbedingungen für den Bund deutlich günstiger sind als für private Partner eines ÖPP oder öffentliche Einrichtungen außerhalb des Bundeshaushalts. Wie oben bereits ausgeführt spielt eine langfristige Investitionsperspektive eine wichtige Rolle für die Erwartungsbildung privater Akteure und den Aufbau von privaten Kapazitäten. Neuere Studien zeigen ein komplementäres Verhältnis von öffentlichen und privaten Investitionen (Bom und Ligthart 2014, Ramey 2020).

### Geplante Maßnahmen der Koalition ökonomisch sinnvoll

Viele Argumente sprechen für eine investitionsfreundliche Reform der Schuldenbremse. Angesichts der Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat ist diese in der nahen Zukunft allerdings nicht zu erwarten. Wenngleich Steuererhöhungen längerfristig nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden sollten, sind massive Steuererhöhungen in der aktuellen von Unsicherheit geprägten Situation nicht zu empfehlen und aus ökonomischer Perspektive für die Finanzierung von Investitionen nicht angezeigt. Damit ist die Herangehensweise der Bundesregierung, Spielräume innerhalb der Schuldenbremse auszunutzen, um wichtige Klimaschutzinvestitionen auf den Weg zu bringen, aus Sicht des IMK nachvollziehbar und richtig. Das Kriterium des Pandemiebezugs sollte bei der Verwendung der Mittel nicht zu eng gefasst werden, weil die Nachwirkungen der Pandemie wie oben dargelegt über die unmittelbare Gesundheitskrise hinauswirken und weil die Stabilisierung von Erwartungen und Konjunktur über wichtige Zukunftsinvestitionen für die nachhaltige Überwindung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise erforderlich ist, zudem unnötige Mehrausgaben verhindert und somit einen sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln darstellt. In diesem Sinne lässt sich ein Pandemiebezug ökonomisch plausibel herstellen. Gemessen an den Investitionsbedarfen scheinen die gewonnenen Spielräume sogar eher gering. Mittel im Energie- und Klimafonds stehen zudem nicht für Investitionen in anderen Bereichen wie in die dringend erforderliche Digitalisierung zur Verfügung. Allerdings vermindert sich durch die Rücklagen im EKF die Gefahr, dass Klimainvestitionen zulasten von Investitionen in anderen Bereichen realisiert werden.

## Literatur

- Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther, K. Rietzler (2019): Für eine solide Finanzpolitik. Investitionen ermöglichen! IMK Report Nr. 152 und IW Policy Paper Nr. 10.
- Bom, P. R.D., Ligthart, J.E. (2014): What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital? In: Journal of economic surveys 28(5): 889–916.
- Deutsche Bundesbank (2021): Perspektiven der deutschen Wirtschaft für die Jahre 2022 bis 2024. In: Monatsbericht Dezember 2021.
- Deutscher Bundestag (2021): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021). Bundestagsdrucksache Nr. 20/300.

---

<sup>3</sup> Bardt et al. (2019) haben zwar Investitionsgesellschaften in Form von Extrahaushalten mit eigener Rechtspersönlichkeit als Lösung diskutiert, dies sind aber als Second-Best-Lösung, falls eine Reform der Schuldenbremse nicht gelingt, zu verstehen.

- Dullien, S., Herzog-Stein, A., Rietzler, K., Tober, S., Watzka, S. (2021a): Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2021. Die Erholung nachhaltig gestalten IMK Report Nr. 164, Düsseldorf.
- Dullien, S., Jürgens, E., Paetz, C., Watzka, S. (2021b): Makroökonomische Auswirkungen eines kreditfinanzierten Investitionsprogramms in Deutschland. IMK Report Nr. 168, Düsseldorf.
- Heimberger, P. (2020): Potential Output, EU Fiscal Surveillance and the COVID-19 Shock. In: *Intereconomics*, Jg. 55, H. 3, S. 167-174.
- Heimberger, P. / Truger, A. (2020): Der Outputlücken-Nonsense gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise. <https://makronom.de/der-outputluecken-nonsense-gefaehrdet-deutschlands-erholung-von-der-corona-krise-36125> (abgerufen am 27.9.2021).
- Krebs, T. und J. Steitz (2021): Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, *Forum for a New Economy*, Working Paper Nr. 03/2021, <https://newforum.org/wp-content/uploads/2021/09/FNE-WP03-2021.pdf> (22.12.2021).
- Musgrave, R.A. (1959): *Theory of Public Finance: a Study in Public Economy*, McGraw Hill, New York.
- Ramey, V. A. (2020): The macroeconomic consequences of infrastructure investment. NBER Working Paper Nr. w27625. National Bureau of Economic Research.
- Rietzler, K. (2018): Konsolidierungserfolge nach der Krise – primär eine Folge glücklicher Umstände. In: Junkernheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T. Scheller, H., Woisin, M. (Hrsg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2018*. Berliner Wissenschaftsverlag.
- Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2021): *Jahresgutachten 2021/22: Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): *Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*, Wiesbaden.
- Scheller, H., Rietzler, K., Raffer, C., Kühl, C. (2021): Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben, *WISO-Diskurs* Nr. 12/2021, Bonn/Berlin.
- Truger, A. (2015): Implementing the golden rule for public investment in Europe – Safeguarding public investment and supporting the recovery, *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 138, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik, Wien.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2020): *Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf*, Gutachten, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.



6. Januar 2022

## Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages  
am 10. Januar 2022, 13 bis 15 Uhr, in Berlin

**Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung  
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum  
Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (BT-Drs. 20/300)**

### I. Inhalt des Entwurfs eines Zweiten Nachtragshaushalts 2021 (2. NTE 2021)

Der am 13. Dezember 2021 dem Deutschen Bundestag zugeleitete 2. NTE 2021 sieht vor, bei Kapitel 6002 Titel 614 01 den Ansatz „Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (EKF)“ von 2,5 Mrd. Euro um **60,0 Mrd. Euro** auf 62,5 Mrd. Euro zu erhöhen.<sup>1</sup> Gedeckt werden soll diese Aufstockung durch eine neu veranschlagte globale Mehreinnahme von **25,0 Mrd. Euro** (Kapitel 6002 Titel 371 03) sowie die Erhöhung der globalen Minderausgabe von -6,0 Mrd. Euro um **-35,0 Mrd. Euro** auf -41,0 Mrd. Euro (Kapitel 6002 Titel 972 01). Mit diesem beiden **kreditgedeckten** Globalpositionen werden die im laufenden Haushaltsvollzug erwarteten Entlastungen abgebildet. Im Ergebnis soll auf diese Weise die im Haushalt 2021 (in der Fassung des Ersten Nachtrags) veranschlagte **Nettokreditaufnahme von 240,2 Mrd. Euro vollständig** in Anspruch genommen werden. Die Zuweisung an den EKF sei *„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“*.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Nach Darstellung der **Bundesregierung** soll der EKF künftig zu einem „Klima- und Transformationsfonds“ weiterentwickelt werden.

<sup>2</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021, Bundestagsdrucksache 20/300, Begründung: A. Allgemeiner Teil, Nr. I. Ausgangslage und Notwendigkeit der Regelung.



In diesem Kontext schlägt die Bundesregierung vor, für die Berechnung der schuldenregelrelevanten Nettokreditaufnahme nicht mehr die Finanzierungssalden der Sondervermögen heranzuziehen. Stattdessen sollen hierfür die Zuweisungen aus dem Kernhaushalt an den EKF und an andere sogenannte unechte Sondervermögen<sup>3</sup> berücksichtigt werden. Diese Zuweisungen werden oftmals um mehrere Haushaltsjahre vor dem kassenmäßigen Bedarf im jeweiligen Sondervermögen veranschlagt und trotzdem als Ist-Ausgabe in der Haushaltsrechnung für den Kernhaushalt gebucht. Mit der vorgesehenen Änderung sollen insbesondere „*systematische Inkonsistenzen beseitigt*“ werden, „*da damit die Buchungstechnik bei den Sondervermögen der Buchungstechnik beim Kernhaushalt angeglichen wird*“.<sup>4</sup>

## II. Zweiter Nachtragsentwurf 2021 verfassungsrechtlich zweifelhaft

Die im 2. NTE 2021 veranschlagte Zuweisung von 60,0 Mrd. Euro an den EKF erscheint unter mehreren Aspekten verfassungsrechtlich zweifelhaft.

### 1. Unmittelbarer Veranlassungszusammenhang fehlt

Der für eine durch einen Notlagenkredit auf Basis der Schuldenregel erforderliche unmittelbare Veranlassungszusammenhang zwischen der Zuweisung von 60 Mrd. Euro an den EKF und der Bekämpfung der Corona Pandemie ist nicht schlüssig erläutert. Zudem wird nicht die vorrangig zu nutzende Möglichkeit des Einsatzes der bestehenden Rücklage zur Deckung des (vermeintlichen) Zuweisungsbedarfs des EKF thematisiert.

Mit der Zuweisung an den EKF sollen Maßnahmen zur Überwindung des **Klimawandels** und zur **Transformation der Volkswirtschaft** finanziert werden. Die Bekämpfung des Klimawandels ist sicherlich ein zentrales politisches Ziel, dem sich Bund und Länder in den nächsten Jahren stellen müssen. Der Klimawandel stellt aber **keine außergewöhnliche Notsituation** im Sinne von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 i. V. m. Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz dar. Eine solche setzt voraus, dass es sich um eine **akute, plötzlich auftretende Krise** handelt, deren Bewältigung schnelle, zeitlich begrenzte Finanzierungsanstrengungen erfordert. Das unstrittige Erfordernis **enger Konnexität** zwischen Notsituation und finanzrelevanter Maßnahmen zu deren Bekämpfung ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz, der Bund und Länder u. a. ermächtigt, eine

<sup>3</sup> Sog. unechte Sondervermögen wie der EKF haben keine eigene Kreditermächtigung. Sie verwalten ausschließlich Haushaltsmittel in Form von Ermächtigungen und verfügen weder über Vermögen noch über Schulden.

<sup>4</sup> Vgl. 2. NTE 2021, Begründung, A. Allgemeiner Teil, Nr. III. Artikel 115 des Grundgesetzes (Fn. 2).

Ausnahmeregelung vorzusehen „**für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen**“. Beim Klimawandel handelt es sich indessen um eine **dauerhafte Herausforderung**, der außerhalb der Notlagenindikation der Schuldenregel dauerhaft finanzwirtschaftlich zu begegnen ist.

In der Begründung zum 2. NTE 2021 versucht die Bundesregierung, eine Verbindung zwischen Klimaschutzmaßnahmen und der aktuellen Pandemie zu ziehen, um den erforderlichen **unmittelbaren Veranlassungszusammenhang**<sup>5</sup> zwischen der pandemischen Notsituation und der veranschlagten Zuweisung an den EKF herzustellen. Dazu wird schlicht behauptet, die dem EKF über den 2. NTE 2021 zugewiesenen Mittel seien „zur Überwindung der pandemiebedingten Notsituation erforderlich“<sup>6</sup>. Aus einer solchen bloßen Behauptung lässt sich nicht folgern, dass die durch die Notlagenkredite finanzierten klimarelevanten Maßnahmen **final** auf die Beseitigung der pandemischen Notlage<sup>7</sup> ausgerichtet sind. Würde man eine solche pauschale Begründung als stichhaltig anerkennen, würde damit einer **uferlosen Neuverschuldung** der Weg bereitet. Denn von der Corona-Pandemie dürften nicht nur Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels, sondern so gut wie **alle finanzpolitisch relevanten Bereiche** betroffen sein – seien es die analoge und digitale Infrastruktur, das Gesundheitswesen, Bildung und Forschung oder die wirtschaftliche Zusammenarbeit. Die im Grundgesetz festgelegten engen Vorgaben für Notlagenkredite würden mit einer solchen „Argumentation“ **komplett ausgehebelt** - die Schuldenregel würde damit in einem zentralen Punkt entwertet.<sup>8</sup>

Zudem fehlt in der Begründung zum 2. NTE 2021 jegliche Erläuterung, warum nicht an Stelle der Inanspruchnahme von Notlagenkrediten vorhandene haushalterische Spiel-

<sup>5</sup> Vgl. dazu im Einzelnen: **Gröpl**, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes, Gutachten vom 29. Juni 2020, Abschnitt C. II und III; **Becker**, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, Abschnitt D. II und III.

<sup>6</sup> Vgl. Fn. 2.

<sup>7</sup> Auf dieses Erfordernis weist zu Recht der **Hessische Staatsgerichtshof** in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 im Normenkontrollverfahren zum „Corona-Sondervermögen“ hin, vgl. Pressemitteilung Nr. 6/2021.

<sup>8</sup> Zu dem gleichen Ergebnis kommt der unabhängige **Beirat des Stabilitätsrates** in seiner 17. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz vom 7. Dezember 2021: Danach wäre es mit der Ausnahmeklausel nicht zu rechtfertigen, wenn Haushaltspuffer aus nicht genutzten Planungsmitteln für andere Zwecke eingesetzt würden – etwa zur Reservebildung für Folgejahre (S. 2 und 26).

räume wie die Auflösung von Rücklagen genutzt werden. Selbst wenn man im Haushaltsjahr 2021 einen zusätzlichen notlageninduzierten Ausgabebedarf unterstellt, wäre zuvorderst die in den Haushalten 2015 bis 2019 angesammelte **Rücklage von insgesamt 48,2 Mrd. Euro** zur Deckung zu verwenden.<sup>9</sup>

Die Inanspruchnahme einer außergewöhnlichen Notsituation mit dem Ziel der Überschreitung der Regelschuldengrenze verbietet sich, wenn andere Deckungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die Nutzung von Notlagenkrediten kann nur das **letzte Mittel** sein, nachdem alle anderen Deckungsmöglichkeiten wie die Nutzung von Rücklagen ausgeschöpft worden sind.<sup>10</sup> Trotzdem hat es die Bundesregierung unterlassen, substantiiert darzulegen, weshalb die Rücklage weiter geschont werden soll. Sie sieht stattdessen die Nutzung von vorjährigen Notlagenkrediten als erforderlich an.

## 2. Verletzung des Grundsatzes der Jährlichkeit, Unterlaufen des Kreditaufnahmeverbots für Sondervermögen

Der Grundsatz der Jährlichkeit sowie die Funktion des Haushaltsplans als Instrument zur Deckung des für das Planungsjahr erwarteten Ausgabebedarfs werden im 2. NTE 2021 missachtet. Unter Ausnutzung aufgeblähter Notlagenkredite wird das verfassungsrechtliche Verbot der Bildung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung ausgehebelt.

Basis für die Schuldenregel bildet die verfassungsrechtlich abgesicherte Haushaltssystematik. Hierzu gehört insbesondere der Grundsatz der **Jährlichkeit**. Danach gelten Ermächtigungen bei den Ausgaben und bei den Einnahmen (einschließlich Nettokreditaufnahmen) sowie bei den Verpflichtungsermächtigungen grundsätzlich nur für dasjenige Jahr, für das der Haushaltsplan festgestellt wird (Planungsjahr). Kreditermächtigungen, die explizit zur Deckung von Ausgaben in kommenden Haushalten eingesetzt werden sollen, stehen diesem Grundsatz diametral entgegen. Daran ändert auch nichts der Umstand, dass die kreditfinanzierten Ausgaben über ein unechtes Sondervermögen<sup>11</sup> getätigt werden

<sup>9</sup> Die in den Haushalten 2015 bis 2019 aus Überschüssen gebildete sog. Asyl-Rücklage war auf die Mitfinanzierung der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen begrenzt; im Rahmen des Ersten Nachtragshaushalts 2020 wurde diese Zweckbestimmung aufgehoben.

<sup>10</sup> Darauf hat der **Bundesrechnungshof** in der Vergangenheit mehrfach hingewiesen, vgl. u. a. Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 am 29. Juni 2020 sowie Analyse zur Lage der Bundesfinanzen, eine Bestandsaufnahme zur 20. Wahlperiode, BWV-Gutachten vom 10. November 2021, Abschnitt A. und B; so auch der **Hessische Staatsgerichtshof** (Fn.7).

<sup>11</sup> Vgl. Fn. 3.

sollen. Denn dessen finanzielle Lasten trägt **ausschließlich der Kernhaushalt des Bundes**. Eine solche Vorgehensweise hebt im Ergebnis die Unterschiede zwischen Ausgabeermächtigungen und Verpflichtungsermächtigungen auf. Sie schwächt damit auch die ungeschriebenen Verfassungsgrundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit im Sinne von Schätzgenauigkeit.<sup>12</sup>

Die dem Haushaltsrecht von Bund und Ländern innewohnende **Bedarfsdeckungsfunktion** (Artikel 110 Absatz 1 Grundgesetz, §§ 5, 8 und 12 Haushaltsgrundsätzegesetz<sup>13</sup>) wird im 2. NTE 2021 geradezu auf den Kopf gestellt: Die veranschlagte Zuweisung an den EKF von 60,0 Mrd. Euro beruht nicht einmal ansatzweise auf dem für den laufenden Haushaltsvollzug 2021 festgestellten Bedarf, sondern allein darauf, dass in dieser Höhe noch nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen vorhanden sind. Zweck des 2. NTE 2021 ist also nicht die Deckung eines fälligen Ausgabebedarfs. Vielmehr sollen Notlagenkreditermächtigungen, die im Haushaltsplan 2021 deutlich über dem absehbaren Bedarf veranschlagt worden sind<sup>14</sup>, für klimarelevante Ausgaben in **kommenden Haushaltsjahren „gerettet“** werden.

Faktisch entstehen damit in einem Sondervermögen wie dem EKF milliardenschwere Rücklagen<sup>15</sup>. Diese Rücklagen sind nicht werthaltig, sondern müssen im Zeitpunkt ihrer Inanspruchnahme durch Kreditaufnahmen gedeckt werden. Solche „unechten“ Rücklagen stellen im Ergebnis nichts anderes dar als **Kreditermächtigungen für kommende Haushalte**. Die Schuldenregel, die als wichtiges Teilergebnis der von der Zweiten Föderalismuskommission angestoßenen Finanzreform u. a. die **Errichtung von Sondervermögen mit**

<sup>12</sup> Das **Bundesverfassungsgericht** hat bereits im Jahr 2007 in seinem Grundsatzurteil zur damaligen verfassungsrechtlichen Schuldenregel (Urteil vom 9. Juli 2007 — 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, S. 96 ff.) u. a. darauf hingewiesen, dass aus dem Verfassungsgebot der **Haushaltswahrheit** die Pflicht zur **Schätzgenauigkeit** mit dem Ziel folgt, die Wirksamkeit der Budgetfunktionen im parlamentarischen Regierungssystem - Leitung, Kontrolle und Transparenz durch Öffentlichkeit der staatlichen Tätigkeit - zu gewährleisten.

<sup>13</sup> Die genannten Vorschriften entsprechen im Bundeshaushaltsrecht den §§ 6, 11 und 17 BHO.

<sup>14</sup> Der **Bundesrechnungshof** hat die insbesondere seit Beginn der Pandemie zu beobachtende Tendenz zur **Aufblähung des Bundeshaushalts** und daraus folgender **Überveranschlagung von Notlagenkrediten** mehrfach kritisiert - vgl. Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes - ein weiter Weg aus der Krise, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, vom 2. November 2020; Analyse zur Lage der Bundesfinanzen - eine Bestandsaufnahme zur 20. Wahlperiode, BWV Gutachten vom 10. November 2021.

<sup>15</sup> Allein im EKF würde sich die fast vollständig aus **Notlagenkrediten gebildete Rücklage** unter Einbeziehung des Anfang 2021 vorhandenen Bestands von 31,5 Mrd. Euro auf **über 90 Mrd. Euro** erhöhen (abzüglich der zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Stellungnahme noch nicht bekannten Inanspruchnahme der Rücklage im Haushaltsvollzug 2021). Zur Deckung dieser Rücklage müssten in kommenden Haushalten Kredite aufgenommen werden, die nicht auf die Kreditgrenze der Schuldenregel angerechnet würden.

**eigener Kreditermächtigung verbietet<sup>16</sup>**, wird mittels dieser Finanzoperation **unterlaufen**. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wäre eine solche Gestaltungspraxis nicht mehr vom Grundgesetz abgedeckt.

### 3. Vereinheitlichtes Anrechnungsverfahren innerhalb der Schuldenregel kontraproduktiv

Die schuldenregelrelevante Nettokreditaufnahme sollte bei Sondervermögen wie bisher auf Basis des jährlichen Finanzierungssaldos berechnet werden. Die im 2. NTE 2021 vorgeschlagene Umstellung würde demgegenüber die Wirkung der Schuldenregel schwächen.

Bislang werden Zuweisungen an Sondervermögen wie den EKF erst dann bei der Berechnung der zulässigen Grenze für die Nettokreditaufnahme berücksichtigt, wenn sie zu entsprechenden Ausgaben im Sondervermögen führten. Schuldenregelrelevant ist also der jährliche **Finanzierungssaldo** des Sondervermögens. Ziel ist, Nettokreditaufnahmen im Sinne der Schuldenregel erst dann zu berücksichtigen, wenn Mittel aus dem Sondervermögen an Dritte verausgabt und damit **kassenwirksam** werden. Erst dieser Schritt erhöht den Schuldenstand des Bundes. Nach der Begründung im 2. NTE 2021 soll nunmehr der Zeitpunkt der Veranschlagung der Zuweisung aus dem Kernhaushalt an das Sondervermögen maßgebend sein. Damit soll die Buchungstechnik bei den Sondervermögen der Buchungstechnik beim Kernhaushalt angeglichen werden, womit systematische Inkonsistenzen beseitigt würden.<sup>17</sup>

Bei dieser Begründung verschweigt die Bundesregierung allerdings folgendes:

- Die Umstellung bedeutet, dass Notlagenkredite und andere Kredite zur Deckung von Zuweisungen an Sondervermögen auch dann auf die Schuldenregel angerechnet werden, wenn sie im Jahr der Veranschlagung zu **keiner Kreditaufnahme** führen. Auf den Punkt gebracht: Es sollen im Bundeshaushalt veranschlagte Notlagenkredite auf die Kreditermächtigung der Schuldenregel auch dann angerechnet werden, wenn im jeweiligen Haushaltsvollzug bei dem Sondervermögen **kein kassenmäßig relevanter Ausgabebedarf** entsteht. Bezweckt wird damit die Bildung verfassungsrechtlich problematischer Rücklagen innerhalb von Sondervermögen (vgl. dazu Nr. 2).

<sup>16</sup> Im Rahmen der Verfassungsreform der Schuldenregel im Jahr 2009 wurde der damalige Artikel 115 Abs. 2 Grundgesetz (alt), der die Bildung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung zuließ, erklärtermaßen mit dem Ziel der Vermeidung von Umgehungsversuchen gestrichen.

<sup>17</sup> Vgl. 2. NTE 2021, Begründung, A. Allgemeiner Teil, Nr. III. Artikel 115 des Grundgesetzes (Fn. 2).

- Zudem läuft der Hinweis auf eine vermeintlich übereinstimmende Buchungstechnik im Kernhaushalt leer: Die dort buchmäßig vorhandene Rücklage von 48,2 Mrd. Euro wurde ausschließlich aus **Haushaltsüberschüssen** der Haushalte 2015 bis 2019 gebildet.<sup>18</sup> Eine (teilweise) Verwendung von Nettokreditaufnahmen zur Bildung von Rücklagen im Kernhaushalt hat es nach Kenntnis des Bundesrechnungshofes bislang nicht gegeben.<sup>19</sup> Derart kreditfinanzierte Rücklagenbildungen im Kernhaushalt dürften im Übrigen verfassungsrechtlich unzulässig sein, da sie einer willkürlichen Haushaltsplanung Tür und Tor öffnen und den Haushaltsplan noch intransparenter machen würden.<sup>20</sup>

#### 4. Parlamentarische Beschlussfassung über 2. NTE 2021 im Jahr 2022 unzulässig

Eine parlamentarische Beschlussfassung über einen Nachtragsentwurf nach Abschluss der Haushaltsjahres widerspricht der Funktion eines Haushaltsplans als Planungsinstrument. Ein nach Ablauf seiner Geltungsdauer im Folgejahr beschlossener Nachtragshaushalt ist das falsche Instrument, den abgeschlossenen Haushaltsvollzug im Nachhinein zu verändern.

Die Begründung des 2. NTE 2021 enthält keine Ausführungen dazu, dass die parlamentarische Beschlussfassung hierüber erst nach Abschluss des Haushaltsjahres 2021 vorgesehen ist. Dies ist erstaunlich: Zwar schreibt die Vorschrift des § 33 Satz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) nur vor, dass ein Nachtragsentwurf bis zum Ende des Haushaltsjahres einzubringen ist. Es besteht allerdings die fast einhellige Meinung, dass die Vorschrift verfassungskonform dahingehend auszulegen ist, dass ein Nachtragsentwurf **bis zum Jahresende parlamentarisch beschlossen** sein muss.<sup>21</sup> Dies folgt zum einen aus den Verfassungsgrundsätzen der Jährlichkeit im Sinne der zeitlichen Bindung bewilligter Haushaltser-

<sup>18</sup> Sie ist übrigens ebenso wie die Rücklage im EKF nicht werthaltig, da die benannten Haushaltsüberschüsse faktisch bereits zur Schuldentilgung eingesetzt worden sind.

<sup>19</sup> Es ist unklar, welche kreditfinanzierten Rücklagen im Kernhaushalt damit gemeint sind. Bei der Versorgungsrücklage, die seit Jahren Zuführungen aus dem Bundeshaushalt erhält, handelt es sich ebenfalls um ein Sondervermögen. Im Übrigen sind die dort veranschlagten Zuführungen anders als z. B. die Zuweisungen an den EKF im Jahr der Veranschlagung kassenmäßig wirksam.

<sup>20</sup> Es bestünde - wie bereits derzeit bei Sondervermögen wie dem EKF - die Gefahr, dass Notsituationen im Sinne von Art. 115 GG dazu genutzt werden, überdimensionierte Notlagenkredite zu veranschlagen, um dann am Jahresende nicht verbrauchte Kreditermächtigungen zur Rücklagenbildung im Kernhaushalt zu verwenden.

<sup>21</sup> So **Nebel** in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Artikel 110 GG Rn. 77 und § 33 BHO Rn. 1, der eine Ausnahme hiervon nur für den Fall als vertretbar ansieht, dass sich die Verabschiedung des Nachtrags infolge der Anrufung des Vermittlungsausschusses verzögert; **Mayer** in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 33 BHO, Rn. 31-35; **Tappe**: in Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, § 33 BHO Rn. 31-33; **Dittrich** in: Bundeshaushaltsordnung, § 33 BHO Rn. 5.

mächtigungen sowie der Vorherigkeit. Zum anderen ist die gewillkürte nachträgliche Änderung abgeschlossener Haushalte mit der Funktion des parlamentarisch bewilligten Haushalts als **Instrument der Planung** kaum vereinbar.<sup>22</sup>

Notwendige nachträgliche Korrekturen nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres gehören daher nicht in einem Nachtragshaushalt, sondern sind ggf. im Haushaltsplan des Folgejahres zu berücksichtigen.<sup>23</sup> Im vorliegenden Fall wiegt dieser Einwand umso schwerer, als überhaupt **kein finanzwirtschaftliches Bedürfnis** für einen 2. NTE 2021 besteht (vgl. dazu III.). Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht nur verfassungsproblematisch, sondern unter **haushaltspraktischen Gesichtspunkten sinnlos**, dass der Gesetzgeber Mittel für einen Haushalt bereitstellt, der im Zeitpunkt der parlamentarischen Beschlussfassung schon abgeschlossen ist.

### III. Zweiter Nachtragsentwurf 2021 finanzwirtschaftlich unnötig

Die parlamentarische Beschlussfassung über einen Zweiten Nachtragshaushalt 2021 erscheint unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten unnötig. Ggf. erforderliche Notlagenkredite können im Rahmen des in wenigen Wochen zu beratenden Haushaltsentwurfs 2022 beschlossen werden.

Nach allem stellt die im 2. NTE 2021 veranschlagte Zuweisung an den EKF unter Nutzung noch vorhandener Notlagenkredite einen verfassungsrechtlich relevanten Verstoß gegen die Schuldenregel dar. Selbst wenn sich tatsächlich eine enge Konnexität zwischen Pandemie und klimarelevanten Maßnahmen nachvollziehbar begründen ließe, wäre der **Haushaltsentwurf 2022** der richtige Ort, um dort gegebenenfalls über zusätzliche kreditfinanzierte Zuweisungen an den EKF zu entscheiden.

Aktuell ist zu befürchten, dass auch das Haushaltsjahr 2022 von der Pandemie beherrscht werden wird. Damit dürfte für den Haushalt 2022 die **erneute Inanspruchnahme der Notlagenklausel** des Artikels 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz in Betracht kommen.<sup>24</sup> Insoweit hat sich die Lage gegenüber dem von der alten Bundesregierung am 23. Juni 2021 beschlossenen - der

<sup>22</sup> Zutreffend **Tappe** a.a.O.; das wochen- oder gar monatelange künstliche Herausögern des Abschlusses der Bücher nach § 76 Abs. 1 BHO erscheint unangemessen - vgl. **Dittrich** a.a.O.

<sup>23</sup> Zutreffend **Mayer**: in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 33 BHO Rn. 33.

<sup>24</sup> Das **Bundesministerium der Finanzen** hat hierauf bereits in seinem Schreiben zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2022 (Zweiter Regierungsentwurf) vom 22. Dezember 2021 hingewiesen.

Diskontinuität unterfallenden - Ersten Haushaltsentwurf 2022 entscheidend geändert. So hat der **Stabilitätsrat** auf seiner letzten Sitzung am 10. Dezember 2021 für das Jahr 2022 die Ansicht formuliert, dass weiterhin für Bund und Länder eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz festgestellt werden könne.<sup>25</sup>

Statt einen verfassungsrechtlich zweifelhaften 2. NTE 2021 parlamentarisch abzusegnen, wäre es nicht zuletzt unter **finanzwirtschaftlichen Aspekten** sinnvoller, über die Finanzierung der Kernaufgaben des Bundes sowie die zur Pandemiebekämpfung ggf. erforderlich werdenden Notlagenkredite **ohne Zeitdruck** im Rahmen der Beratungen zum Haushaltsentwurf 2022 zu entscheiden. Damit verbinden ließe sich der Einstieg in die im Koalitionsvertrag angekündigte **strukturelle Konsolidierung des Bundeshaushalts**.<sup>26</sup>

#### IV. Verfassungsgerichtliche Überprüfung geboten

Sollte der 2. NTE 2021 beschlossen werden, würde eine Überprüfung vor dem Bundesverfassungsgericht Rechtssicherheit für die kommenden Haushaltsjahre mit Blick auf den Umgang mit der Schuldenregel schaffen.

Sollte der 2. NTE 2021 vom Deutschen Bundestag beschlossen werden, könnte es zu einer **Klärung seiner Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz durch das Bundesverfassungsgericht** kommen. Im Rahmen der Schuldenregel veranschlagte Notlagenkredite sind nur verfassungsgemäß, soweit sie erforderlich sind, um den Bund in den Stand zu versetzen, die Notsituation kurzfristig zu bewältigen. **Es sind also sowohl das „ob“ wie auch der Umfang eines Notlagenkredits justizierbar**. Die Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch die Exekutive und die Haushaltsberatungen durch die Legislative unterliegen **Verfassungsregeln**. Diese stehen **nicht zur Disposition**. Der Gesetzgeber hat danach neben der Schuldenregel die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Jährlichkeit, der Einheit, der Haushaltsklarheit und der Haushaltswahrheit zu beachten und einzuhalten.

<sup>25</sup> Der unabhängige **Beirat des Stabilitätsrats** hat dies zwar in seiner Stellungnahme vom 7. Dezember 2021 (vgl. Fn. 8) in Zweifel gezogen, aber eingeräumt, dass sich im weiteren Verlauf der Jahres 2022 eine **ungünstigere finanzwirtschaftliche Entwicklung** abzeichnen könnte.

<sup>26</sup> So sollen nach dem **Koalitionsvertrag** für die Legislaturperiode **alle Ausgaben** auf den Prüfstand gestellt werden und eine **strikte Neupriorisierung** am Maßstab der Zielsetzungen in diesem Koalitionsvertrag erfolgen (Zeilen 5446-5448); zudem sollen zusätzliche Haushaltsspielräume dadurch gewonnen werden, dass im Haushalt **überflüssige, unwirksame und umwelt- und klimaschädliche Subventionen und Ausgaben abgebaut** werden (Zeilen 5495-5496).



Gerade mit Blick auf die – nicht nur wegen der Pandemie - anstehenden schwierigen Haushaltsjahre erscheint es an der Zeit, die Möglichkeiten, aber auch Grenzen haushaltspolitischen Handelns verfassungsgerichtlich zu justieren, wie dies für die alte Schuldenregel zuletzt im Jahr 2007 stattgefunden hat.<sup>27</sup> Nicht zuletzt die aktuellen Beispiele verfassungsgerichtlicher Grundsatzentscheidungen in den Bereichen **Klimapolitik**<sup>28</sup> und **Infektionsschutz/Pandemiebekämpfung**<sup>29</sup> zeigen, dass damit ein wichtiger Beitrag zur Stärkung des Rechtsstaates und zur Erzielung eines nachhaltigen Rechtsfriedens erreicht werden kann.

## V. Zusammenfassung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält den Entwurf eines Zweiten Nachtragshaushalts 2021 für verfassungsrechtlich zweifelhaft. Ein Zweiter Nachtrag 2021 ist überdies finanzwirtschaftlich nicht notwendig. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, auf seine parlamentarische Verabschiedung zu verzichten. Sollte der Nachtrag dennoch beschlossen werden, würde eine verfassungsgerichtliche Überprüfung Rechtsklarheit schaffen.

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag mehrfach bekräftigt, dass sie beabsichtigt, an der Schuldenregel festzuhalten.<sup>30</sup> Dies ist finanzwirtschaftlich zielführend, denn die Schuldenregel verkörpert den verfassungsrechtlichen Auftrag und die Chance für eine **nachhaltige und zukunftssichere Gestaltung der Bundesfinanzen**.<sup>31</sup> Sie bildet einen wesentlichen Baustein, um tragfähige Bundesfinanzen auf Dauer zu erhalten bzw. verloren gegangene Handlungsspielräume zurück zu gewinnen.

Wer allerdings die Einhaltung der Schuldenregel einschließlich ihrer Notlagenklausel proklamiert, **muss sich de lege lata auch daran messen lassen**. Die Haushaltsplanung unter Einbeziehung der Schuldenregel beruht auf einem **stringenten Regelwerk** mit Verfassungsrang. Es muss daher der enge Zusammenhang zwischen Krisenbekämpfung und hierfür erforderlicher zusätzlicher Kreditaufnahme überzeugend dargelegt werden. Jeglicher **Gestaltungsmisbrauch**, wie z. B. die Verwendung von Notlagenkrediten für überjährig nutzbare Rücklagen in Sondervermögen wie dem EKF, hat zu unterbleiben.

<sup>27</sup> Vgl. Urteil des **Bundesverfassungsgerichts** vom 9. Juli 2007 — 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, S. 96 ff. (Fn. 13).

<sup>28</sup> Beschluss des **Bundesverfassungsgerichts** vom 29. April 2021 zum Klimaschutzgesetz, vgl. Pressemitteilung des BVerfG 31/2021 vom gleichen Tag m. w. N.

<sup>29</sup> Beschluss des **Bundesverfassungsgerichts** vom 19. November 2021 zur „Bundesnotbremse“ im Infektionsschutzgesetz, vgl. Pressemitteilung des BVerfG 101/2021 vom 30. November 2021 m. w. N.

<sup>30</sup> Vgl. Koalitionsvertrag, Zeilen 66-68, 5358-5363, 5377-5389, 5416-5417.

<sup>31</sup> Dazu im Einzelnen: Analyse zur Lage der Bundesfinanzen, eine Bestandsaufnahme zur 20. Wahlperiode, BWV-Gutachten vom 10. November 2021 (Fn. 14), Abschnitt H.

Diesem Anspruch wird der 2. NTE 2021 nicht gerecht. Sein einziger Zweck ist eine „Geldbeschaffung“ für künftige, nicht notlagenausgelöste Maßnahmen, also eine **Kreditermächtigung auf Vorrat**. Dazu soll der noch von der alten Bundesregierung verantwortete, abgelaufene Haushalt 2021 genutzt werden. Die vorgesehene Zuweisung von weiteren 60 Mrd. Euro an den EKF unter Ausnutzung im Haushaltsvollzug 2021 unverbrauchter Kreditermächtigungen ist mit **Wortlaut und Zweck der Schuldenregel unvereinbar**. Die damit verbundene gravierende Verletzung des **Jährlichkeitsprinzips** beeinträchtigt zudem das parlamentarische **Budgetrecht**, da die Bildung kreditgedeckter Rücklagen kommende Haushaltsberatungen präjudiziert. Zudem erscheint eine parlamentarische Beschlussfassung über einen Zweiten Nachtragshaushalt 2021 erst nach Abschluss des Haushaltsjahres 2021 verfassungsrechtlich kaum haltbar.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, auf die Zuführung an den EKF und damit **auf den 2. NTE 2021 insgesamt zu verzichten**. Dies wäre ein klares Signal, dass die Schuldenregel gerade in schwierigen finanzwirtschaftlichen Zeiten konsequent angewendet wird.

Es besteht zu Beginn des Jahres 2022 auch kein unmittelbarer Handlungsbedarf, denn der zur Kabinetttbefassung am 9. März 2022 vorgesehene **Zweite Regierungsentwurf zum Haushalt 2022** bietet ausreichend Möglichkeiten, die im Koalitionsvertrag angekündigten finanzrelevanten Schwerpunkte in die Haushaltsplanung einzubringen und gleichzeitig - wie im Koalitionsvertrag in Aussicht gestellt - erste **strukturelle Konsolidierungsschritte** einzuleiten. Angesichts der erheblichen Herausforderungen für die kommenden Bundeshaushalte gilt für die Finanzpolitik der nächsten Jahre mehr denn je das – abgewandelte - Motto:

*Eine wirksame Schuldenregel ist nicht Alles, aber ohne sie ist Alles Nichts!*



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

Friederike Spiecker

[www.fspiecker.de](http://www.fspiecker.de)

## Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags am 10. Januar 2022

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum  
Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021)  
(BT-Drucksache 20/300)

Friederike Spiecker - Turmschneckenweg 4 - 73529 Schwäbisch Gmünd  
[info@fspiecker.de](mailto:info@fspiecker.de) - Telefon 07171 805325

## *Anlass*

Der vorliegende Entwurf zu einem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 legt die finanzpolitische Zwickmühle offen, in der sich die Regierungskoalition befindet: Einerseits will sie die Finanzierung dringend notwendiger öffentlicher Investitionen und die finanzielle Förderung privater Investitionen im Bereich des Klimaschutzes über die kurze Frist hinaus sicherstellen, ohne dafür Steuern zu erhöhen oder z.B. Sozialausgaben zu kürzen, weil das die konjunkturelle Erholung gefährden würde. Andererseits hat sich die Koalition in ihrem Koalitionsvertrag zur Einhaltung der Schuldenbremse ab 2023 verpflichtet.

Nicht genutzte Mittel aus der stark gesteigerten Kreditaufnahme, die durch das Aussetzen der Schuldenbremse aufgrund der Corona-bedingten Notlage ermöglicht wurde, sollen deshalb dem Energie- und Klimafonds in Höhe von 60 Milliarden Euro zugeführt werden und unabhängig von ihrer kassenwirksamen Verwendung zulasten des Bundeshaushalts 2021 verbucht werden. Dadurch verschafft sich die Regierung eine Art Vorrat an Haushaltsmitteln für die Zeit ab 2023, ab der die Schuldenbremse wieder greifen soll.

Ob dieses Vorgehen grundgesetzkonform ist, ist eine juristische Frage, die ich hier ausklammere.

## *Der Blick auf Europa fehlt*

Aus wirtschaftswissenschaftlicher und wirtschaftspolitischer Sicht stellt sich eine ganz andere und übergeordnete Frage, deren Klärung dem juristischen Streit vorangehen sollte: Ist dieses Vorgehen zielführend hinsichtlich einer Stabilisierung der Konjunktur in und nach der Corona-Pandemie und hinsichtlich des Transformationsprozesses Richtung Klimaneutralität? Diese Frage jedoch nur mit Blick auf Deutschland zu behandeln, wie das in der Begründung des Gesetzentwurfs geschieht, wird dem Problem in keiner Weise gerecht.

Im [Koalitionsvertrag der Regierung](#) heißt es: „Wir werden eine Regierung bilden, die deutsche Interessen im Lichte europäischer Interessen definiert. Als größter Mitgliedstaat werden wir unsere besondere Verantwortung in einem dienenden Verständnis für die EU als Ganzes wahrnehmen.“ (S. 130)

Da das Wort Europa in der Begründung zum Gesetzentwurf kein einziges Mal auftaucht, sieht die Regierung offenbar keinen Zusammenhang zwischen der Planung bzw. dem Vollzug des deutschen Staatshaushalts und der Entwicklung der Wirtschaft in Europa insgesamt. Oder die Regierung glaubt, dass ihr Interesse, die deutsche Schuldenbremse ab 2023 formal irgendwie einzuhalten, der deutschen Konjunktur auf kurze Sicht trotzdem keinen Dämpfer zu versetzen und gleichzeitig etwas für den Klimaschutz zu tun, den europäischen Interessen in jedem Falle dient, so dass es keines besonderen Hinweises auf Europa bedarf. Beide Ansichten wären mehr als fragwürdig.

Dass die Höhe, in der der deutsche Staat heute und in den nächsten Jahren de facto Ausgaben auf Kredit tätigt (ganz gleichgültig, wann, wo und wie die Finanzierung dieser Ausgaben verbucht wird), einen großen Einfluss auf die deutsche Wirtschaft und damit automatisch auf die europäische ausübt, steht außer Frage. Denn die konjunkturelle Anregung oder Dämpfung, die vom Verschuldungsverhalten der viertgrößten Volkswirtschaft der Welt auf

ihre Nachbarn ausgeht, bestimmt deren gesamtwirtschaftliche Entwicklung besonders stark, seit sie in einer Währungsunion miteinander verbunden sind.

Diese Verbindung bei der Diskussion der Kreditaufnahme des deutschen Staates nicht einmal zu erwähnen, ist unklug. So lässt sich die Regierung nämlich nicht nur das entscheidende Argument entgehen, das für die Streckung der Kreditmittel über das Jahr 2021 hinaus anzuführen ist. Vielmehr erweckt die Regierung den Eindruck, sich vor der anstehenden Debatte um die europäischen Fiskalregeln zu drücken, die natürlich in engem Zusammenhang mit der deutschen Schuldenbremse stehen. Dieser Debatte wird man allerdings nicht ausweichen können.

Unabhängig von volkswirtschaftlichen Theorien, Modellen, ideologischen Vorstellungen und juristischen Rahmenbedingungen muss die grundlegende Logik einer monetären Volkswirtschaft, dass die Summe aller Ausgaben gleich der Summe aller Einnahmen der Wirtschaftssubjekte ist, in jeder rationalen (Wirtschafts-)Politik berücksichtigt werden. Das bedeutet im Kern, dass Sparen – ganz gleich von welcher Seite – ein Problem schafft, weil es immer die Einnahmen und die Gewinne der Unternehmen verringert. Berücksichtigt man das nicht, werden nicht nur die eigenen Ziele nicht erreicht, sondern es kommt über die nationalen Grenzen hinaus zu konjunkturellen Rückschlägen, für die die Regierung auch dann verantwortlich ist, wenn sie sie nicht beabsichtigt hat.

### *Eine offene Diskussion der deutschen Schuldenbremse und der europäischen Schuldenregeln ist unumgänglich*

Der vom französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron und dem italienischen Ministerpräsidenten Mario Draghi am 4. Januar gemeinsam veröffentlichte Beitrag in der Financial Times mit dem Titel „The EU’s fiscal rules must be reformed“ gibt einen ersten Vorschmack auf die kommenden Auseinandersetzungen auf EU-Ebene. Die Hoffnung, diese Auseinandersetzungen mithilfe der Milliarden für den Green New Deal beseitigen zu können oder gar schon beseitigt zu haben, ist fehl am Platz.

Wie will die deutsche Regierung „besondere Verantwortung in einem dienenden Verständnis für die EU als Ganzes wahrnehmen“, wenn sie den geradezu simplen Zusammenhang zwischen den Einnahme-Überschüssen, die die deutsche Volkswirtschaft mit dem Rest der Welt macht, beim Aufstellen oder Nachjustieren des deutschen Staatshaushaltes nicht beachtet?

Für jeden der vier Sektoren einer Volkswirtschaft (private Haushalte, Unternehmen, Staat und Ausland) lassen sich die Einnahmen und Ausgaben im Nachhinein saldieren, so dass festgestellt werden kann, ob ein Sektor insgesamt mehr eingenommen als ausgegeben, also gespart hat, oder ob er mehr ausgegeben als eingenommen, sich also verschuldet hat. Die Salden aller vier Sektoren zusammengenommen ergeben notwendig null.

Wollen in der ex ante-Planung alle Binnensektoren einer Volkswirtschaft zusätzlich sparen oder ihre Neuverschuldung deutlich reduzieren, geht davon ein negativer Impuls auf die Gewinne der Unternehmen und auf die Konjunktur aus, es sei denn, der vierte Sektor, das Ausland, ist bereit, die Schuldnerrolle so auszufüllen, dass die Gesamtnachfrage in der betrachteten Volkswirtschaft nicht sinkt. Das bedeutet aber, dass das Ausland zusätzliche Schulden anhäufen muss – sei es im privaten Sektor, sei es im öffentlichen –, für die es von dem Überschussland im Nachhinein nicht kritisiert werden darf.



Genau deshalb ist es wichtig, im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzentwurf offen darüber zu diskutieren, ob der Versuch, die Schuldenbremse mit 60 Milliarden Euro (auf das BIP von sagen wir drei Jahren bezogen ist das ein ziemlich geringer Prozentsatz von 0,7) noch ein bisschen zu umgehen, bevor sie ab 2023 ganz sicher wieder eingehalten werden soll, nicht mehr schadet als nützt.

Es kommt eben nicht nur einer Quadratur des Kreises gleich, in den nächsten Jahren gleichzeitig konjunkturanregend und klimaschützend wirken zu wollen, ohne die Schuldenbremse anzutasten. Vielmehr geht dieser Zielmix zulasten unserer europäischen Nachbarn und zwar besonders der EWU-Partner. Wird auf diesem Wege die schwelende Euro-Krise erneut entfacht – und dafür spricht leider vieles –, wird sich die Regierung vorrangig diesem – selbst mitprovozierten – Problem widmen müssen, was ihre Kräfte für die eigentlich anstehende Bewältigung des erforderlichen Strukturwandels lähmen und ihre internationale Reputation für Verhandlungen etwa im Bereich Klimaschutz oder Flüchtlingspolitik schmälern dürfte.

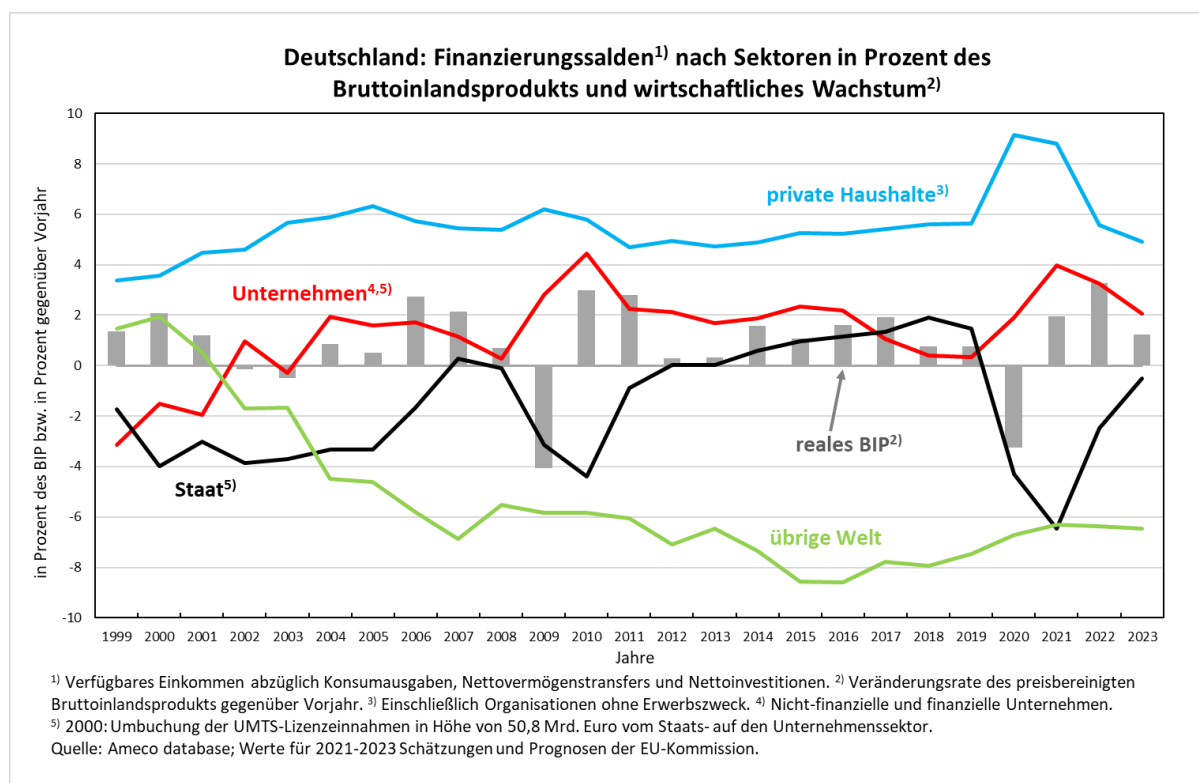
### *Wer spart und wer verschuldet sich in Deutschland?*

In Deutschland sparen die privaten Haushalte traditionell einen gewissen Anteil ihres Einkommens. Normalerweise liegt er bei 10 bis 11 Prozent des verfügbaren Einkommens oder, gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP), bei 5 bis 6 Prozent. 2020 ist die [Sparquote auf über 16 Prozent](#) des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte hochgeschneit (knapp 330 Milliarden Euro oder 9,1 Prozent des BIP), etwa weil Ausgaben pandemiebedingt nicht getätigt werden konnten (z.B. im Tourismusbereich), möglicherweise auch weil dem Vorsorge-motiv als Reaktion auf die Pandemie eine größere Bedeutung eingeräumt wurde. Auch 2021 ist die Sparaktivität der privaten Haushalte nach Schätzungen der Bundesregierung in ihrer Herbstprojektion nur leicht [auf 15,4 Prozent](#) zurückgegangen. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) sind das ungefähr 8,8 Prozent (vgl. die blaue Linie in Abbildung 1).

Gleichzeitig ist auch die Spartätigkeit des Unternehmenssektors stark gestiegen: von 12 Milliarden Euro (das entspricht 0,3 Prozent des BIP, vgl. die rote Linie in Abbildung 1) im Jahr 2019 auf 64 Milliarden Euro 2020 (1,9 Prozent des BIP) und dann laut Schätzung der EU-Kommission noch einmal auf doppelt so viel (140 Milliarden Euro bzw. 4 Prozent des BIP) im Jahr 2021.

Eigentlich hätte der Unternehmenssektor in einer normal funktionierenden Marktwirtschaft die Aufgabe, sich für private Investitionsvorhaben zu verschulden und dadurch die von den privaten Haushalten mit ihren Sparbemühungen verursachte Nachfragerücke innerhalb der Volkswirtschaft zu schließen. Dieser Aufgabe werden die Unternehmen in Deutschland, aber auch in anderen europäischen Ländern bereits seit Jahren nicht mehr gerecht. Das schlägt sich in einer eklatanten Schwäche der privaten Investitionstätigkeit nieder und verlangt vom Staat in allen Volkswirtschaften, mit eigener Verschuldung in diese Bresche zu springen.

Abbildung 1



In Krisenzeiten wie der gegenwärtigen verstärkt sich das Problem noch: In der Summe versucht der Unternehmenssektor, seine Ausgaben im Vergleich zu seinen Einnahmen noch stärker zu reduzieren als ohnehin schon (Stichwort balance sheet recession). Das war bereits während der Finanzkrise 2009 zu beobachten (Anstieg von zuvor 0,3 auf 2,8 Prozent des BIP) und steigerte sich auch damals im darauffolgenden Jahr noch einmal (auf 4,4 Prozent 2010), also ganz ähnlich wie jetzt 2021 gegenüber 2020.

In beiden Krisen, 2009/2010 und 2020/2021, ist die öffentliche Hand eingesprungen und hat den sparbedingten Nachfrageausfall durch schuldenfinanzierte Ausgaben zumindest teilweise kompensiert (vgl. die schwarze Linie in Abbildung 1). In beiden Phasen blieb aber das Ausland (vgl. die grüne Linie in Abbildung 1) eine wesentliche Quelle der Nachfrage für deutsche Unternehmen: Das Ausland verschuldete sich 2009 und 2010 zugunsten der deutschen Wirtschaft mit jeweils fast 6 Prozent deutlich stärker als die deutsche öffentliche Hand (3,2 bzw. 4,4 Prozent).

Nach der Finanzkrise nahm die Verschuldung des Auslands gegenüber Deutschland sogar noch zu: Deutschlands Überschüsse mit dem Rest der Welt stiegen bis 2016 auf über 8 Prozent seines BIP. Seither sind sie auf gerade einmal gut 6 Prozent zurückgegangen. Nur dadurch gelang es den deutschen Regierungen, in diesen Jahren das Ziel einer schwarzen Null im Staatshaushalt zu erreichen; sie brachten es sogar auf Überschüsse, in der Spitze 2018 auf 64 Milliarden Euro.

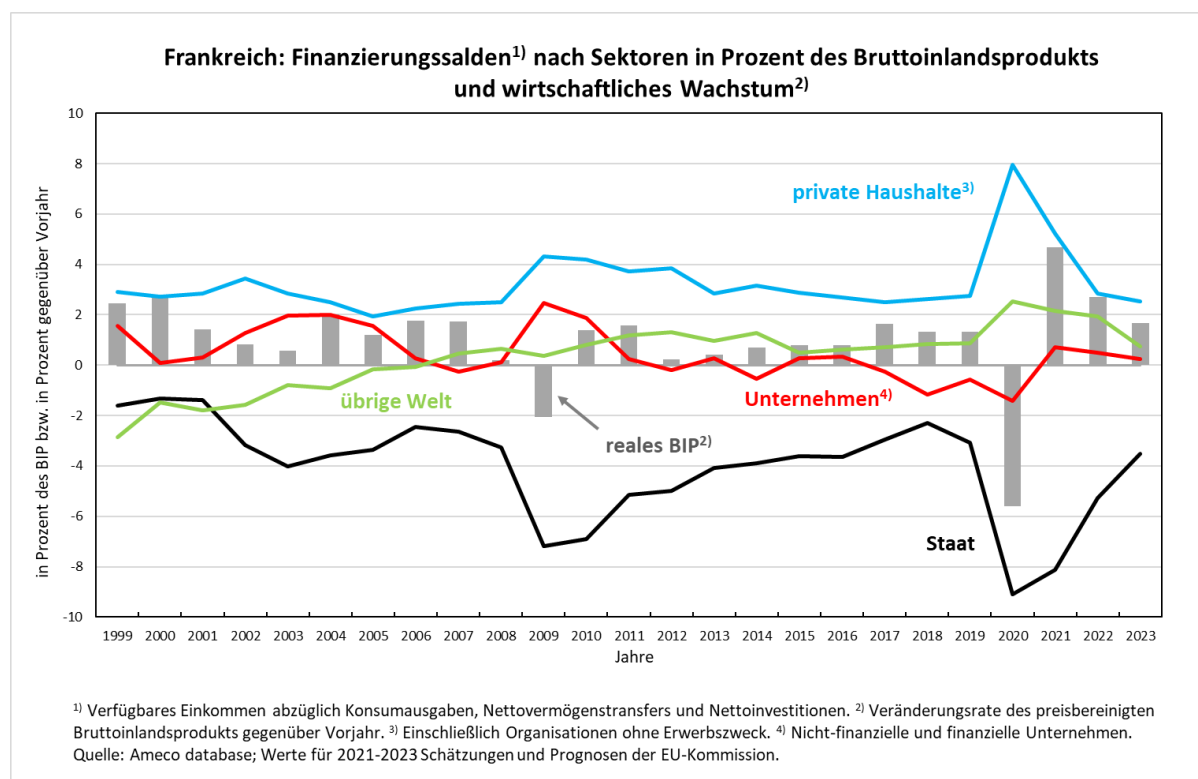
Aktuell prognostiziert die EU-Kommission für das Jahr 2022 und erneut für 2023, dass die im dreistelligen Milliardenbereich angesiedelte sparbedingte Nachfragerücke der Privaten in Deutschland (2022 über 330 Milliarden Euro, 2023 ca. 275 Milliarden Euro) weitgehend vom

Ausland geschlossen wird. Anderenfalls würde die deutsche Wirtschaft unter der Sparlast ihrer Binnensektoren zusammenbrechen. Denn die öffentliche Hand, die sich 2021 schätzungsweise mit 230 Milliarden Euro oder 6,5 Prozent des BIP verschuldet hat, wird gemäß dieser Prognose die Neuverschuldung 2022 auf 94 Milliarden oder 2,5 Prozent des BIP reduzieren. Diese Veränderung entspricht (mit umgekehrtem Vorzeichen) ungefähr dem vermuteten Rückgang der Spartätigkeit der Privaten. Bleibt eine prognostizierte Lücke von gut 240 bzw. über 250 Milliarden Euro in den beiden vor uns liegenden Jahren. Vom Ausland wird offenbar erwartet, dass es sie ausfüllt.

### Zusammenhang mit der EWU

Um ermessen zu können, wie bedeutsam das deutsche Vorgehen für die Partner in der EWU ist, muss man sich deren Finanzierungssalden anschauen. In Frankreich (Abbildung 2) zeigt sich, dass in einem Land mit einem Leistungsbilanzdefizit (grüne Kurve über Null) der Staat immer gefordert ist, die Nachfragerlücke mit eigenen Schulden zu schließen. Obwohl die französischen Unternehmen per Saldo nur wenig sparen, ist die Gesamtkonstellation so, dass nur der Staat die Wirtschaft stabilisieren kann. Das ist klar im Widerspruch zu den europäischen Schuldenregeln, was aber nur zeigt, dass diese Regeln dringend überarbeitet werden müssen.

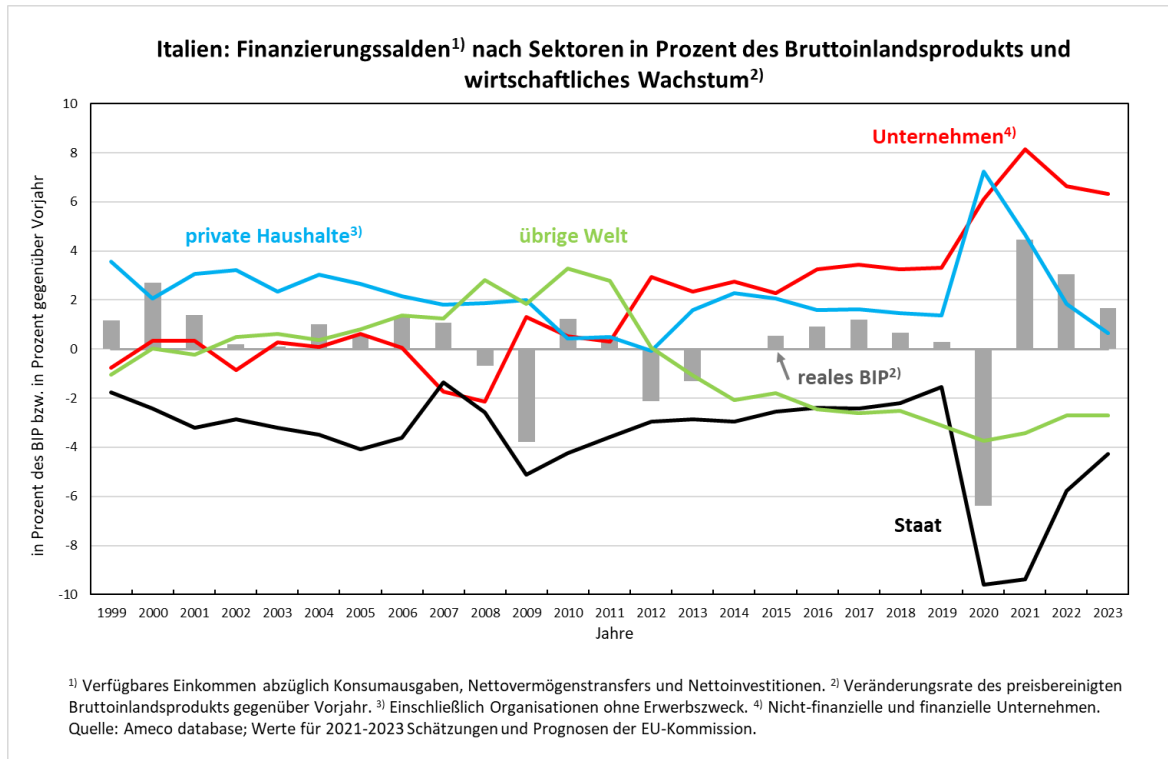
Abbildung 2



In Italien (vgl. Abbildung 3) bietet der Auslandssaldo zwar eine gewisse Entlastung, weil das Land einen Überschuss in der Leistungsbilanz hat, aber die Ersparnis der Unternehmen ist

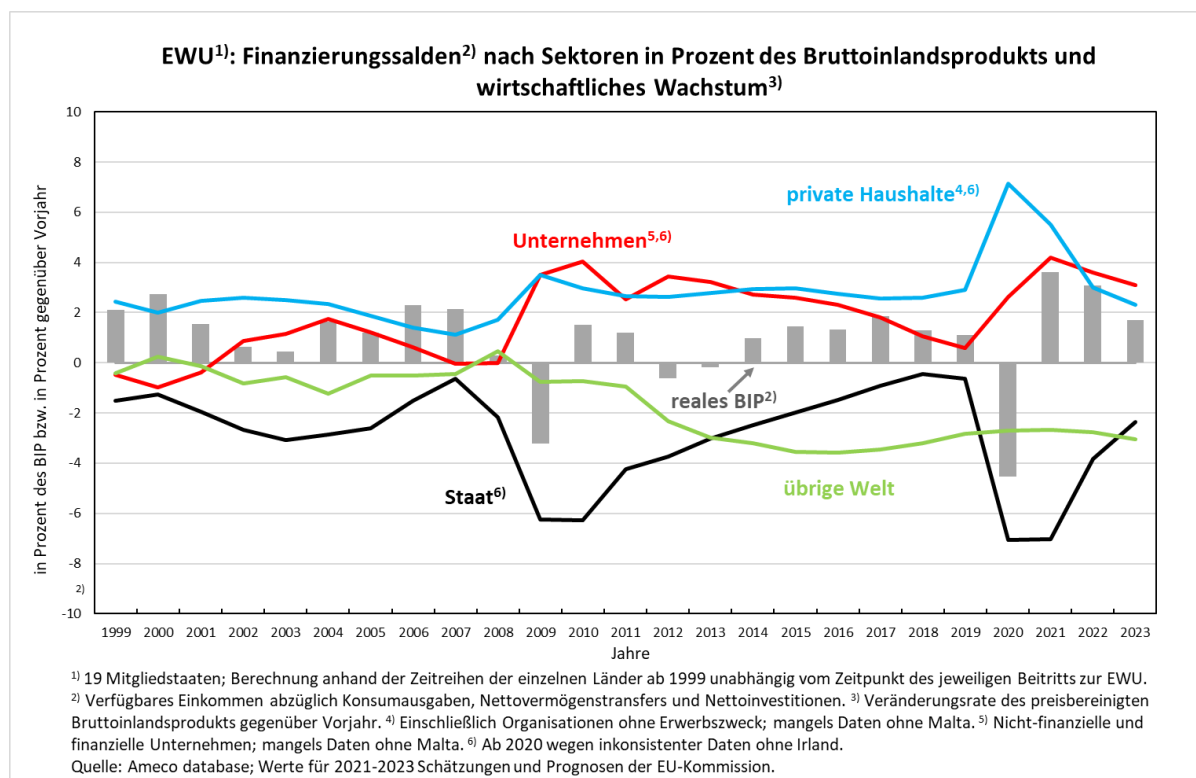
extrem hoch. Auch hier muss der Staat permanent Defizite machen, selbst wenn die Sparquote der privaten Haushalte gemäß der Prognose der EU-Kommission dieses Jahr und 2023 stark sinken wird.

Abbildung 3



Für die EWU insgesamt (vgl. Abbildung 4) ist es vollkommen unbestreitbar, dass der Staat seine Rolle als Stabilisator der Wirtschaft und als sich verschuldender Sektor spielen muss, so lange die privaten Sektoren insgesamt sehr hohe Sparsalden aufweisen. Noch höhere Überschüsse gegenüber dem Nicht-EWU-Ausland sind untragbar und werden von den Handelspartnern, insbesondere den USA, mit Sicherheit nicht akzeptiert werden.

Abbildung 4



## Fazit

Deutsche Haushaltsfragen ohne europäische Perspektive angehen zu wollen, ist nicht nur ein schwerer Verstoß gegen den Geist des Koalitionsvertrages, sondern wird europäische Gegenreaktionen auslösen, die der deutschen Wirtschaft auf mittlere Frist enorm schaden können. Es geht kein Weg an der Einsicht vorbei, dass Staatsschulden nicht losgelöst vom Verhalten der übrigen Sektoren der Volkswirtschaft und vom dem des Auslandes sinnvoll betrachtet und behandelt werden können. Wer sich mit einer rein nationalen und rein fiskalischen Perspektive auf den Weg macht, wird in die Irre gehen.

An den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des  
Deutschen Bundestags  
Herrn Prof. Dr. Helge Braun, MdB

Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Stellungnahme zum  
2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021  
BT-Drucksache 20/3001 vom 13.12.2021

## Ausgangslage und Einschätzung

Der Bundeshaushalt 2021 sieht nach der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation gem. Art. 115 (2) GG eine Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme (NKA) in Höhe von 240,2 Milliarden Euro vor. Im Laufe des Haushaltsjahres wurden davon rund **60 Milliarden Euro** nicht ausgeschöpft. Anstatt diese bereits erteilten Kreditermächtigungen ungenutzt zu lassen, sollen sie im Rahmen des **Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushalt 2021** dem Energie- und Klimafonds zugeführt werden. Aufgrund der gleichzeitig geplanten Änderung der Buchungssystematik bei Sondervermögen des Bundeshaushalts (Anrechnung auf die zulässige NKA fortan bei Befüllung statt wie bisher beim Abfluss) können diese 60 Milliarden Euro somit in den Folgejahren ohne Einschränkung der dann zulässigen NKA abfließen.

Die so geschaffene Rücklage dient nach Ansicht der Bundesregierung ausdrücklich der **Überwindung der wirtschaftlichen Pandemiefolgen**. Die Langfristigkeit schaffe die Möglichkeit, Finanzierungen staatlicher Ausgaben über mehrere Jahre sicherzustellen und somit die **notwendige Planungssicherheit** für komplementäre private Investitionstätigkeit zu gewährleisten, die für die vollständige Überwindung der pandemiebedingten wirtschaftlichen Notsituation unerlässlich ist.

Diese Argumentation der Bundesregierung ist **aus ökonomischer Sicht überzeugend**. Insbesondere der **Krisenbezug** der Rücklage und deren **Zweckbindung** zur Überwindung der wirtschaftlichen Notlage sind gut begründet. Deshalb besteht aus meiner Sicht **kein Zweifel an der Rechtmäßigkeit** des Nachtragshaushalts. Er steht im Einklang mit der Intention des Art. 115 GG („Schuldenbremse“) und ist daher als **verfassungsgemäß** einzustufen.

Wirtschafts-  
wissenschaftliche  
Fakultät  
DICE

**Prof. Dr. Jens Südekum**

Telefon +49 211 81 11622  
suedekum@dice.hhu.de

Düsseldorf, 6.1.2022

Heinrich-Heine-Universität  
Düsseldorf  
Universitätsstraße 1  
40225 Düsseldorf  
Gebäude 24.31  
Ebene 01 Raum 34  
www.dice.hhu.de  
www.hhu.de

Düsseldorf Institute  
for Competition Economics

## Begründung – allgemeiner Teil

Mit der Corona-Pandemie wurde erstmals seit Einführung der Schuldenbremse eine „außergewöhnliche Notsituation“ gemäß Art. 115 (2) GG festgestellt. Der vorliegende Nachtragshaushalt ist insofern einen **Präzedenzfall** zur Klärung der Frage, welche Ausgabenbedarfe notwendig sind, um eine Notlage zu überwinden.

Der Gesetzestext zur Schuldenbremse sieht im Fall der Notsituation weder absolute Obergrenzen der Verschuldung vor, noch werden bestimmte Ausgabenkategorien hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit zur Bewältigung der Notlage priorisiert. Beide Aspekte – wie viel Verschuldung und wofür – sind somit im Hinblick auf die **konkrete Situation** zu entscheiden. Unstrittig ist, dass hierbei **ein notlagenspezifischer Konnex** bestehen muss. Der Gesetzgeber darf den Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse nicht dazu nutzen, um damit beliebige staatliche Ausgaben zu finanzieren. Vielmehr müssen a) **ein direkter Bezug zur Notlage** und b) ein **erwartbarer Beitrag zu deren Überwindung** plausibel dargelegt werden, um die zusätzliche Verschuldung zu rechtfertigen.

Aus diesem Gebot der Konnexität darf allerdings keine **verengte Definition der krisenbedingten staatlichen Ausgabenbedarfe** folgen. Sie umfasst nicht bloß **unmittelbare** Kosten zur Beseitigung der Krisenursache, sondern auch staatliche Ausgabenbedarfe zur Abwendung **mittelbar krisenbedingter Folgekosten**, die durch die Notlage entstanden sind.

Im konkreten Fall der Corona-Pandemie sind für den Staat eine Reihe von **unmittelbaren Krisenkosten** entstanden, etwa für die Impfstoffbeschaffung oder für Kompensationszahlungen an Unternehmen, deren Geschäftsbetrieb im Rahmen der Kontaktbeschränkungen ganz oder teilweise eingestellt werden musste (z.B. in der Gastronomie). Die Finanzierung dieser Ausgabenbedarfe über Verschuldung im Rahmen des Art. 115 (2) GG dürfte unstrittig sein, denn ein unmittelbarer Bezug zur Notlage ist eindeutig gegeben.

Darüber hinaus hat die Pandemie aber zu einer schweren Rezession geführt, die aufgrund vielfältiger Interdependenzen alle Wirtschaftsbereiche (in unterschiedlichem Ausmaß) getroffen hat – auch solche, die von Kontaktbeschränkungen oder anderen medizinischen Schutzmaßnahmen nicht in einem außergewöhnlichen Ausmaß betroffen waren. Beispiele für derartige **mittelbare Krisenkosten** sind etwa Nachfrage- oder Produktionsausfälle aufgrund pandemiebedingt gestörter Lieferketten. Die exakte Bestimmung dieser mittelbaren Krisenkosten ist weitaus anspruchsvoller als im Falle der direkten Kosten. Diese praktische Schwierigkeit darf allerdings nicht über deren Existenz hinwegtäuschen und dass sie **kausal der Notlage zuzuordnen** sind.

Die empirische Wirtschaftsforschung liefert eine Vielzahl von Belegen, dass Krisen und deren (un-)mittelbare Kosten lange nachwirken und dadurch dauerhafte wirtschaftliche und soziale Schäden verursachen. Ein zentraler Wirkungsmechanismus ist dabei der Bilanzkanal:<sup>1</sup> Unternehmen mussten während der Krise Eigenkapitalreserven aufzehren und/oder zusätzliche Kredite aufnehmen, um ihre Liquidität sicherzustellen. Die resultierende **Bilanzverschlechterung** (der sog. *Schuldenüberhang*) hat in der Folge **negative Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen** und damit typischerweise auch auf deren Neueinstellungen. Daneben treten weitere Kanäle wie z.B. sog. „scarring effects“ durch den Verlust von spezifischem Humankapital bei entlassenen Arbeitnehmern mit anschließender Hysterisis in der weiteren Erwerbsbiografie.

---

<sup>1</sup> Siehe zum Beispiel: Kristian S. Blickle & João A. C. Santos (2020), "The Costs of Corporate Debt Overhang Following the COVID-19 Outbreak," Federal Reserve Bank of New York.

Gezieltes staatliches Handeln kann diese mittelbaren Krisenkosten bei den Unternehmen und den Beschäftigten abmildern und dadurch zu einer **schnelleren und nachhaltigeren makroökonomischen Erholung beitragen**. Ein Beispiel, wo das gelungen ist, ist der vereinfachte Zugang zum Kurzarbeitergeld (KUG). Hierdurch wurden Massenentlassungen (und deren langfristige Folgen) weitestgehend vermieden. Ohne KUG, das als arbeitsmarktpolitisches Instrument grundsätzlich zur Verfügung steht, wäre die gesamtwirtschaftliche Entwicklung mutmaßlich weitaus schlimmer gewesen. Die fiskalischen Kosten des KUG würden sich mithin für eine Finanzierung aus den Notfallkrediten des Art. 115 (2) GG qualifizieren, denn obwohl diese mittelbaren Kosten die Krisenursache selber nicht wettmachen können, ist ihre Konnexität zur Krise zweifelsohne gegeben.<sup>2</sup>

### Konkrete Anwendung auf den Nachtragshaushalt

Ähnlich verhält es sich bei der Investitionsrücklage, die nun im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushaltes 2021 durch Befüllung des Energie- und Klimafonds geschaffen werden soll. Eine erfolgreiche Begründung für die Finanzierung aus der zusätzlichen Verschuldung gemäß Art. 115 (2) GG muss zwei Aspekte umfassen:

- a) Enge Konnexität zur „außergewöhnlichen Notsituation“
- b) Milderung der mittelbaren Krisenkosten und somit Beitrag zur Bewältigung der wirtschaftlichen Notlage durch gezieltes staatliches Handeln.

Beide Bedingungen sind im vorliegenden Fall als erfüllt anzusehen.

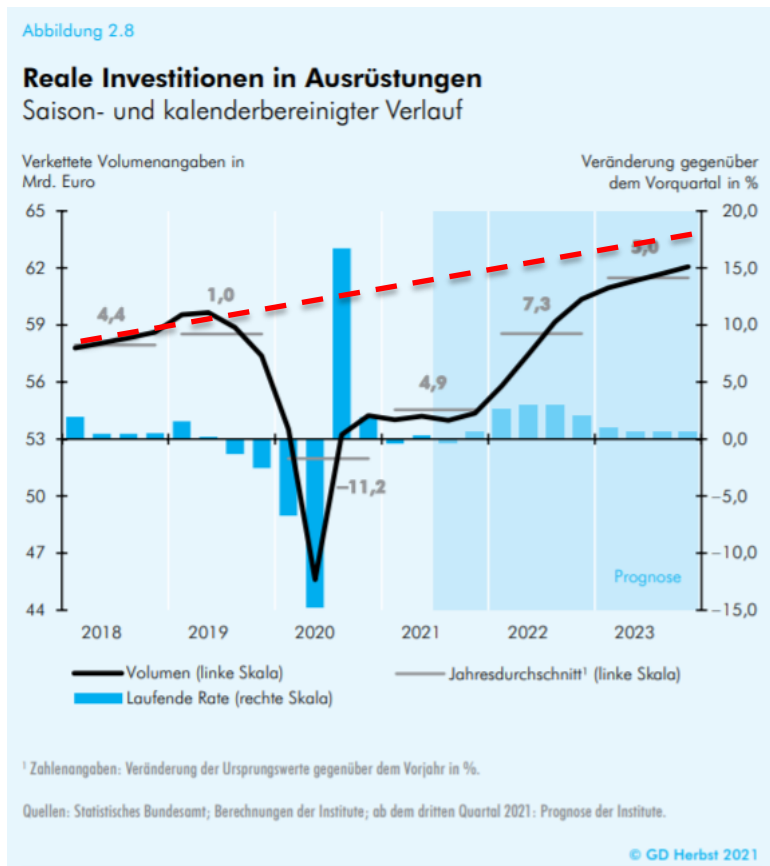
Zu a): Die **Ausrüstungsinvestitionen** der Unternehmen sind krisenbedingt im Jahr 2020 um **mehr als 11% eingebrochen**. Das ist der stärkste Rückgang innerhalb eines Jahres seit dem 2. Weltkrieg und weitaus stärker als der Einbruch des Bruttoinlandsprodukts oder des gesamtwirtschaftlichen Konsums im gleichen Zeitraum.<sup>3</sup> Zwar findet auch bei den Investitionen, ähnlich wie bei anderen Aggregaten, ein Erholungseffekt statt. So gehen die Institute von einem Anstieg der Investitionen von rund 5% für 2021 und 7% für 2022 aus (vgl. Abbildung). Aber **selbst Ende 2023** haben nach aktueller Projektion die **Investitionen den Vorkrisenpfad weiterhin nicht erreicht**. Die zwischenzeitlich unterbliebenen Investitionen werden zudem nicht aufgeholt. Ursächlich hierfür dürften u.a. die oben beschriebenen Bilanzeffekte sein, neben weiteren pandemiebedingten Effekten wie den international gestörten Lieferketten. Eine durch die Omikron-Variante wiederaufflammende Pandemie belastet die ohnehin pessimistische Projektion nochmals und könnte die Erholung noch weiter in die Zukunft verschieben.

Der **Krisenbezug** dieser gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist somit **offensichtlich**: ohne die Corona-Pandemie hätte dieser Einbruch der Investitionen nicht stattgefunden. Für die vollständige Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation ist diese Entwicklung aber hoch problematisch. Gedämpfte Unternehmensinvestitionen wirken sich nachteilig am Arbeitsmarkt aus. Zudem belasten sie die langfristigen Wohlstandsperspektiven der deutschen Volkswirtschaft, die ohnehin einen hohen Modernisierungsbedarf aufweist und im internationalen Wettbewerb gegenüber anderen Standorten mit reger und schneller erholter Investitionstätigkeit (z.B. USA) zurückzufallen droht.

<sup>2</sup> Die Finanzierung von Maßnahmen gegen einen gesamtwirtschaftlichen Abschwung wird teilweise in der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse abgebildet. Allerdings ist deren Berechnung umstritten (vgl. Krahé et al. 2021, Jahrbuch für öffentliche Finanzen) und sie erwies sich in der Corona-Krise als unzureichend, um alle notwendigen konjunkturellen Maßnahmen finanzieren zu können. So belief sie sich in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 auf lediglich 42,6 Mrd. bzw. 15,7 Mrd. Euro und deckte die gesamte NKA somit nicht einmal zur Hälfte ab; ein Rückgriff auf die Notsituation war unumgänglich.

<sup>3</sup> Vgl. Herbstgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute, insbes. Abb. 2.8. – siehe [https://gemein-schaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2021/10/GD\\_H21\\_Langfassung\\_online.pdf](https://gemein-schaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2021/10/GD_H21_Langfassung_online.pdf)





Quelle: [https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2021/10/GD\\_H21\\_Langfassung\\_online.pdf](https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2021/10/GD_H21_Langfassung_online.pdf) - Trendlinie eigenhändig hinzugefügt

Zu b): Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die geeignet sind, diese pandemiebedingt gedämpfte Investitionstätigkeit zu beleben, haben eine **zentrale Bedeutung für die Überwindung der wirtschaftlichen Notlage**. Eine Finanzierung der hierfür notwendigen staatlichen Ausgaben aus der zusätzlichen Neuverschuldung gemäß Art. 115 (2) GG kommt somit in Betracht, sofern der Krisenbezug und die Zielgenauigkeit der staatlichen Ausgaben gut begründet sind.

Die Rücklage von 60 Mrd. Euro im Energie- und Klimafonds soll ausschließlich für **investive Zwecke** eingesetzt werden. Das können öffentliche Investitionen sein, die ausweislich der empirischen Literatur (vgl. Michelsen et al. 2020) derzeit starkes crowding-in von privaten Investitionen und folglich hohe Multiplikator- und Selbstfinanzierungseffekte aufweisen dürften. Dies können aber auch Förderprogramme und Entlastungen für die Unternehmen sein, um mehr private Investitionen anzureizen, etwa durch verbesserte Abschreibungsbedingungen oder reduzierte Strompreise durch eine Senkung der EEG-Umlage. Die Zweckbindung der Rücklage für diese investiven Zwecke sollte möglichst **verbindlich festgeschrieben** sein und **vom Gesetzgeber streng überwacht** werden.

Unproblematisch bzw. geradezu erwünscht ist dagegen die Priorisierung in den Bereichen **Klimaschutz und Digitalisierung**, wie sie im Begründungstext zum Nachtragshaushalt ausgeführt wird. Bereits vor der Pandemie haben etliche Studien (z.B. Hüther et al. 2019) aufgezeigt, dass es insbesondere in diesen Bereichen großen Handlungs- und Nachholbedarf in der deutschen Volkswirtschaft gibt, sowohl im Hinblick auf den öffentlichen wie den privaten Kapitalstock.

Zwar wären prinzipiell alle Ausrüstungsinvestitionen geeignet, unabhängig von ihrem „transformativen Charakter“, die beschriebene Notsituation der **pandemiebedingten Investitionskrise** zu überwinden. Trotzdem obliegt es dem Gesetzgeber, seine Ausgaben- und Fördertätigkeit so auszugestalten, dass sie aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive möglichst positive langfristige Auswirkungen zeitigt. Insofern ist die Konditionierung der Investitionsförderung auf den Ersatz alter und den Ausbau moderner Technologien nicht nur nachvollziehbar, sondern aus einer reinen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung heraus geradezu geboten.

Das gelegentlich vorgetragene Argument gegen den Nachtragshaushalt – der Fokus auf Investitionen mit den Schwerpunkten Klimaschutz und Digitalisierung stelle eine **Zweckentfremdung** der Verschuldung dar, weil kein Bezug zur Corona-Pandemie und damit zur Begründung der außergewöhnlichen Notsituation erkennbar sei – **greift deshalb zu kurz**. Vielmehr ist der Pandemiebezug der Investitionskrise, wie oben gezeigt, eindeutig gegeben und die Setzung gezielter struktureller Impulse bei der Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Gegenmaßnahmen ist vernünftig, transparent und wirtschaftlich.

Weiterhin wird gelegentlich vorgetragen, die Befüllung einer Haushaltsrücklage zum Zwecke der zeitlichen Streckung des Mittelabflusses sei verfassungsrechtlich bedenklich, weil damit Haushaltsmittel aus der zusätzlichen Verschuldung gemäß Art. 115 (2) GG noch Jahre nach dem Ende der außergewöhnlichen Notsituation verausgabt würden. Außerdem sei die Bildung von Haushaltsrücklagen generell abzulehnen, weil sie der Transparenz und dem Jährlichkeitsprinzip öffentlicher Haushalte zuwiderliefen. Beide Argumente können aus ökonomischer Sicht nicht überzeugen. Die Überwindung der pandemiebedingten Investitionskrise kann allein durch einmalige Maßnahmen und kurzfristige (Förder-)instrumente nicht gelingen, sondern würde voraussichtlich bloß zu unproduktiver Mittelverwendung und stockendem Mittelabfluss führen. Vielmehr müssen sich die Akteure in ihren Investitionsentscheidungen auf **langfristige und planbare Rahmenbedingungen** verlassen können. Hierzu gehört insbesondere die zeitliche Stetigkeit der öffentlichen Investitions- und Fördertätigkeit.<sup>4</sup> Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die Haushaltsmittel tatsächlich ihrer produktivsten Verwendung zugeführt werden. Außerdem können sich die Marktakteure, z.B. in der Bauindustrie, nur dann langfristig auf die effektive Steigerung der Investitionstätigkeit einstellen und ihre Kapazitäten entsprechend anpassen, Kurzum: überjährige Haushaltsrücklagen ermöglichen diese Stetigkeit und sind deshalb das zielgenaue Instrument für die geplante Steigerung der Investitionstätigkeit.

## **Abschließende Bemerkungen**

Der vorliegende 2. Nachtragshaushalt ist geeignet, zur Bewältigung der pandemiebedingten Investitionskrise und der außergewöhnlichen Notlage beizutragen. Aus ökonomischer Perspektive ist der Gesetzesentwurf zu begrüßen. Zweifel an seiner Verfassungsmäßigkeit hege ich deshalb aus den genannten Gründen nicht.

Eine unbotmäßige Belastung kommender Generationen, wie bisweilen behauptet, liegt allein deshalb nicht vor, weil die in Rede stehenden 60 Mrd. Euro NKA aus der Notfallklausel der Schuldenbremse (im Gegensatz zu anderen Staatsschulden) einer expliziten Tilgungsverpflichtung unterliegen und zudem im aktuellen Marktumfeld mit keinerlei Zinsverpflichtungen einher gehen.

Kommende Generationen würden dagegen stark belastet, wenn der Gesetzgeber nichts gegen die pandemiebedingte Investitionskrise unternähme und in den Handlungsfeldern Klimaschutz und Digitalisierung untätig bliebe.

---

<sup>4</sup> So empfiehlt etwa der Wiss. Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2020) ausdrücklich die Ausweisung eines separaten Investitionshaushaltes, bei dem das Jährlichkeitsprinzip gerade nicht gilt, vgl. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-oeffentliche-infrastruktur-in-deutschland.html>



10. Januar 2022

**Sachverständigenanhörung im Deutschen Bundestag  
Stellungnahme zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021  
(Drucksache 20/300)**

**Prof. Dr. Alexander Thiele**

Professur für Staatstheorie und Öffentliches Recht, insb. Staats- und Europarecht

Prorektor für Digitalisierung und Innovation

Tel.: +49 (0)30 766 83 75-100  
Fax: +49 (0)30 766 83 75-119

E-Mail: [alexander.thiele@businessschool-berlin.de](mailto:alexander.thiele@businessschool-berlin.de)

Internet:  
[www.businessschool-berlin.de](http://www.businessschool-berlin.de)

**A. Ökonomischer und pandemischer Hintergrund**

**1.** Die Konjunktorentwicklung ist aufgrund der Pandemiesituation weiterhin äußerst volatil, jede Prognose ist mit erheblichen Auf- und Abwärtsrisiken behaftet.<sup>1</sup> Vor diesem Hintergrund geht die Bundesregierung davon aus, dass erhebliche finanzwirksame Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Abmilderung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Folgen erforderlich sind. Dabei geht es ihrer Ansicht nach nicht mehr nur um kurzfristige und unmittelbare Schutz-, Hilfs- und Überbrückungsmaßnahmen, sondern zunehmend auch um konjunkturstützende erhöhte staatliche Investitionen sowie die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen. Diese seien ein wesentliches Element zur nachhaltigen Bewältigung der Pandemie.

**2.** Der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode geht von einem erheblichen Nachholbedarf im Bereich der staatlichen Finanzierung bzw. der Förderung privatwirtschaftlicher Ausgaben für bedeutende Zukunfts- und Transformationsaufgaben etwa in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung aus. Diese seien aber eine wesentliche Voraussetzung, um die Folgen der Krise schnell zu überwinden, die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft zu sichern und nachhaltig zu stärken. Die Herbstprojektion der Bundesregierung vom 21. Oktober 2021 habe bestätigt, dass die gesamte Investitionstätigkeit der deutschen Volkswirtschaft in den Jahren 2020 und

---

<sup>1</sup> Vgl. Gemeinschaftsdiagnose #2-2021, S. 11. Seitdem ist die Unsicherheit aufgrund der Omikron-Variante noch einmal drastisch angewachsen.



2021 preisbereinigt deutlich unter der Herbstprojektion für diesen Zeitraum geschätzten Volumens geblieben ist.

**3.** Der allgemeine Bundeshaushalt 2021 sieht eine Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme in Höhe von 240 Milliarden Euro vor. Zuletzt stellte der Deutsche Bundestag im Zusammenhang mit dem Beschluss des ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 am 23. April 2021 eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, fest und ermöglichte damit diese erhöhte Nettokreditaufnahme (Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG). Wenngleich die bisher eingesetzten Mittel Wirkung gezeigt hätten, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie abzufedern und somit Arbeitsplätze und Einkommen zu sichern, sei das Wachstum im Jahr 2021 geringer ausgefallen, als noch im Frühjahr erwartet. Die erneut steigende Infektionsdynamik und die Unsicherheiten über eine neu auftretende Virusvariante stellen nach Ansicht der Bundesregierung weiterhin ein hohes Risiko für die weitere Entwicklung dar.

**4.** Die Bundesregierung geht daher davon aus, dass die Finanzpolitik weiterhin ihren Beitrag leisten muss, um die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu lindern. Öffentliche Investitionen und die Förderung privater Investitionen, die die notwendige Transformation zu einer klimaneutralen Volkswirtschaft befördern, leisteten in diesem Zusammenhang einen wesentlichen Beitrag.

**5.** Mit dem Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 sollen dem Energie- und Klimafonds aus diesen Gründen zusätzliche Mittel in Höhe von 60 Milliarden Euro zugeführt werden, wodurch sich zugleich das Erfordernis einer weiteren gesetzlichen Ermächtigung ergibt. Bereits im Jahr 2020 (und damit noch unter der alten Bundesregierung) wurden diesem Fonds im Zusammenhang mit dem Konjunktur- und Zukunftspaket im Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2020 zusätzliche Mittel in Höhe von rund 28 Milliarden Euro zugewiesen. Im Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2020 wurden dazu allerdings zusätzliche Kreditermächtigungen erteilt, deren Zulässigkeit sich nach Auffassung der damaligen Bundesregierung ebenfalls aus Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG ergab.

**6.** Im Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 erfolgt hingegen keine zusätzliche Kreditermächtigung. Stattdessen erfolgt die Zuweisung ohne eine Erhöhung der bereits im Haushalt 2021 erteilten ursprünglichen Kreditermächtigungen in Höhe von insgesamt 240 Milliarden Euro. Diese Gesamthöhe bleibt folglich unangetastet. Das ist möglich, da sich entgegen den im Zeitpunkt der ersten Haushaltsaufstellung angenommenen Prognosen im Haushaltsvollzug Mehreinnahmen und Minderausgaben abgezeichnet haben, so dass vor dem Hintergrund der ursprünglichen Planung diese Kreditermächtigungen nicht mehr benötigt werden.



7. Anstatt die bereits erteilten Kreditermächtigungen verfallen zu lassen, werden diese in dem Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 in Höhe von insgesamt 60 Milliarden „umgewidmet“ und dem Energie- und Klimafonds zugeführt. Diese Mittel ergänzen damit die bereits im Jahr 2020 dem Energie- und Klimafonds zugewiesenen Mittel. Sie dienen nach Ansicht der Bundesregierung ausdrücklich der weiteren Pandemiebewältigung und sind danach zur mittel- bis langfristigen Überwindung der pandemiebedingten Notsituation erforderlich. Gerade ihre Langfristigkeit und damit die Möglichkeit, Finanzierungen über mehrere Jahre sicherzustellen, gewährleiste die notwendige Planungssicherheit für die Folgejahre als zwingende Voraussetzung für zusätzliche private Investitionstätigkeit. Diese zusätzlich mögliche und verlässliche finanzielle Absicherung notwendiger Transformationsaufgaben habe eine wichtige Signalwirkung und setze bedeutende wirtschaftliche Impulse, ohne die Ermächtigung von Krediten zu erhöhen.

8. Zwar wird die bereits beschlossene Ermächtigung zur Kreditaufnahme damit nicht erhöht, die Kreditaufnahme selbst wird aber, anders als bisher vorgesehen, erst in den Folgejahren kassenwirksam, wenn der jetzige Energie- und Klimafonds nach seiner angestrebten Weiterentwicklung zum Klima- und Transformationsfonds die übertragenen Mittel einsetzt. Das erfolgt voraussichtlich zu einem Zeitpunkt, in dem die konjunkturelle Ausgangslage eine zusätzliche Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG nicht mehr gestatten würde. Zumindest ist aktuell nicht absehbar, inwieweit dies der Fall ist. Kreditaufnahme und Ausgabe der Kreditmittel fallen in zeitlicher Hinsicht dadurch weit auseinander, was zur Sicherung der mittelfristigen Planbarkeit in einem ökonomisch volatilen Umfeld von Seiten der Bundesregierung auch gerade bezweckt wird. Das betont die Begründung des Gesetzesentwurfs gleich an mehreren Stellen.

9. Zusätzlich zu der skizzierten „Umbuchung“ wird mit dem Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt auch die buchungsmäßige Behandlung von Zuführungen zu Sondervermögen (rückwirkend ab dem Jahr 2020) modifiziert. Im Unterschied zur bisherigen an den Finanzierungssalden der Sondervermögen orientierten Buchungssystematik, bei der ein Überschuss eines Sondervermögens aus der Zuweisung aus dem Kernhaushalt das entsprechende Defizit bzw. die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts ausgeglichen hat, werden nunmehr an Stelle der Finanzierungssalden der Sondervermögen die Zuführungen des Kernhaushalts an die Sondervermögen unmittelbar berücksichtigt. Ziel ist es dadurch einerseits Planungsunsicherheiten bei der Aufstellung des Haushalts zu beseitigen, da die bisher erforderlichen Schätzungen der Finanzierungssalden entfallen, die sich häufig als unzutreffend herausgestellt haben. Zudem wird die Buchungstechnik bei den Sondervermögen der Buchungstechnik beim Kernhaushalt angeglichen. Rücklagenzuführungen zu Sondervermögen werden nunmehr also genauso gebucht, wie dies beim Kernhaushalt bereits der Fall ist.



**10.** Diese Neuregelung erfolgt rückwirkend ab dem Jahr 2020. Das führt zu gewissen Korrekturen im Hinblick auf den die Kreditregelgrenze überschreitenden Betrag und angesichts der damit einhergehenden Rückzahlungsverpflichtungen auch auf den Stand des in Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG vorgesehenen Kontrollkontos. Der die Regelgrenze überschreitende Betrag erhöht sich dadurch im Jahr 2020 von rund 41,9 Milliarden Euro auf 69,6 Milliarden Euro. Der Stand des gegenwärtig einen Überschuss aufweisenden Kontrollkontos verringert sich dementsprechend von 52,0 Milliarden Euro auf 47,7 Milliarden Euro.

**11.** Die rückwirkende Regelung soll eine systemgerechte Umstellung und eine korrekte Erfassung der bereits in der Vergangenheit erfolgten Zuführungen in Höhe von rund 28 Milliarden Euro ermöglichen, die nach der alten Regelung noch nicht berücksichtigt wurden. Zusätzlich wird dadurch sichergestellt, dass sämtliche durch die Coronapandemie erfolgten Kreditaufnahmen in einheitlicher Form verbucht werden, unabhängig davon, ob sie den Kernhaushalt oder Zuführungen an Sondervermögen betreffen.

## **B. Verfassungsrechtliche Bewertung**

**12. Verfassungsrechtlich** sind mit dem Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 **zwei Fragenkomplexe** aufgeworfen, die in dieser Form bisher in der Praxis nicht aufgetreten und daher auch vom Bundesverfassungsgericht (noch) nicht beantwortet worden sind:

- Besteht eine verfassungsrechtliche Pflicht, nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG bereits erteilte Kreditermächtigungen verfallen zu lassen, sofern diese im Haushaltsvollzug aufgrund einer verbesserten Einnahmesituation für die ursprünglichen Zwecke nicht mehr benötigt werden? Sofern dies nicht der Fall ist: Unter welchen Voraussetzungen ist eine Nutzung dieser Kreditermächtigungen für andere Zwecke möglich, insbesondere für die Zuführung an Sondervermögen, deren Ausgaben erst in späteren Jahren kassenwirksam werden, wenn die ökonomischen Voraussetzungen einer die Regelgrenze überschreitenden Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG (nach aktuellen Prognosen) voraussichtlich nicht mehr gegeben sind?
- Unter welchen Voraussetzungen kann der Gesetzgeber die Vorgaben für die buchungsmäßige Erfassung der Zuführungen an Sondervermögen modifizieren? Unter welchen Umständen ist eine solche Modifikation auch für die Vergangenheit möglich?

Diese beiden verfassungsrechtlichen Fragenkomplexe sollen im Folgenden nacheinander beantwortet werden. Dabei wird sich herausstellen, dass der **zweite Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021** insgesamt als **verfassungsgemäß** anzusehen ist.

## **I. Verfassungsmäßigkeit der „Umbuchung“ bestehender Kreditermächtigungen**

**13.** Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG sieht vor, dass Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind, wobei diesem Grundsatz nach Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG für den Bund Genüge getan ist, soweit die Einnahmen aus Krediten 0,35% des nominalen BIP nicht überschreiten. Zusätzlich sind nach Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwing symmetrisch zu berücksichtigen (Konjunkturkomponente). Die sich daraus ergebende Regelobergrenze für die Kreditaufnahme ist im Hinblick auf die Konjunkturkomponente bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz neu zu berechnen. Die aktualisierte Regelobergrenze für die Kreditobergrenze beträgt im Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt danach 33,169 Milliarden Euro.

**14.** Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG ermöglicht jedoch im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, eine Überschreitung dieser Regelobergrenze. Von dieser Möglichkeit hat der Bundesgesetzgeber im allgemeinen Bundeshaushalt 2021 angesichts der andauernden Coronapandemie Gebrauch gemacht.<sup>2</sup> Dass die Coronapandemie eine solche Notsituation darstellte und weiterhin darstellt, wird von keiner Seite ernsthaft bestritten. Die Nettokreditaufnahme betrug danach insgesamt 240,176 Milliarden Euro. Diese Nettokreditaufnahme wird durch den Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt nicht verändert. Die aktualisierte Regelobergrenze wird nunmehr folglich um einen Gesamtbetrag von 207,007 Milliarden Euro überschritten.

**15.** Art. 115 Abs. 2 S. 6 ermächtigt zwar prinzipiell zu einer beitragsmäßig nicht limitierten Überschreitung der Regelobergrenze.<sup>3</sup> Allerdings wird nach überwiegender Ansicht verlangt, dass die über die Regelobergrenze hinausgehende Staatsverschuldung dazu bestimmt und geeignet sein muss, die Notsituation zu beseitigen (Verursachungszusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Beseitigung der konkreten Notsituation; Krisenkonnexität).<sup>4</sup> Das Vorliegen einer

---

<sup>2</sup> Die Schuldenbremse ist insofern nicht „ausgesetzt“, vielmehr wird von einer vorgesehenen Ausnahbestimmung Gebrauch gemacht, zutreffend klarstellend *T. Petzold*, Das Ende der Schuldenbremse?, KJ 2021, 397 ff.

<sup>3</sup> *W. Heun*, in: H. Dreier, GG-Kommentar Band III, 3. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 38; *C. Gröpl*, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020, S. 17.

<sup>4</sup> *R. Wendt*, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, GG-Kommentar, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 53a; *C. Gröpl*, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020, S. 17 ff. mit weiteren Nachweisen aus der Literatur.



Notsituation ermächtigt den Haushaltsgesetzgeber mithin nicht zu einer grenzenlosen Verschuldung. Zu fordern ist vielmehr eine Krisenkonnexität der Verschuldungshöhe und der Kreditverwendung (relative Verschuldungsgrenze), die vom Haushaltsgesetzgeber darzulegen ist und verfassungsgerichtlich jedenfalls auf ihre Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit zu überprüfen ist.<sup>5</sup> Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass – abhängig von der Art der Krise und ökonomischen Auswirkungen – bereits die Kreditaufnahme als solche zu einer Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung und damit zu einer Überwindung der Krise beitragen kann, da sie verhindert, dass allgemeine Ausgaben an anderer Stelle während der Krise gekürzt werden müssen, so dass nicht zuletzt die automatischen Stabilisatoren ihre volle Wirkung entfalten können. Auch kreditfinanzierte rein konsumtive Ausgaben können zudem geeignet sein, zur Beseitigung der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Notsituation beizutragen (Abwrackprämie). Dieser Aspekt spricht dafür, stets die Besonderheiten der konkreten Notsituation zu berücksichtigen und die Anforderungen an die Geeignetheit der kreditfinanzierten Ausgaben nicht pauschal zu hoch anzusetzen bzw. einen angemessenen Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers zu akzeptieren. Jedenfalls führt das Erfordernis eines „unmittelbaren Veranlassungszusammenhangs“<sup>6</sup> vor diesem Hintergrund kaum weiter, da es stets die Eigenarten der jeweiligen Notsituation sind, die in einer wertenden Gesamtbetrachtung ergeben, wann unter Beachtung der Zwecke des Art. 115 Abs. 2 GG eine hinreichende Krisenkonnexität anzunehmen ist.

**16.** Anders gewendet: Was unter „unmittelbar“ zu verstehen ist, lässt sich sinnvollerweise nicht pauschal beantworten, da letztlich alle Folgen einer Notsituation in irgendeiner Form als unmittelbar oder mittelbar interpretiert werden können – der Begriff der Unmittelbarkeit verdeckt (bewusst), dass hier stets (normative) Wertungen im Spiel sind. Dass etwa ein einmaliges und regional begrenztes Hochwasser in dieser Hinsicht anders zu bewerten ist, als eine mehrjährige, die Wirtschaft im gesamten Bundesgebiet massiv beeinträchtigende, nachgerade lähmende Pandemie, leuchtet unmittelbar ein. Während es im ersten Fall vornehmlich um Wiederaufbaumittel und regional begrenzte finanzielle Unterstützungen gehen wird, können im zweiten Fall auch allgemeine, die Gesamtwirtschaft belebende finanzielle Aufwendungen nicht von vornherein als „mittelbar“ (und damit nichtkreditfinanzierungsfähig) qualifiziert werden. Wenn insofern ausgeführt wird, dass die durch die Notsituation ermöglichte Nettokreditaufnahme nicht als Begründung verwendet werden darf, „politische Programme umzusetzen, zu beschleunigen oder sonst zu fördern, die bereits vor Beginn der Notlage Teil der politischen Agenda waren und nicht

---

<sup>5</sup> R. Wendt, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, GG-Kommentar, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 53a.

<sup>6</sup> So C. Gröpl, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020, S. 20 f.





unmittelbar zur Überwindung der Notlage beitragen“,<sup>7</sup> mag man dem prinzipiell zustimmen. Wirklich weiterführend für den konkreten Fall ist eine solche Aussage jedoch nicht. Denn entscheidend bleibt auch dann die Frage, was man in diesem Zusammenhang unter unmittelbar verstehen will, was erneut nur unter Berücksichtigung der konkreten Notsituation und ihren ökonomischen Auswirkungen sowie die Wertungen des Art. 115 Abs. 2 GG beantwortet werden kann. Auch nach der soeben zitierten Formulierung erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass auch bei solchen älteren politischen Programmen die geforderte Unmittelbarkeit besteht. Mit anderen Worten: Es kommt eben doch auf die Art der Krise an.

**17.** Diese Krisenkonnexität soll im Hinblick auf die bereits im allgemeinen Haushalt vorgesehene Ermächtigung zur Neuverschuldung in Höhe von 240,176 Milliarden Euro an dieser Stelle unterstellt werden. Es wird mithin davon ausgegangen, dass diese Überschreitung der Regelobergrenze im ursprünglichen Haushaltsgesetz 2021 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden war.

**18.** Das Grundgesetz enthält allerdings keine expliziten Vorgaben wie zu verfahren ist, sofern ursprünglich verfassungsmäßig gewährte Kreditermächtigungen aufgrund einer positiven Entwicklung im Haushaltsvollzug nicht mehr benötigt werden. Diese Frage ist daher unter Rückgriff auf die juristische Methodik und unter Berücksichtigung des Telos des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG zu beantworten.

**19.** Dabei ist nach allgemeinen Regeln zunächst der Ausnahmecharakter des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG zu berücksichtigen; die Auslegung darf nicht dazu führen, dass dieser Ausnahmecharakter unterhöhlt wird und dadurch der Zweck des gesamten Art. 115 Abs. 2 GG – die Kreditaufnahme des Bundes zur Sicherung der finanziellen Interessen „kommender Generationen“ wirksam zu begrenzen – unterlaufen wird. Daraus dürfte zunächst folgen, dass eine „Umwidmung“ bereits erteilter Kreditermächtigungen jedenfalls dann nicht mehr zulässig sein kann, wenn die wirtschaftliche Entwicklung zum Zeitpunkt der Aufstellung des Nachtragshaushalts eine neuerliche Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG nicht mehr zuließe, weil die Notsituation bereits vollständig überwunden ist. Entgegen der Intention der Regelung des Art. 115 Abs. 2 GG würde die unerwartet positive wirtschaftliche Entwicklung andernfalls den finanziellen Spielraum des Bundes erhöhen, obwohl Art. 115 Abs. 2 GG gerade vom Gegenteil ausgeht: Der finanzielle Spielraum wird danach in der Krise, nicht nach deren Überwindung erweitert. Um eine solche Situation geht es im Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 jedoch gerade

---

<sup>7</sup> C. Gröpl, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020, S. 20.



nicht. Dass die Coronapandemie und damit die für Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG relevante Notsituation aktuell noch andauert, sich möglicherweise sogar wieder verschärft, wird von niemandem bestritten und ist zuletzt auch vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bestätigt worden.<sup>8</sup> Nach allgemeiner Auffassung ist gegenwärtig vielmehr davon auszugehen, dass die coronabedingte Notsituation noch bis (mindestens) Ende 2022 fortbesteht, möglicherweise aber auch noch im Anschluss anhält.

**20.** Aus dem Ausnahmecharakter folgt zudem, dass eine entsprechende Umbuchung bestehender Kreditermächtigungen auch dann ausscheiden muss, sofern die nunmehr vorgesehenen kreditfinanzierten Ausgaben keinerlei Krisenkonnexität aufweisen, sie also unter keinem Gesichtspunkt geeignet erscheinen, zur Beseitigung der fortbestehenden Krisenfolgen beizutragen. Andernfalls könnte die für die Krisenbeseitigung gedachte Ausnahmeregelung genutzt werden, um nicht krisenbedingte Ausgaben zu finanzieren. Das aber wäre mit dem Sinn und Zweck des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG nicht vereinbar. An dem Erfordernis der Krisenkonnexität führt verfassungsrechtlich mithin kein Weg vorbei. Auch um eine solche Konstellation handelt es sich beim Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt (und entgegen vereinzelt Medienberichten) jedoch nicht. Die vorgelegte Begründung betont (wie dargelegt) immer wieder, dass die Zuführung an den Energie- und Klimafonds der mittel- bis langfristigen Überwindung der Pandemiefolgen zu dienen bestimmt ist und insbesondere die erforderliche Planungssicherheit insbesondere für private Investitionen in diesem Bereich sichern soll, die pandemiebedingt deutlich zu gering ausgefallen sind.

**21.** Aus dieser vom Haushaltsgesetzgeber vorgetragenen Krisenkonnexität ergibt sich allerdings nicht automatisch die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der damit einhergehenden Umbuchung bestehender Kreditermächtigungen. Wie erläutert, gilt es vielmehr die Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der vom Haushaltsgesetzgeber vorgetragenen Krisenkonnexität zu überprüfen, wobei insbesondere zu berücksichtigen ist, dass eine Auszahlung der finanziellen Mittel durch den Energie- und Klimafonds jedenfalls zu einem beträchtlichen Teil erst erfolgen wird, wenn die Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG voraussichtlich nicht mehr gegeben sind (also ab 2023). Die Darlegungs- und Begründungsanforderungen dürften dabei umso strenger ausfallen, je weniger die kreditfinanzierten Mittel der direkten Krisenbewältigung und je mehr diese der längerfristigen Stabilisierung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung dienen.

---

<sup>8</sup> *Sachverständigenrat*, Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/2022, S. 6, Rn. 15.

**22.** Wie dargelegt, sind die konkreten Anforderungen an die Krisenkonnexität der kreditfinanzierten Ausgaben jedoch vor dem Hintergrund der konkreten Notsituation zu bestimmen. Es ist daher nicht möglich, diese den Zuführungen an den Energie- und Klimafonds pauschal abzusprechen. Insofern sind zunächst die Besonderheiten der Coronapandemie und die sich daraus ergebenden konkreten Konnexitätsanforderungen zu ermitteln. Dabei ließe sich zunächst argumentieren, dass die konkreten Konnexitätsanforderungen in diesem Fall bereits deshalb reduziert sind, weil es sich nicht um die Erteilung neuer, sondern um die Umbuchung bereits bestehender Kreditermächtigungen handelt. Insoweit ließe sich möglicherweise argumentieren, dass die Nutzung bestehender (verfassungsmäßig erteilter) Kreditermächtigungen anders zu bewerten ist, als die in einem Nachtragshaushalt erfolgende Erweiterung der Kreditermächtigungen (wie es im Jahr 2020 der Fall war). Vor dem Hintergrund des Zwecks der Regelung des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG dürfte dies aber keinen Unterschied machen. Mit der veränderten wirtschaftlichen Lage tritt vielmehr eine neue Gesamtlage ein, die eine Neubewertung auch im Hinblick auf die Nutzung bereits bestehender Kreditermächtigungen erfordert – so wie es etwa auch bei der Berechnung der Konjunkturkomponente der Fall ist. Aufgrund der im Vergleich zum ursprünglichen Haushaltsgesetz positiveren wirtschaftlichen Entwicklung wäre eine so umfangreiche Kreditermächtigung jedenfalls anders zu bewerten als das bei der ursprünglichen Haushaltsaufstellung der Fall war. Erneut würde andernfalls die positive wirtschaftliche Entwicklung den finanziellen Spielraum erhöhen bzw. die Kreditaufnahme durch die Herabsetzung der Konnexitätsanforderungen jedenfalls erleichtern, was dem Zweck des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG widersprechen würde.

**23.** Eine Herabsetzung der Konnexitätsanforderungen kann sich jedoch im Einzelfall daraus ergeben, dass Sinn und Zweck der mit der Kreditaufnahme ermöglichten Ausgaben dem Sinn und Zweck des Art. 115 Abs. 2 GG und seiner Ausnahmeregelung nicht entgegenstehen oder mit diesen sogar gleichlaufend sind. Der allgemeine Zweck des Art. 115 Abs. 2 GG wird in der Verhinderung einer allzu großen finanziellen Belastung künftiger Generationen gesehen (wenngleich dies aus ökonomischer Sicht in seiner Pauschalität fragwürdig erscheint).<sup>9</sup> Sofern die angestrebten kreditfinanzierten Ausgaben aus verfassungsrechtlicher Sicht jedoch dazu beitragen, solche finanziellen Belastungen der zukünftigen Generation explizit zu reduzieren, tragen diese gewissermaßen ihrerseits dazu bei, den Zweck des Art. 115 Abs. 2 GG zu fördern. Beides dient dann den finanziellen Interessen zukünftiger Generationen. Genauso verhält es sich bei heutigen finanziellen Investitionen in die Bekämpfung des Klimawandels. Schon gegenwärtig ist absehbar, dass die aktuellen Schadstoffemissionen zukünftige Generationen nicht nur in ihrer Lebensqualität beeinträchtigen werden, sondern zudem mit beachtlichen finanziellen Lasten

---

<sup>9</sup> Dazu nur A. Thiele, Staatsverschuldung und Demokratie, Leviathan 2018, 336 ff.

einhergehen, die durch jetzigen effektiven Klimaschutz drastisch gesenkt werden können.<sup>10</sup> Insofern aber wäre es wenig zweckmäßig die Regelung des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG in einer Weise zu interpretieren, die dazu führt, dass die finanziellen Belastungen zukünftiger Generationen zwar nicht durch den Schuldendienst, dafür aber durch die aufgrund versäumter finanzieller Anstrengungen in der Gegenwart massiven Aufwendungen für den Klimaschutz in der Zukunft möglicherweise sehr viel stärker belastet werden. Mit einer ähnlichen Argumentation wird bereits seit längerem dafür argumentiert, die *positiven* finanziellen Auswirkungen heutiger Investitionen bei der Ausgestaltung von Schuldenbremsen jedenfalls zu berücksichtigen (goldene Regel) – zuletzt sehr deutlich durch *Olivier Blanchard*.<sup>11</sup> Es liegt insofern nahe, verhinderte *negative* finanzielle Auswirkungen entsprechend zu behandeln. Das führt zwar nicht dazu, dass entsprechende kreditfinanzierte Ausgaben von Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG generell nicht mehr erfasst würden (wenngleich es sinnvoll erscheint, über die Einführung einer solchen „grünen goldenen Regel“ nachzudenken). Es führt aber jedenfalls zu einer Herabsenkung der Anforderungen an die notwendige Krisenkonnexität im Vergleich zu Ausgaben, bei denen ein solcher Gleichlauf der Zwecke nicht gegeben ist. Die besondere Bedeutung eines effektiven Klimaschutzes gerade im Hinblick auf zukünftige Generationen ist vom Bundesverfassungsgericht in seinem Klimabeschluss aus dem Jahre 2021<sup>12</sup> explizit betont worden. Je größer der Gewinn finanzieller Spielräume durch heutige Ausgaben und je geringer die finanziellen Belastungen durch eine heutige Schuldenaufnahme sind, desto stärker spricht dieses Argument für die Zulässigkeit entsprechender Kreditaufnahmen und damit für eine Absenkung der Anforderungen an die nachzuweisende Krisenkonnexität.

**24.** Eine solche Reduktion kommt daher auch umso eher in Betracht, je weniger das Argument einer finanziellen Belastung künftiger Generationen durch die Schuldenaufnahme aufgrund der aktuellen Finanzierungsbedingungen für den Bund durchschlägt. Die (vermeintliche) Belastung zukünftiger Generationen wird insoweit nämlich zentral mit den enormen Zinsbelastungen begründet, die sich durch die Schuldenaufnahme ergeben. Unabhängig davon, ob dieses Argument als solches überzeugt, wird man dann jedoch günstige Zinskonditionen bei der Ermittlung der konkreten Konnexitätsanforderungen nicht pauschal außer Acht lassen können, sofern es

---

<sup>10</sup> R. Wendt, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, GG-Kommentar, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 11. Dieser strukturelle Gleichlauf zwischen den Zielen des Art. 115 und Art. 20a GG ist von Josef Isensee bereits frühzeitig herausgearbeitet worden, siehe J. Isensee, in: FS Friauf, S. 705 ff.

<sup>11</sup> O. Blanchard, Why low interest rates force us to revisit the scope and role of fiscal policy: 45 takeaways | PIIE, No. 17: „Public investment spending, to the extent that it generates future increases in fiscal revenues, can be partly financed by debt without threatening debt sustainability, something that any rule should reflect. Too often, the application of simple rules has led to inefficient cuts in public investment.“

<sup>12</sup> BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u.a.

um kreditfinanzierte Aufgaben geht, denen ihrerseits eine besondere Bedeutung für die finanzielle Entlastung zukünftiger Generationen zukommt.<sup>13</sup> Anders gewendet: Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG steht einer ausnahmebedingten Kreditfinanzierung umso weniger entgegen, je weniger die Kreditfinanzierung selbst zu einer zins- und tilgungsbedingten finanziellen Zukunftsbelastung führt und je mehr die kreditfinanzierten Ausgaben zu einer Reduktion finanzieller Zukunftsbelastungen beitragen. Dass die Kreditkonditionen für den Bund aktuell außerordentlich günstig sind, muss an dieser Stelle nicht explizit betont werden – allein im Jahr 2021 lag der „Zinsgewinn“ des Bundes bei rund sechs Milliarden Euro.

**25.** Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe erweist sich die **Zuführung an den Energie- und Klimafonds als verfassungsgemäß**. Die Bundesregierung bzw. der Haushaltsgesetzgeber haben in ausreichender Form dargelegt, dass die Zuführung der mittelfristigen Überwindung der Coronapandemie dient. Diese Einschätzung erweist sich angesichts der Besonderheiten der wirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie und unter Berücksichtigung der in diesem Fall herabgesetzten Anforderungen an die notwendige Krisenkonnexität als nachvollziehbar und vertretbar. Sofern man dem Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG eine entsprechende Voraussetzung entnehmen will, besteht angesichts der Besonderheiten der Coronapandemie mithin bei der Zuführung an den Energie- und Klimafonds der erforderliche „unmittelbare Veranlassungszusammenhang“.

**26.** Die Bundesregierung bezweckt mit der Zuführung an den Energie- und Klimafonds zunächst eine Überwindung der dramatischen ökonomischen Auswirkungen der Coronapandemie und damit der Krise, die zu einer zusätzlichen Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG ermächtigt. Dass mit den zugeführten Mitteln zudem der Klimawandel bzw. dessen Folgen abgeschwächt werden sollen, steht dem nicht entgegen, da es insoweit nur darauf ankommt, dass es um die Verbesserung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung geht, die durch die Coronapandemie auch im Hinblick auf die notwendigen Investitionen im Klimabereich erheblich beeinträchtigt worden ist. Auch der Umstand, dass der Energie- und Klimafonds bereits sehr viel früher errichtet wurde, spielt daher keine Rolle.<sup>14</sup> Entgegen manchen Darstellungen in der Öffentlichkeit geht es gerade nicht darum, die durch die Pandemie ermöglichte Kreditaufnahme

---

<sup>13</sup> Zum generell erweiterten finanziellen Spielraum aufgrund des weltweit niedrigen Zinsniveaus auch O. Blanchard, *Why low interest rates force us to revisit the scope and role of fiscal policy: 45 takeaways* | PIIE, No. 11: „The fact that  $r < g$  has important implications for debt dynamics. Put simply, it gives countries more fiscal space. They can run (some) primary deficits and keep their debt ratios (the ratio of debt to GDP) constant, or even decrease them.“

<sup>14</sup> In diesem Sinne wohl aber C. Gröpl, *Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020*, S. 20.



für die Abmilderung einer gänzlich anderen Notsituation zu nutzen, bei der eine erweiterte Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG von vornherein nicht möglich gewesen wäre. Die Coronapandemie hatte vielmehr massive Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik, wodurch auch die Energiewirtschaft im Allgemeinen und das private Engagement in die Klimatransformation im Besonderen erheblich betroffen waren. Dass mit der Zuweisung der finanziellen Mittel zugleich einer anderen Krise – der Klimakrise – entgegengewirkt wird, schadet insofern nicht. Hier unterscheidet sich die Pandemie in ihren Auswirkungen insofern signifikant von anderen, in ihren Auswirkungen sowohl zeitlich als auch regional stark begrenzten Notsituationen. Ähnlich wie bei der Finanzkrise, der von staatlicher Seite teilweise mit rein konsumtiven Ausgaben in völlig anderen Wirtschaftsbereichen wie der Automobilwirtschaft (!) begegnet wurde („Abwrackprämie“), wird man die gesamtgesellschaftlichen Verwerfungen, die praktisch keinen Wirtschaftsbereich verschont haben, in einer solchen Konstellation nicht umfassend zu „mittelbaren“ Folgen erklären können. Was, wenn nicht diese enormen allgemeinen wirtschaftlichen Konsequenzen, sollten andernfalls überhaupt als „unmittelbar“ angesehen werden?

**27.** Dieser Einschätzung steht daher auch nicht entgegen, dass die zugeführten Mittel kassenwirksam möglicherweise erst zu einem Zeitpunkt ausgezahlt werden, in dem einer erweiterte Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG nicht mehr möglich wäre. Auch insoweit sind die Besonderheiten und insbesondere die Dauer und Auswirkungen der jeweiligen Notsituation in die Auslegung der Grenzen des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG zu berücksichtigen. Daraus kann sich etwa im Falle eher kürzerer und regional begrenzter Notsituationen ergeben, dass tatsächlich ein enger auch zeitlicher Zusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Auszahlung der finanziellen Mittel besteht bzw. von Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG gefordert werden muss. Das dürfte etwa im Fall von Überschwemmungen oder Sturmkatastrophen der Fall sein, die in ihren Folgen sowohl zeitlich als auch regional stark begrenzt sind. Notlageninduzierte und kreditfinanzierte Maßnahmen sind in solchen Fällen dann nur solche, die „direkt und zeitnah“<sup>15</sup> ergriffen werden. Was in einer solchen begrenzten Notsituation kreditfinanziert werden kann, versteht sich überwiegend von selbst – dass anlässlich einer solchen Notsituation die Zuführung erheblicher Mittel an der Energie- und Klimafonds als „mittelbar“ und damit unzulässig angesehen werden müsste, dürfte von keiner Seite ernsthaft bestritten werden.

**28.** Das ist hingegen bei der (weltweiten) Coronapandemie, die bereits knapp zwei Jahre andauert und deren Ende weiterhin nicht konkret absehbar ist – es dürfte aufgrund der Omikron-Variante erneut in weitere Ferne gerückt sein –, nicht der Fall. Diese Notsituation ist sowohl in

---

<sup>15</sup> C. Gröpl, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020, S. 20.



ihren zeitlichen als auch in ihren finanziellen und territorialen Dimensionen besonders und wirkt sich daher auch besonders nachhaltig (negativ) auf die wirtschaftliche Entwicklung im gesamten Bundesgebiet (und darüber hinaus) aus.<sup>16</sup> In einer solchen Situation aber sind zur Überwindung der erheblichen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen und Unsicherheiten unbestritten längerfristige und nachhaltige finanzielle Unterstützungen von staatlicher Seite notwendig, um das erschütterte Vertrauen der MarktteilnehmerInnen im gesamten Bundesgebiet wieder zu stärken und ihre Investitionstätigkeit anzuregen. Bei der Ermittlung der zulässigen „unmittelbaren“ krisenbedingten Ausgaben und ihrer Höhe kommt insofern auch die gesamtwirtschaftliche Verantwortung des Bundes zum Tragen, die in dieser Form bei den einzelnen Bundesländern nicht besteht und die eine Begrenzung der finanzierbaren Maßnahmen auf zeitlich eng mit der Pandemie verknüpfte Auswirkungen schon aus teleologischen Gründen nicht sinnvoll erscheinen lässt. Auch Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG ist insofern daran gelegen, die jeweilige Notsituation umfassend und endgültig zu überwinden, schon um neuerliche und möglicherweise sehr viel teurere wirtschaftliche Einbrüche auszuschließen.

**29.** Diese weiterhin angespannte und volatile gesamtwirtschaftliche Situation aufgrund der Coronapandemie hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung denn auch in seinem letzten Jahresgutachten explizit betont und insoweit festgehalten, dass die weitere wirtschaftliche Entwicklung bedeutenden Risiken unterliegt, die gerade im nicht präzise vorherzusagenden weiteren Verlauf der Pandemie ihre Ursache finden.<sup>17</sup> Die Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums setzt danach „die langfristige Stärkung des Produktionspotenzials voraus. Dies hängt insbesondere von den Forschungs- und Entwicklungsausgaben sowie den privaten und öffentlichen Investitionen ab.“<sup>18</sup> Schon seinem „Krisengutachten“ aus dem Jahr 2020 hatte der Sachverständigenrat betont, dass die erforderliche Konjunkturstützung den Strukturwandel unterstützen muss und zur Förderung dazu notwendiger insbesondere privater Investitionen die Erwartungsstabilisierung eine besondere Rolle spielt: „Die fiskalischen Impulse werden nur dann ihre volle realwirtschaftliche Wirkung entfalten, wenn nicht in absehbarer Zeit Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen drohen, die zu Konsum- oder Investitionszurückhaltung führen.“<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> *Lars P. Feld/V. Grimm/M. Schnitzer/A. Truger/V. Wieland*, So kann sich die Wirtschaft erholen, SZ vom 22. Mai 2020: „Die Pandemie hat praktisch alle Länder erfasst und dürfte mit einem weltweiten Rückgang der Wirtschaftsleistung einhergehen.“

<sup>17</sup> *Sachverständigenrat*, Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/2022, S. 1, Rn. 2.

<sup>18</sup> *Sachverständigenrat*, Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/2022, S. 3, Rn. 8.

<sup>19</sup> *Lars P. Feld/V. Grimm/M. Schnitzer/A. Truger/V. Wieland*, So kann sich die Wirtschaft erholen, SZ vom 22. Mai 2020.

**30.** Der Bundesregierung bzw. dem Haushaltsgesetzgeber geht es mit der Zuführung der Finanzmittel an den Energie- und Klimafonds gerade darum, solche öffentlichen und privaten Investitionen zu ermöglichen und in einem weiterhin volatilen ökonomischen Umfeld zu verstetigen und so Erwartungshaltungen zu stabilisieren und die erheblichen („unmittelbaren“) ökonomischen Folgen der Coronapandemie zu überwinden bzw. abzumildern. Wenn aber eine Notsituation solche gesamtwirtschaftlich langfristigen Folgen hat, muss es dem Haushaltsgesetzgeber auch möglich sein, unter Berufung auf Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG längerfristige Finanzierungsoptionen anzubieten, die in ihrem zeitlichen Horizont über die eigentliche Notsituation im engeren Sinne hinausgehen, da die erforderliche Erwartungssicherheit für Investitionen anders nicht garantiert werden kann. Das gilt erst recht, wenn – was auch der Sachverständigenrat betont – das eigentliche Ende der Notsituation (hier der Pandemie) keineswegs sicher ist. Es handelt sich insoweit um eine gerade für die Überwindung der Folgen der Coronapandemie spezifische und besonders gut passende Maßnahme, der über die Zuführung der finanziellen Mittel in ein außerhalb des gewöhnlichen Haushalts angesiedeltes und verstetigtes Sondervermögen – hier dem Energie- und Klimafonds – eine besondere Glaubwürdigkeit verliehen werden kann, da für eine erfolgreiche Transformation und damit einhergehende wirtschaftliche Erholung geeignete langfristige Rahmenbedingungen essentiell sind.<sup>20</sup> Das gilt nach Ansicht des Sachverständigenrates ausdrücklich für die Sicherstellung der notwendigen privaten Investitionen, die die Bundesregierung mit der Zuführung gerade ermöglichen will: „Für die Investitionen des Privatsektors werden wachstumsfreundliche und verlässliche Rahmenbedingungen zentral sein.“<sup>21</sup> Es ist gerade diese Verlässlichkeit und Verstetigung, die mit der Zuführung an den Energie- und Klimafonds erzielt wird.

**31.** Auch in der Höhe sind die Zuweisungen vor diesem Hintergrund nicht zu beanstanden. Zwar lässt sich eine konkrete verfassungsrechtliche Grenze nicht angeben, bis zu der eine Krisenfinanzierung möglich ist; entscheidend ist – wie dargelegt – das Erfordernis der Krisenkonnexität. Wenn eine solche besteht (wie soeben festgestellt) muss aber gleichwohl nachvollziehbar dargelegt werden, dass und warum die vorgesehene Höhe der veranschlagten Mittel für den Krisenbeseitigungszweck erforderlich ist, zu diesem jedenfalls nicht völlig außer Verhältnis steht.<sup>22</sup> Das ist hier der Fall. Allein der Verlust an realem Produktionspotenzial liegt im Vergleich zu Vorkrisenschätzungen bei rund 1,3%, was bei einem Multiplikator von 1 schon für sich einen

---

<sup>20</sup> *Sachverständigenrat*, Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/2022, S. 6, Rn. 15.

<sup>21</sup> *Sachverständigenrat*, Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/2022, S. 8, Rn. 21.

<sup>22</sup> Vgl. auch *M. Heintzen*, in: I. v. Münch/P. Kunig, Grundgesetz, Band 2, 7. Auflage 2021, Art. 109, Rn. 44: „Die Außergewöhnlichkeit der Lage ist zugleich Maßstab für die Höhe der zu ihrer Bewältigung aufzuwendenden Mittel.“



jährlichen Finanzbedarf in Höhe von rund 46 Milliarden Euro begründet. Vergleicht man die Herbstprojektion 2019 mit derjenigen von 2021 liegt der kumulierte Investitionsrückstand zudem bei rund 74 Milliarden Euro. Insofern erweisen sich die für mehrere Jahre vorgesehenen 60 Milliarden Euro zumindest nicht als völlig außer Verhältnis zu den prognostizierten Krisenfolgen, denen begegnet werden soll.

**32.** Der Feststellung einer hinreichenden Krisenkonnexität und einer insgesamt mit Art. 115 Abs. 2 GG vereinbaren Ausgestaltung der finanziellen Zuführung steht auch das Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27.11.2021 (P.St. 2783, P.St. 2827) nicht entgegen, dessen Ausführungen zu Art. 141 Abs. 4 HV ohnehin nur bedingt auf die Auslegung des Art. 115 Abs. 2 GG durchschlagen, was sich – abgesehen vom unterschiedlichen Normgeber – schon aus der bereits erwähnten besonderen gesamtwirtschaftlichen Verantwortung des Bundes ergibt, die in der Finanzverfassung des Grundgesetzes an verschiedenen Stellen zum Ausdruck kommt.

**33.** Der hessische Staatsgerichtshof betont insoweit zunächst und zutreffend immer wieder den weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum, der dem Haushaltsgesetzgeber sowohl bei der Feststellung einer Notsituation als auch der für deren Überwindung erforderlichen Kreditaufnahme zukommt.<sup>23</sup> Zwar verlangt der Hessische Staatsgerichtshof, dass sich die vom Haushaltsgesetzgeber beschlossene notlageninduzierte Neuverschuldung als geeignet, erforderlich und angemessen zur Überwindung der Notlage darstellt. Ob dies der Fall ist, obliegt allerdings lediglich einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle.<sup>24</sup> Anders als der hessische Haushaltsgesetzgeber ist der Bundeshaushaltsgesetzgeber den sich daraus ergebenden Darlegungs- und Begründungsanforderungen jedoch gerecht geworden (unabhängig davon, ob diese Maßstäbe bei Art. 115 Abs. 2 GG überhaupt anzulegen sind). Die vorgelegte Begründung zum Zweiten Nachtrag zum Bundshaushalt 2021 legt ausführlich die Krisenkonnexität (den Veranlassungszusammenhang) der Zuführung dar und betont insbesondere das Ziel, eine langfristige Planungssicherheit für private Investitionen sicherzustellen, die aufgrund der pandemiebedingten ökonomischen Unsicherheiten massiv beeinträchtigt ist. Dass diese Begründung angesichts der herabgesetzten Anforderungen, die in diesem Fall an die Krisenkonnexität zu stellen sind, nachvollziehbar und vertretbar ist, wurde oben bereits dargelegt.

**34.** Aus der vorgelegten Begründung ergibt sich auch in hinreichender Form, warum nicht anstelle der Kreditfinanzierung auf bereits bestehende Rücklagen zurückgegriffen wird.<sup>25</sup> Das ergibt sich insbesondere daraus, dass solche allgemeinen Rücklagen gerade in einer volatilen

---

<sup>23</sup> Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27.11.2021 (P.St. 2783, P.St. 2827), Rn. 239 ff.

<sup>24</sup> Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27.11.2021 (P.St. 2783, P.St. 2827), Rn. 253.

<sup>25</sup> Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27.11.2021 (P.St. 2783, P.St. 2827), Rn. 288 f.



ökonomischen Situation eine wichtige allgemeine stabilisierende Wirkung entfalten und die notwendige Flexibilität sichern. Sollten in naher Zukunft weitere finanzielle Engpässe auftreten, müsste mangels bestehender Rücklagen andernfalls unter Umständen auf den Energie- und Klimafonds zurückgegriffen werden, wodurch die angestrebte Planungssicherheit für private Investitionen nicht erreicht werden könnte. Ohnehin ist vor diesem Hintergrund fraglich, inwieweit sich der Regelung des Art. 115 Abs. 2 GG das Erfordernis entnehmen lässt, in einer Notsituation pauschal auf sämtliche bestehenden (und verfassungsrechtlich zulässig errichteten) finanziellen Rücklagen zurückzugreifen, bevor eine erweiterte Kreditaufnahme für besondere Aufgaben in Betracht gezogen wird.

## **2. Verfassungsmäßigkeit der rückwirkenden Neuregelung der Erfassung der Nettokreditaufnahme der Sondervermögen im Rahmen der Schuldenregel**

**35.** Das Grundgesetz enthält keine explizite Regelung wie die Nettokreditaufnahme für die Zuführung von Finanzmitteln an Sondervermögen zu verbuchen ist. Insofern ist der Gesetzgeber aufgetragen für entsprechende Vorgänge eine angemessene Regelung zu finden, die mit dem verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist und den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit entspricht.

**36.** Nach der bisherigen Regelung gleicht ein Überschuss eines Sondervermögens aus der Zuweisung vom Kernhaushalt die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts aus. Erst die Mittelabflüsse aus den befüllten Sondervermögen werden als strukturelle Ausgaben wirksam. Diese Regelung erweist sich (unstrittig) als verfassungskonform. Sie führt allerdings dazu, dass im Rahmen der Haushaltsaufstellungen Schätzungen im Hinblick auf die zu erwartenden Überschüsse und Defizite vorzunehmen sind, die zwangsläufig mit gewissen Unsicherheiten verbunden sind.

**37.** Nach der Neuregelung sollen werden kreditfinanzierte Mittelzuflüsse unmittelbar mit dem Abfluss aus dem Kernhaushalt von der Schuldenregel erfasst. Auch eine solche Regelung ist mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben (unstrittig) vereinbar. Da entsprechende Schätzungen danach nicht mehr notwendig sind, dürfte sie den genannten Haushaltsgrundsätzen sogar noch etwas besser entsprechen.

**38.** Die Regelung soll allerdings zugleich rückwirkend für das Jahr 2020 erfolgen, ein Jahr indem letztmalig gewisse Defizite bestanden. Eine solche Rückwirkung ist verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen. Sie wird in diesem Bereich auch nicht durch etwaige auf subjektiven Rechten beruhende Vertrauenserwägungen eingeschränkt. Dass dadurch der Kreditaufnahmespielraum im Jahr 2021 einmalig erhöht wird, steht dem daher ebenfalls nicht entgegen, solange sichergestellt ist, dass weiterhin alle relevanten Kreditfinanzierungen der Vergangenheit durch die



Regelungen der Schuldenbremse adäquat erfasst und insbesondere Tilgungsplan und Kontrollkonto entsprechend angepasst werden. Das ist hier der Fall.

**39.** Darüber hinaus wird dadurch eine einheitliche haushalterische Behandlung der gesamten Coronakredite (auch im Hinblick auf die Tilgungsfristen) erreicht, was die Haushaltsklarheit schärft und als zusätzlicher sachlicher Grund angeführt werden kann, der die rückwirkende Regelung trägt.

Prof. Dr. Alexander Thiele

Karlsruhe, den 5. Januar 2022

## **Stellungnahme im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (BT-Drucksache 20/300)**

### **I. Anlass**

1. Der Zweite Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 schafft die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Zuweisung von 60 Mrd. Euro an das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) aus bereits bestehenden Kreditemächtigungen, die aufgrund von Steuermehreinnahmen und globalen Minderausgaben nicht genutzt wurden.

2. Verbunden mit dem Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 wird die Berücksichtigung von Sondervermögen für die Bestimmung der jährlichen Nettokreditaufnahme geändert. Überschüsse aus Rücklagenzuweisungen des Kernhaushaltes an Sondervermögen haben bislang die Nettokreditaufnahme des Kernhaushaltes in gleicher Höhe ausgeglichen. Mit der geänderten Berücksichtigung belasten Rücklagenzuweisungen des Kernhaushaltes an Sondervermögen die Nettokreditaufnahme des Kernhaushaltes in voller Höhe im Haushaltsjahr der Zuweisung, d.h. unabhängig davon, wann die Rücklage kassenwirksam verausgabt wird.

### **II. Ökonomische Rahmenbedingungen**

3. Der Zweite Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 steht im Zeichen zweier Entwicklungen von unterschiedlicher zeitlicher Dimension: der Corona-Pandemie und der Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft zur Klimaneutralität.

4. Die Corona-Pandemie hat zu einem erheblichen wirtschaftlichen Einbruch geführt. Dabei ist die deutsche Volkswirtschaft im Vergleich zu anderen reichen Volkswirtschaften bislang eher schlecht durch die Krise gekommen. Noch Ende 2021 lag die deutsche Volkswirtschaft bei wichtigen Kennziffern wie dem Bruttoinlandsprodukt, dem Pro-Kopf-Einkommen und den Investitionen unter dem Niveau von Ende 2019. Andere reiche Länder wie die USA und die skandinavischen Länder haben sich wirtschaftlich bereits deutlich besser erholt.<sup>1</sup> Der weitere wirtschaftliche Aufschwung ist aufgrund der nach wie vor hohen Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Corona-Pandemie sehr fragil.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe *Economist* vom 1. Januar 2022.

<sup>2</sup> Siehe Wollmershäuser et al. (2021).

5. Die Transformation zur Klimaneutralität wird in den nächsten Jahrzehnten erhebliche private und öffentliche Investitionen erfordern. Schon kurzfristig werden sich diese Investitionen deutlich erhöhen müssen, nachdem der Gesetzgeber im vergangenen Jahr als Reaktion auf das Klimaschutzurteil des Bundesverfassungsgerichts die Ziele zur Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen zeitlich weit nach vorne gezogen hat. Zwar führen insbesondere die Maßnahmen zur Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen auch zu zusätzlichen öffentlichen Einnahmen. Diese werden die finanziellen Spielräume des Staates aber nicht erweitern. Um die privaten Haushalte nicht finanziell zu überfordern und die Unternehmen im internationalen Wettbewerb nicht zu sehr zu schwächen, sollten die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung vielmehr an die Haushalte und Unternehmen zurückgegeben werden.<sup>3</sup>

### **III. Corona-Pandemie, Transformation und Schuldenbremse**

6. Corona-Pandemie und Transformation führen zu erheblichen Belastungen der öffentlichen Haushalte. Insbesondere vor dem Hintergrund der verfassungsmäßigen Schuldenbremse stellt sich die Frage, wie diese Belastungen getragen werden können. Zwar durfte die durch die Schuldenbremse gesetzte Grenze für die Nettokreditaufnahme in den Jahren 2020 und 2021 aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation überschritten werden. Gleiches dürfte auch für 2022 gelten. Ab 2023 soll diese Grenze aber wieder eingehalten werden.

7. Im Unterschied beispielsweise zu den Regeln des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts kennen die Regeln der deutschen Schuldenbremse keinen Anpassungspfad, auf dem nach Beendigung einer außergewöhnlichen Notsituation zu einer verfassungsmäßigen Höhe der Nettokreditaufnahme zurückzukehren ist. Indessen ist absehbar, dass die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie auch nach 2022 fiskalisch nachhallen werden. Vor diesem Hintergrund stellen Entnahmen aus zuvor gebildeten Rücklagen eine Möglichkeit dar, nach 2022 zusätzliche finanzielle Spielräume zu eröffnen, ohne die verfassungsmäßige Grenze der Nettokreditaufnahme zu verletzen. Ähnlich wie ein explizit definierter Anpassungspfad können Entnahmen aus Rücklagen den öffentlichen Haushalt in einer Übergangsphase puffern.

8. Zugleich werden mit der Bildung von Rücklagen im EKF öffentliche Mittel zweckgebunden für Investitionen in die Transformation zur Klimaneutralität verbucht. Vor dem Hintergrund der Vorgaben der Schuldenbremse, der Notwendigkeit der Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen und der wegen der Corona-Pandemie konjunkturell instabilen Lage erscheint dieses Vorgehen sachgemäß. Schließlich soll die Schuldenbremse nicht öffentliche Investitionen beeinträchtigen. Vielmehr soll sie den Gesetzgeber zu rationalen Priorisierungen im Umgang mit knappen öffentlichen Mitteln zwingen und zugleich exzessiven staatlichen Konsum verhindern. Die belastbare Ankündigung umfangreicher öffentlicher Investitionen und die Förderung privater Investitionen in die Transformation wiederum ist nicht nur wegen des vorgegebenen Pfads zur Klimaneutralität notwendig, sondern stabilisiert auch private Konjunkturerwartungen in wirtschaftlich unsicheren Zeiten.

### **IV. Bieten sich Finanzierungsalternativen an?**

9. Statt aus kreditfinanzierten Rücklagen könnten zusätzliche Transformationsinvestitionen auch aus zusätzlichen Steuern finanziert werden. In der gegenwärtigen Situation bietet sich eine solche Stra-

---

<sup>3</sup> Siehe auch Felbermayr et al. (2021).

ategie aber aus mehreren Gründen nicht an. Im internationalen Vergleich ist die Belastung insbesondere mit Ertragssteuern in Deutschland schon jetzt sehr hoch. Eine weitere Erhöhung würde die Rückkehr der deutschen Volkswirtschaft zum Wachstumspfad vor 2020 weiter erschweren. Außerdem erfordert die Transformation insbesondere private Investitionen. Diese anzuregen erfordert steuerliche Erleichterungen und keine zusätzlichen Belastungen.

10. Eine weitere Möglichkeit, Transformationsinvestitionen zu finanzieren und zugleich in der durch die Schuldenbremse gesetzten Grenze für die Nettokreditaufnahme zu bleiben, besteht in der Einrichtung einer Investitionsgesellschaft. Würde der Zweck eines solchen „Extrahaushalts“ freilich allein auf eine Finanzierungsfunktion beschränkt, dürfte das eine missbräuchliche Aushebelung der Schuldenbremse bedeuten. Selbst wenn die Investitionsgesellschaft mit einem unternehmerischen Zweck versehen würde, wäre sicherzustellen, dass eine Ausgliederung aus dem Kernhaushalt nicht für zusätzliche konsumtive Ausgaben des Kernhaushalts genutzt würde.

11. Im Hinblick auf die gegenwärtige wirtschaftliche Situation erscheint die Finanzierung künftiger Transformationsinvestitionen aus heute mit Krediten finanzierten Rücklagen ratsamer als eine Finanzierung mit zusätzlichen Steuern oder mit der Einrichtung eines Extrahaushalts. Die Verwendung von Kreditermächtigungen, die aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation gewährt wurden, beinhaltet im Unterschied zur Einrichtung eines Extrahaushalts mit eigenem Finanzvermögen nicht die Gefahr einer längerfristigen Aushebelung der Schuldenbremse. Fiskalische Regeln wie die Schuldenbremse entfalten ihre wohlfahrtsfördernde Wirkung in fiskalisch guten Zeiten.<sup>4</sup> Deshalb sollten in fiskalisch angespannten Zeiten keine Aufweichungen dieser Regeln vorgenommen werden, die in fiskalisch besseren Zeiten fortwirken. Die mit dem Zweiten Nachtrag des Bundeshaushalts 2021 intendierte kreditfinanzierte Bildung von Rücklagen vermeidet diesen Konflikt.

12. Freilich sollte in Zukunft darauf geachtet werden, dass die heutige Rücklagenzuweisung nicht dazu führt, dass bereits geplante künftige Zuweisungen aus dem Kernhaushalt an den EKF durch andere, beispielsweise konsumtive Ausgaben im Kernhaushalt ersetzt werden. Gegenwärtig liefert der Umgang mit den Mitteln des europäischen Wiederaufbaufonds Beispiele dafür, dass einige Länder mit diesen Mitteln in großem Umfang ohnehin bereits geplante Projekte finanzieren, darunter auch Deutschland.<sup>5</sup> Eine solche Substitution von investiven Mitteln sollte durch entsprechende Überprüfung vermieden werden.

## V. Geänderte Berücksichtigung von Sondervermögen

13. Die bisherige Berücksichtigung von Zuweisungen des Kernhaushalts an Sondervermögen erschwert die oben beschriebene Pufferung des Kernhaushalts nach Beendigung der außergewöhnlichen Notsituation. Nach bisheriger Praxis gleichen nämlich nicht genutzte Rücklagenzuführungen die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts wieder aus.<sup>6</sup> Wenn also beispielsweise 60 Mrd. dem EKF aus dem Kernhaushalt zugeführt und dort nicht innerhalb des betreffenden Haushaltsjahres entnommen werden, reduziert sich die Nettokreditaufnahme des Bundes in dem Haushaltsjahr um 60 Mrd. Euro, wenn nach bisheriger Praxis verbucht wird.

---

<sup>4</sup> Siehe Dulleck und Wigger (2015).

<sup>5</sup> Siehe Corti et al. (2021).

<sup>6</sup> Im Detail siehe Snelting (2019).

14. Augenscheinlich würde unter der bisherigen Buchungspraxis mit der Zuweisung von 60 Mrd. Euro an den EKF nichts gewonnen. Deshalb erscheint es folgerichtig, die Buchungspraxis so zu ändern, dass die Nettokreditaufnahme des Kernhaushaltes in voller Höhe im Jahr der Zuweisung an Sondervermögen belastet wird, auch wenn die zugewiesenen Mittel teilweise oder gänzlich erst später vereinnahmt und kassenwirksam werden.

## VI. Fazit

15. Vor dem Hintergrund der Vorgaben der Schuldenbremse, der Notwendigkeit der Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen und der wegen der Corona-Pandemie konjunkturell instabilen Lage erscheint eine Zuweisung aus dem Kernhaushalt von 60 Mrd. Euro aus bereits bestehenden Kreditermächtigungen an den EKF sachgemäß. Alternative Modelle zur Finanzierung von Transformationsinvestitionen würden entweder die baldige Rückkehr auf einen stabilen Wachstumspfad gefährden oder die Gefahr einer nachhaltigen Aufweichung der Schuldenbremse bergen. Die geänderte Berücksichtigung von Sondervermögen für die Bestimmung der jährlichen Nettokreditaufnahme ist notwendig, um die aus Zuweisungen des Kernhaushalts zu bildende Rücklage im EKF vollständig mit Nettokrediten des Haushaltsjahres 2021 zu finanzieren.

## Literaturangaben

- Corti, F. D. Gros, T. Ruiz, A. Liscai und T. Kiss-Galfalvi, D. Gstrein, E. Herold und M. Dolls (2021), The Recovery and Resilience Facility: A Springboard for a Renaissance of Public Investments in Europe?, *EconPol Policy Brief*, 40, vol. 5.
- Dulleck, U. und B.U. Wigger (2015), Politicians as experts, electoral control, and fiscal restraints, *Journal of Public Economics*, 121, 106-116.
- Economist*, Which economies have done best and worst during the pandemic?, 1. Januar 2022.
- Felbermayr, G. C. Fuest und J. Südekum (2021), Ein Masterplan für die Klimapolitik, *ifo Schnelldienst digital*, 15/2021, 3-6.
- Snelting, M. (2019), „Rainy-Day-Funds“ Behandlung von Rücklagen und Finanzvermögen in nationalen und europäischen Fiskalregeln, in: M. Junkernheinrich, S. Korioth, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019*, Bd. 245, Berliner Wissenschafts-Verlag, 333–349.
- Wollermershäuser, T., P. Brandt, S. Ederer, F. Fourné, M. Lay, R. Lehmann, S. Link, S. Möhrle, R. Šauer, S. Schiman, K. Wohlrabe und L. Zarges (2021), ifo Konjunkturprognose Winter 2021: Lieferengpässe und Coronawelle bremsen deutsche Wirtschaft aus, *ifo Schnelldienst*, Sonderheft Dezember 2021.

An den  
Vorsitzenden des  
Haushaltsausschusses des  
Deutschen Bundestages  
Prof. Dr. Helge Braun, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

## **Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 10.1.2022 zum Entwurf eines 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 (BT-Drs. 20/300)**

**Mit Urteil vom 27.10.2021 kommt dem HessStGH das Verdienst zu, als erstes Verfassungsgericht eine grundlegende, künftig als Richtschnur dienende Interpretation der in Art. 109 Abs. 3 S. 2, 2. Alt. GG verankerten, in Art. 115 Abs. 2 S. 6 – 8 GG sowie den landesverfassungsrechtlichen Parallelnormen näher ausgeformten Schuldenbremse-Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorgenommen zu haben. Die Verfassungsmäßigkeit des 2. Nachtragshaushaltsgesetzesentwurfs ist auch vor dem Hintergrund der materiellrechtlichen Ausführungen in dieser Entscheidung zu betrachten.**

### **I. Der Weg bis zur Entscheidung des HessStGH**

#### **1. Beiträge im Schrifttum**

Als Mitwirkender in der zwischen März 2007 und März 2009 tagenden Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (heute kurz: Föderalismuskommission II genannt) durfte ich\* bei der Klausurtagung am 5.2.2009 in der Julius-Leber-Kaserne in Berlin-Tegel dabei sein, als die später Verfassungstext gewordene<sup>1</sup> Schuldenbremse das Licht der Welt erblickte<sup>2</sup>. Für den Bund sollte es wegen Art. 143d Abs. 1 GG weitere knapp sieben Jahre, für die Länder sogar knapp elf Jahre dauern, bis sie ihre Wirksamkeit zum 1.1.2020 vollständig entfaltete. Von da an ging es allerdings Schlag auf Schlag und es vergingen nicht einmal drei Monate, bis es nicht mehr um den Anwendungsregelfall oder die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse ging, sondern nur noch um die Ausnahmeklausel, die sog. „Notlagennettokreditaufnahme“.

---

\* Der Verfasser ist Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, hat in beiden Föderalismuskommissionen mitgewirkt und gehört von Anbeginn an dem 2013 gebildeten Unabhängigen Beirat des Stabilitätsrates an.

<sup>1</sup> BGBl. 2009 I, 2248.

<sup>2</sup> Dazu ausf.: Henneke, NdsVBl. 2009, 121.



Die wissenschaftliche Befassung mit dieser Klausel war bis dahin äußerst schmal und im Wesentlichen auf die Kommentarliteratur beschränkt<sup>3</sup>, sieht man von einem Kurzbeitrag von *Oebbecke*<sup>4</sup> zu den Tatbestandsmerkmalen der Ausnahmeklausel ab. Die sich auf dem Stand von Juli 2019 befindende Untersuchung von *Falter*<sup>5</sup> war noch nicht erschienen.

Die Erstbefassung mit Tatbestand und Rechtsfolgen der Schuldenbremse-Ausnahmeklausel „aufgrund Corona“ findet sich daher in Heft 11 des Deutschen Verwaltungsblattes vom 1.6.2020<sup>6</sup>. Sodann folgten mehrere weitere Beiträge<sup>7</sup> und eine ausführliche Grundgesetz-Neukommentierung<sup>8</sup> sowie zwei Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 7.8.2020<sup>9</sup> und vom 22.10.2021<sup>10</sup>

## 2. Stellungnahmen des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates

Am klarsten positionierte sich der seit 2013 bestehende, auf § 7 StabiRatG fußende neunköpfige Unabhängige Beirat des Stabilitätsrates, der in seiner 13. Stellungnahme vom 18.6.2020 den seinerzeitigen Rückgriff des Bundesgesetzgebers auf die Ausnahmeklausel in einem Nachtragshaushalt

„unter den gegenwärtigen außergewöhnlichen und krisenhaften Umständen für richtig“

gehalten und seinerzeit auch keine Konsolidierungsmaßnahmen zur Korrektur für geboten erachtet hat. Dabei hat er<sup>11</sup> hervorgehoben, dass der Zweck der Ausnahmeregelung darin besteht,

„die Handlungsfähigkeit des Staates konkret zur Krisenbewältigung zu gewährleisten. Nach nationalem Recht werden Bund und Länder, nicht aber Sozialversicherungen und Kommunen, zu einer ergänzenden Kreditaufnahme in dem Umfang ermächtigt, in dem die Aufwendungen für die Bewältigung und Überwindung der Notsituation in gesundheitlicher und wirtschaftlicher Hinsicht kompetenzgemäß, bestimmt, geeignet und erforderlich sind. Hinsichtlich des erforderlichen Umfangs besteht zwar ein politischer Beurteilungsspielraum. Aufwendungen wegen der Notsituation dürfen aber nicht nur, weil jetzt die Gelegenheit besteht, und nicht ‘ultra vires’, also außerhalb der eigenen Kompetenzen, getroffen werden.“

Die letzte Aussage war insbesondere durch die seinerzeitige Ankündigung von Bundesfinanzminister *Scholz* veranlasst, zur Übernahme kommunaler Kassenkredite bereit zu sein, wozu es dann aber in der Folgezeit nicht gekommen ist.

Zur Tilgungspflicht hat der Unabhängige Beirat seinerzeit ausgeführt:

<sup>3</sup> *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 Rdnr. 212 ff., Art. 115 Rdnr. 197 ff.; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rdnr. 40; *Wendt*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rdnr. 52 ff.; *G. Kirchhof*, ebenda, Art. 109 Rdnr. 98; *Pünder*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Art. 115 Rdnr. 137 ff.; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 109 Rdnr. 67; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 109 Rdnr. 141 ff.; Art. 115 Rdnr. 39 ff.

<sup>4</sup> *Oebbecke*, NVwZ 2019, 1173.

<sup>5</sup> *Falter*, Die Schuldenbremse des GG und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S. 325 ff. (dazu *Henneke*, Der Landkreis 2021, 773).

<sup>6</sup> *Henneke*, DVBl. 2020, 725 (727 ff.).

<sup>7</sup> *Gröpl*, NJW 2020, 2523; *Meickmann*, NVwZ 2021, 97; *Henneke*, Der Landkreis 2021, 313 sowie 711; *Katz*, DÖV 2021, 670; *Klieve*, der gemeindehaushalt 2021, 277.

<sup>8</sup> *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Kommentar zum Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 109 Rdnr. 144 – 157; Art. 109a Rdnr. 48 – 50 sowie Art. 115 Rdnr. 39 – 43.

<sup>9</sup> WD-4/3000 – 080/20.

<sup>10</sup> WD-4/3000 – 087/21.

<sup>11</sup> Unter Verweis auf *Henneke*, DVBl. 2020, 725 (727 ff.).

„Die grundgesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbremse sehen eine mit einem konkreten Tilgungsplan unterlegte Rückführung der aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums vor. Damit wird die zukunftsbindende belastende Wirkung anerkannt, zugleich aber eine konjunkturgerechte Ausgestaltung der Rückführung ermöglicht. Die vom Bund im Nachtragshaushalt vom März vorgesehene Tilgung erstreckt sich auf 20 Jahre. Die Länder haben sehr unterschiedliche Zeiträume gewählt. Den längsten Tilgungszeitraum hat Nordrhein-Westfalen gewählt, das bereits in der Ausgangslage eine überdurchschnittliche Verschuldung aufwies. Hier ist eine Zeitspanne von 50 Jahren vorgesehen. Entsprechend sind die Folgelasten über einen sehr langen Zeitraum abzutragen. Der Beirat merkt an, dass sehr lange Tilgungszeiträume insbesondere dann die Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte und die künftige Einhaltung der Verschuldungsgrenzen erschweren, wenn eine überdurchschnittliche Verschuldung bereits in der Ausgangssituation vorhanden ist.“

In der 15. Stellungnahme vom 14.12.2020 hat der Beirat erneut darauf hingewiesen, dass die Ausnahmeklauseln in Bund und Ländern dazu dienen, die staatliche Handlungsfähigkeit in Krisenfällen zu sichern und vor diesem Hintergrund

„die Veranschlagung von hohen unspezifizierten Budgetfreiräumen im Bundeshaushalt 2021 für grundsätzlich problematisch“

erachtet und nach kritischer Würdigung einzelner Haushaltspositionen vorsichtig festgestellt:

„Eine derart umfangreiche Vorratshaltung von nicht konkretisierten Kreditermächtigungen kann der Beirat daher nicht nachvollziehen. Zumindest sollte bei etwaigen Beschlüssen zur Nutzung dieser Ermächtigungen jeweils sichergestellt werden, dass ihr Einsatz für die Krisenbewältigung geeignet und erforderlich ist.“

Während für 2020 und 2021 das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen der Ausnahmesituation nach Art. 109 Abs. 3 S. 2, 2. Alt. GG unstreitig war<sup>12</sup>, stellt sich die Situation für 2022 grundlegend anders dar. In seiner 16. Stellungnahme vom 11.6.2021 ist der Beirat zu dem Befund gekommen, dass sämtliche vorliegenden Projektionen der verschiedenen Institutionen keine außergewöhnliche Notsituation für das Jahr 2022 anzeigen. Der Beirat ist daher – im Gegensatz zum Stabilitätsrat – zu folgenden Feststellungen gelangt<sup>13</sup>:

„Es wird erwartet, dass die Produktionslücke in etwa geschlossen oder deutlich positiv ist.

Dass die erwartete (strukturelle) Nettokreditaufnahme des Bundes und/oder der Länder die verfassungsrechtlichen Obergrenzen im Jahr 2022 überschreitet, ist keine hinreichende Begründung. Stattdessen wäre nachvollziehbar darzulegen, dass auch im Jahr 2022 eine außergewöhnliche Notsituation besteht, die sich weiterhin der Kontrolle des Staates entzieht und dass die zur Überwindung und Bewältigung der Notsituation angemessenen und erforderlichen Maßnahmen zur Überschreitung der regulären Grenzen führen.

Vielmehr sind für das Jahr 2022 noch erhebliche Defizite finanzierbar, die die Wirtschaftsentwicklung stützen. Das liegt vor allem daran, dass Bund und Länder auf zuvor gebildete Reserven zurückgreifen können. Wird vermieden, dass die Nettokreditaufnahme im Jahr 2022 die Regelgrenze überschreitet, wären in den kommenden Jahren auch keine zusätzlichen Tilgungen für die zusätzlich aufgenommenen Schulden zu leisten. Sollte sich im weiteren Verlauf abzeichnen, dass es tatsächlich erforderlich ist, die Ausnahmeklausel in Anspruch zu nehmen, wäre dies nachvollziehbar und anhand aktueller Projektionen zu begründen.“

Unmittelbar bevor der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrates am 4.11.2021 mit der Erarbeitung seiner 17. Stellungnahme begonnen und der Präsident des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung am 10.11.2021 seine „Analyse

<sup>12</sup> Dazu BT-Drs. 19/31417, 27 (52).

<sup>13</sup> BT-Drs. 19/31417, 27 (53 f.).

zur Lage der Bundesfinanzen“ vorgelegt hat, verkündete der HessStGH am 27.10.2021 sein die weitere politische und rechtliche Diskussion maßgeblich prägendes Urteil zur Schuldenbremse und der darin enthaltenen Ausnahmeregelung in Art. 141 HV, der hessischen Parallelregelung zu Art. 109 Abs. 3 S. 2, 2. Alt. GG.

## II. Urteil des HessStGH vom 27.10.2021<sup>14</sup>

Nachdem in Nordrhein-Westfalen die dortige Landesregierung in den föderalen Wettbewerb um die vernebelndste Kreditaufnahme mit der „Isolation coronabedingter Finanzschäden in den Haushalten“<sup>15</sup> eine Marke gesetzt hatte, zog Hessen am 4.7.2020 mit dem „Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz – GZSG“ nach und bildete ein 12 Mrd. Euro umfassendes kreditfinanziertes Sondervermögen. Dagegen liefen sämtliche der SPD und FDP im Hessischen Landtag angehörende Abgeordnete, unter ihnen auch die nunmehrige Bundesinnenministerin, argumentativ Sturm und riefen den dortigen Staatsgerichtshof mit folgenden Erwägungen an: Das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz verstoße gegen den Verfassungsmaßstab, der einen unmittelbaren Veranlassungszusammenhang zwischen der Notlage und der auf sie gestützten Verschuldung fordere. Die kreditfinanzierten Maßnahmen müssten daher zur Notlagenüberwindung konkret geeignet sein. Stattdessen sei die Notlage genutzt worden, um politische Programme zu fördern, die bereits vor Beginn der Notlage Teil der politischen Agenda der Regierung gewesen seien und nicht unmittelbar zur Überwindung der Notlage beitragen. Das verstoße gegen das notlagenspezifische Konnexitätsprinzip in der Verfassung. Auch habe keine Notwendigkeit zur Errichtung und Bewirtschaftung eines Sondervermögens bestanden. Schließlich hätten für die durch die Corona-Virus-Pandemie unmittelbar veranlassten Maßnahmen zunächst die in der Rücklage des Haushalts enthaltenen Finanzmittel eingesetzt werden müssen, um eine Netto-Neuverschuldung über ein Sondervermögen zu vermeiden bzw. zu verringern. Die seinerzeitige Fraktionsvorsitzende der SPD-Landtagsfraktion, *Nancy Faeser*, erklärte am 21.9.2020 wörtlich:

„Um einen milliardenschweren Schattenhaushalt mit der Brechstange durchzudrücken, haben CDU und Grüne die Verfassung gebrochen. Diese Arroganz der Macht hat schwerwiegende Folgen. Denn mit diesem Manöver hat die schwarzgrüne Landesregierung dem Parlamentarismus in Hessen schweren Schaden zugefügt.“

Der FDP-Fraktionsvorsitzende ergänzte:

„Die Landesregierung hat die Schuldenbremse so ausgehöhlt, dass sie nicht mehr zu erkennen ist. Dabei ignoriert die Landesregierung, dass Schulden die verbrauchten Chancen der jungen Generation sind und daher besonders gut begründet werden müssen. Wir Freie Demokraten sehen uns darin bestätigt, dass ein Corona-Bezug gegeben sein muss.“

Der HessStGH hat sich mit dem Vorbringen der Abgeordneten in seinem Urteil vom 27.10.2021 sorgfältig auseinandergesetzt, dabei vom Gesetzestitel in keiner Weise blenden lassen und insbesondere in den Leitsätzen 9 – 14<sup>16</sup> die materiellen Anforderungen für die Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel in Tatbestand und Rechtsfolge konkretisiert, das Gesamtdeckungsprinzip für die Ausnahmeklausel ausgeschlossen, Darlegungs- und Begründungsobliegenheiten des Gesetzgebers herausgearbeitet, die verfassungsgerichtliche Kontrolldichte vermessen und einen Tilgungszeitraum von 30 Jahren für vertretbar erachtet.

Art 141 Abs. 1 und 4 HV lauten:

„(1) Der Haushalt ist ungeachtet der Einnahme- und Ausgabenverantwortung des Landtags und der Landesregierung grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.

<sup>14</sup> P.St. 2783, P.St. 2827.

<sup>15</sup> Dazu *Henneke*, DVBl. 2020, 725.

<sup>16</sup> Der Landkreis 2021, 711.

(4) Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraumes zurückzuführen.“

## 1. Tatbestand der Ausnahmeklausel

Zum Tatbestand der Ausnahmeklausel ist hervorzuheben, dass die Corona-Pandemie 2020 fraglos eine außergewöhnliche, sich der Kontrolle des Staates entziehende Notsituation war. Der Finanzbedarf müsse derart hoch sein,

„dass er im Rahmen der planmäßigen Haushaltswirtschaft nicht mehr gedeckt werden kann. Die eingegangene Neuverschuldung ist hiernach nur dann vom Ausnahmetatbestand des Art. 141 Abs. 4 HV erfasst, wenn die Kreditaufnahme zur Beseitigung der Naturkatastrophe bzw. zur Bewältigung und Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation erfolgt.“

## 2. Rechtsfolge

Hinsichtlich der Rechtsfolge stellt der HessStGH in Übereinstimmung mit dem vorgenannten Schrifttum und den Darlegungen des Stabilitätsratsbeirats auf die Kriterien der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit ab:

„Aufgrund des Charakters des Art. 141 Abs. 4 Satz 1 HV als eng gefasste Ausnahme vom grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot des Art. 141 Abs. 1 HV müssen sowohl die Kreditaufnahme als auch die kreditfinanzierten Projekte und Maßnahmepakete zur Krisenbekämpfung geeignet sein.

Darüber hinaus muss die Kreditaufnahme zur Krisenbewältigung auch erforderlich sein.

Zudem muss eine notlageninduzierte Neuverschuldung dem Grundsatz der haushaltsverfassungsrechtlichen Angemessenheit genügen. Danach müssen die Kreditaufnahme und die Verwendung der kreditfinanzierten Mittel in einem angemessenen Verhältnis zum Ausmaß der Krise und zum voraussichtlichen Krisenbewältigungspotential der kreditfinanzierten Projekte und Maßnahmepakete stehen.“

Er räumt insoweit dem Gesetzgeber einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum ein, dem dessen Darlegungs- und Begründungspflicht korrespondiert:

„Folge des weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers auch im Anwendungsbereich des Art. 141 Abs. 4 HV ist, dass die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der vom Gesetzgeber ergriffenen Maßnahmen lediglich einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle unterliegen.

Dem Entscheidungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers und seiner nur eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Überprüfung korrespondiert 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.

Dies betrifft insbesondere die Gesamtsumme von Krediten, die kreditfinanzierten Projekte und Maßnahmepakete, ihre Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit zur Krisenbekämpfung sowie die Dauer des kreditfinanzierten Krisenbewältigungsprogramms.

Für die Zweckbestimmung kreditfinanzierter Mittel gelten gesteigerte Anforderungen. Dies betrifft auch Kreditermächtigungen für Sondervermögen.

Gerade deshalb, weil Abweichungen vom Verbot der Neuverschuldung zum Zwecke der Bekämpfung krisenhafter Notlagen nach Art. 141 Abs. 4 HV die Ausnahme sind, muss

sichergestellt werden, dass auch der Haushaltsvollzug ausschließlich der Krisenbewältigung dient.“

Besonders arbeitet der HessStGH die Finalität der Kreditermächtigung zur Krisenbekämpfung heraus, weshalb der Grundsatz der Gesamtdeckung im Rahmen der Ausnahmeklausel nicht zur Anwendung gelangt:

„Hinzu kommt, dass die im Wege der Kreditaufnahme bereitgestellten Mittel nur zur Bekämpfung der Notlage i. S. d. Art. 141 Abs. 4 Satz 1 HV und nicht auch für sonstige Zwecke verwendet werden dürfen. Der Grundsatz der Gesamtdeckung (Non-Affektation) des § 7 Satz 1 HGrG und § 8 Satz 1 LHO gilt für kreditfinanzierte Mittel nach Art. 141 Abs. 4 HV nicht. Um sicherzustellen, dass Teile dieser Mittel nicht für sachfremde Zwecke verwendet werden, ist eine besonders genaue Zweckbestimmung geboten.

Zulässige Ausnahmen sind als eben solche konzipiert und daher eng auszulegen.

Danach erlaubt Art. 141 Abs. 4 HV die Kreditaufnahme in außergewöhnlichen Notsituationen (nur) insoweit, als dies zur unmittelbaren Bekämpfung dieser Notsituation erforderlich ist. Zwischen dem auslösenden Ereignis und der erhöhten Kreditaufnahme muss folglich ein Veranlassungszusammenhang bestehen.

Da die Kredite gerade zur Beseitigung bzw. zur Bewältigung und Überwindung der Ausnahmesituation aufgenommen werden müssen, ist ein solcher Veranlassungszusammenhang nicht schon dann anzunehmen, wenn eine Kreditaufnahme anlässlich einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation erfolgt. Vielmehr müssen sowohl die Kreditaufnahme als solche als auch die durch die Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen final auf die Beseitigung der Naturkatastrophe bzw. auf die Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation bezogen sein.

Dies setzt einen konkreten Veranlassungszusammenhang im Einzelnen, d. h. für jeden wesentlichen Ausgabenposten und für jedes Maßnahmenpaket voraus. Das verfassungsrechtliche Erfordernis dieses Veranlassungszusammenhangs folgt auch aus dem oben beschriebenen Gebot der Eignung der Kreditaufnahme und der kreditfinanzierten Projekte und Maßnahmenpakete zur Bekämpfung der Notsituation.“

### 3. Keine mehrjährige Kreditermächtigung „auf Vorrat“

Außerdem hebt der HessStGH hervor, dass angesichts der Zwecksetzung der Art. 109, 115 GG bzw. Art. 141 HV zudem über die Annahme einer Notlage sowie über die notlageninduzierte Kreditaufnahme in kurzfristigen Abständen jeweils neu entschieden werden muss:

„Eine mehrjährige Kreditermächtigung ‘auf Vorrat’ entspricht nicht der Zielsetzung des Art. 141 Abs. 1, 4 HV.“

Aufgrund der so formulierten verfassungsrechtlichen Anforderungen kommt der HessStGH zu dem Befund, dass das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht entspricht. Das gilt insbesondere auch für dort vorgesehene Investitionen in Klimaschutz und digitale Transformation:

„Welche Investitionen insbesondere in den Klimaschutz die direkten und indirekten Folgen der Corona-Virus-Pandemie beseitigen sollen, bleibt unklar.“

Bemerkenswert sind auch die subsumierenden Ausführungen zum Kriterium der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage. Danach ist die Finanzlage erst dann erheblich beeinträchtigt,

„wenn der durch die Naturkatastrophe bzw. durch die Notsituation hervorgerufene Finanzbedarf die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes im Rahmen seines regulären Haushalts überfordert.

Hiernach hat der Gesetzgeber bei der Beurteilung der krisenbedingten erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage auch zu prüfen, ob er über Spielräume – wie etwa Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen oder aber auch die Auflösung gebildeter Rücklagen – verfügt, um eine Neuverschuldung zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren. Existieren derartige Spielräume, verpflichtet das Verbot der Neuverschuldung aus Art. 141 Abs. 1 HV den Gesetzgeber grundsätzlich, diese Spielräume zu nutzen, bevor von dem Neuverschuldungsverbot abgewichen werden kann.

Der Neuregelung der Art. 109, 115 GG, Art. 141 HV würde es widersprechen, Kreditaufnahmen und Tilgungsverpflichtungen – wie in der Vergangenheit – auch weiterhin anzusammeln und die staatliche Gesamtverschuldung damit kontinuierlich zu erhöhen.“

#### 4. Bewertende Anmerkungen

Angesichts der Tatsache, dass es sich um das erste grundlegende Urteil zur Notfallklausel der Schuldenbremse handelt, erscheint der Ausspruch der bloßen Unvereinbarkeit mit der Verfassung und das Neuregelungsgebot bis zum 31.3.2022 sachgerecht. Nach dem 27.10.2021 mit neuen Vorhaben agierende Gesetzgeber können sich dagegen hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen der Notfallklausel, die sich im Grundgesetz und den Landesverfassungen aufgrund der Bund und Länder gleichermaßen bindenden Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG in den vorgenannten Kernpunkten nicht unterscheiden, nicht auf vermeintliche Unwissenheit berufen, so dass vergleichbare, gesetzgeberisch nachfolgende Verstöße in Bundes- oder Landesgesetzen der Nichtigkeitsfolge anheim zu fallen haben.

In materiell-rechtlicher Hinsicht kann dem HessStGH nur attestiert werden, die Anforderungen für die Inanspruchnahme der Notfallklausel dergestalt richtig herausgearbeitet und ausgelegt zu haben, dass

- die Höhe der Kreditaufnahme und die kreditfinanzierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung
- geeignet,
- erforderlich und
- angemessen sein müssen,
- wofür jeweils eine gerichtlich überprüfbare Darlegungs- und Begründungspflicht besteht,
- und auch der Haushaltsvollzug ausschließlich der Krisenbewältigung mit der Folge dienen darf,
- dass für kreditfinanzierte Mittel auf Grundlage der Notfallklausel der Grundsatz der Gesamtdeckung nicht gilt.

Kurz gesagt: Die Kreditaufnahme und die durch sie finanzierten Maßnahmen müssen durch einen konkreten Veranlassungszusammenhang final auf die Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation bezogen sein. Kreditermächtigungen auf Vorrat sind dadurch ebenso ausgeschlossen wie die Verschonung zuvor gebildeter Rücklagen.

### III. Entwicklungen nach dem Urteil des HessStGH

#### 1. BWV-Analyse zur Lage der Bundesfinanzen vom 10.11.2021

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung knüpfte mit seiner am 10.11.2021 vorgelegten „Analyse zur Lage der Bundesfinanzen“ als Erster an die verfassungsrechtlichen Darlegungen des HessStGH an und verknüpfte sie mit ökonomischen und politischen Bewertungen sowie eindeutigen

Erwartungen an die Bundesregierung und den Haushaltsgesetzgeber. Durch den mit der Schuldenregel einhergehenden Zwang zur Priorisierung fokussiere diese alle Kräfte auf diejenigen Felder, die von den staatlichen Entscheidungsträgern als zentral erachtet würden, und bündele dort die Mittel, wo sie am dringendsten gebraucht würden. Die Schuldenregel sei damit urdemokratisch, da sie es entsprechend der grundgesetzlichen Aufgaben- und Kompetenzordnung dem Haushaltsgesetzgeber und dem im Parlament zu führenden Diskurs überlasse, die erforderlichen haushalts- und finanzpolitischen Schwerpunkte zu setzen. Nachdrücklich gewarnt wurde zugleich vor Umwegfinanzierungen über Nebenhaushalte wie Sondervermögen.

Mit Blick auf den Ersten Haushaltsentwurf für 2022<sup>17</sup> kritisierte der BWV in unmittelbarer Anknüpfung an das Urteil des HessStGH und die 16. Stellungnahme des Stabilitätsratsbeirats nachdrücklich:

- Der Fortbestand der aus Überschüssen der Vorjahre erwirtschafteten Rücklage von 48,2 Mrd. Euro überzeichne die für ein ausnahmsweises Überschreiten der Kreditobergrenze erforderliche Notsituation durch das Zurückhalten der Reserve finanziell künstlich.
- Vor dem Hintergrund der für 2022 prognostizierten wirtschaftlichen Erholung erscheine „eine neuerliche Notlagenerklärung nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG zumindest in der vorgeschlagenen Höhe der Notlagenkredite überzogen und damit verfassungsrechtlich zweifelhaft“.

Aufgrund dessen forderte er unter Hinweis auf die Berliner Erklärung der Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 6.10.2021, wonach es eine Umgehung der Schuldenbremse durch Auslagerung der Kreditaufnahme aus den Kernhaushalten etwa in Fonds, Nebenhaushalte und andere Konstruktionen zu vermeiden gelte, und von der Konferenz hinzugefügt wurde:

„Die Regelungen der Schuldenbremse sehen vor, dass in der Pandemie aufgenommene Notlagenkredite nur zur Bekämpfung der Folgen der Pandemie eingesetzt werden, d.h. es muss ein sachlicher und zeitlicher Zusammenhang zur Krisenbewältigung vorliegen. Darauf werden die Rechnungshöfe in ihren Prüfungen weiter verstärkt achten“,

von der Bundesregierung und dem Haushaltsgesetzgeber nachdrücklich ein:

„Dies erfordert vor allem von Bundesregierung und Haushaltsgesetzgeber eine umfassende und detaillierte Begründung, dass das veranschlagte Volumen der Nettokreditaufnahme und die hierdurch finanzierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung geeignet, erforderlich und angemessen sowie final auf die Beseitigung der außergewöhnlichen Notsituation gerichtet sind. Zudem wäre substantiiert darzulegen, weshalb bestehende haushaltswirtschaftliche Spielräume, wie die Auflösung der allgemeinen Rücklage, nicht genutzt werden sollen.“

## 2. 17. Stellungnahme des Stabilitätsratsbeirats vom 7.12.2021

Der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats knüpfte in seiner 17. Stellungnahme vom 7.12.2021 ebenfalls an das Urteil des HessStGH vom 27.10.2021 sowie an seine eigenen Bewertungen in früheren Stellungnahmen an und kam unter Berücksichtigung des inzwischen vorliegenden, aber noch nicht in Gesetzesinitiativen eingegangenen Koalitionsvertrages vom 24.11.2021 u.a. zu folgendem sowohl das Jahr 2021 als auch das Jahr 2022 betreffenden Befund<sup>18</sup>:

„Der Beirat hält es für gerechtfertigt, dass im Jahr 2021 auf die Ausnahmeklausel zurückgegriffen wurde. Insoweit als sich zur Bewältigung der Krise in die

<sup>17</sup> BT-Drs. 19/31500.

<sup>18</sup> Auszugsweise Wiedergabe durch *Henneke*, Der Landkreis 2021, 784.

Haushaltsplanungen eingestellte Mittel als nicht mehr erforderlich herausstellen, muss die Verschuldung allerdings entsprechend geringer ausfallen. Eine Verwendung von Haushaltspuffern, die in die Planungen von Bund und Ländern für andere Zwecke (etwa eine Reservebildung für Folgejahre) für das Jahr 2021 eingestellt worden waren, ist durch die Ausnahmeklauseln nicht zu rechtfertigen.

Offenbar sollen Festlegungen zur Schuldenbremse des Bundes, die sich etwa auf Sondervermögen beziehen, so geändert werden, dass im bestehenden Umfeld erhebliche zusätzliche Finanzierungsspielräume genutzt werden können. Das verfassungsrechtliche Ziel der Schuldenbremse würde damit aber faktisch ausgehöhlt und ihre Bindungswirkung geschwächt. Unterlaufen werden sollte die Schuldenbremse nicht.

Die Ausnahmeklausel ist nicht dafür gedacht, andere Ausgaben oder Abgabensenkungen außerhalb der regulären Obergrenze zu finanzieren. Auch Sondervermögen oder andere Extrahaushalte sollen nicht auf Basis der Ausnahmeklausel für andere Zwecke vorfinanziert werden können. Eine etwaige Überschreitung der regulären Obergrenzen wäre daher konkret mit der Notsituation und unabweisbaren Budgetlasten zu begründen und abzuleiten.

Auf der Grundlage der berücksichtigten Projektionsstände hat der Beirat große Zweifel, dass ein Rückgriff auf die Ausnahmeklauseln im Jahr 2022 gerechtfertigt ist. Eine sogar noch verstärkte Überschreitung der Regelgrenze durch zusätzliche Maßnahmen der neuen Bundesregierung wäre aus Sicht des Beirats ebenfalls schwer zu begründen. Denn die fiskalischen Belastungen durch diese Maßnahmen stehen aus Sicht des Beirats in aller Regel in keinem engen Zusammenhang zur Krise und sind für deren Abwendung nicht erforderlich.

Dies gilt umso mehr als auch das kommende Jahr noch teilweise durch Angebotsbeschränkungen gekennzeichnet sein und insgesamt kein Nachfragemangel bestehen dürfte. Eine weitere Ausdehnung staatlicher Ausgaben könnte künftig den Preisanstieg noch verstärken.“

### 3. Nachtragshaushaltgesetzentwurf vom 13.12.2021

Für einen medial breit und dabei äußerst kritisch aufgegriffenen<sup>19</sup> Paukenschlag sorgte dann der Gesetzentwurf der Bundesregierung über ein 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vom

---

<sup>19</sup> *Funk*, *Lindner* plant 60 Mrd. Schulden, Tagesspiegel vom 11.12.2021; *ders.*, Verwegene Milliardenoperation, Tagesspiegel vom 14.12.2021, *ders.*, Der *Lindner*-Haushalt – total legal?, Tagesspiegel vom 17.12.2021; *Greive/Hildebrand/Olk*, Wie viel Wumms hat *Lindner*?, Handelsblatt vom 10.12.2021; *Hölschi*, Der neue deutsche Finanzminister *Lindner* will die Wirtschaft „boostern“: Hält er die Schuldenbremse ein?, NZZ vom 11.12.2021; *Korioth/Protrafke*, Keine Schattenhaushalte, Handelsblatt vom 30.11.2021; *Marschall*, Finanzminister *Lindner* verspricht „Booster“ für die Volkswirtschaft, Rheinische Post vom 11.12.2021; *Olk*, Finanzierung unklar, Handelsblatt vom 29.11.2021; *Roszbach*, Geld her!, Süddeutsche Zeitung vom 9.12.2021; *dies.*, Linke Tasche, rechte Tasche, Süddeutsche Zeitung vom 11.12.2021; *dies.*, Geschmeidig in die Offensive, Süddeutsche Zeitung vom 17.12.2021; *Sarrazin*, *Lindners* Risiko, FAZ vom 17.12.2021; *Schäfers*, Los geht es mit einem Nachtragsetat, FAZ vom 26.11.2021; *ders.*, *Lindner* startet mit heikler Mission, FAZ vom 11.12.2021; *ders.*, Obskure Kreditoperation, FAZ vom 11.12.2021; *ders.*, Wie die FDP Verfassungsbruch geißelt, FAZ vom 13.12.2021; *ders.*, *Lindners* Kopfstand, FAZ vom 13.12.2021; *ders.*, Regierung will 60 Mrd. Euro in den Klimafonds umlenken, FAZ vom 14.12.2021; *ders.*, Schuldenregel in Not, FAZ vom 14.12.2021; *ders.*, Union kündigt Klage in Karlsruhe an, FAZ vom 15.12.2021; *ders.*, Der Kopf hinter der Kredittaktik, FAZ vom 16.12.2021; *ders.*, Union wirft Ampelkoalition „Taschenspielertricks“ vor, FAZ vom 17.12.2021; *K. Scheller*, Verfassungsrechtlich problematisch, Handelsblatt vom 26.11.2021; *Schieritz*, Lauter Tricks, Die Zeit vom 9.12.2021; *ders.*, Schulden? Mach ich!, Die Zeit vom 16.12.2021; *Seibel*, *Lindners* riskantes Manöver, WELT vom 10.12.2021; *ders.*, Zweifel an *Lindners* Schulden-Erzählung, WELT vom 14.12.2021; *Siegmund*, Die Ausgaben im Blick behalten, Handelsblatt vom 14.12.2021; *Siems*, Das war *Lindners* erster Streich, WELT am Sonntag vom 19.12.2021; *Vargas*, Klimaschutz braucht solide Finanzierung, Handelsblatt vom 13.12.2021.



13.12.2021<sup>20</sup>, der in erster Lesung im Deutschen Bundestag bereits am 16.12.2021<sup>21</sup> sowie im Bundesrat<sup>22</sup> am 17.12.2021 behandelt wurde. Die darin vorgeschlagene, auf den 1.1.2021 rückbezogene Gesetzesänderung besteht aus gerade einmal vier Zahlen in vier Zeilen Gesetzestext:

„In Abs. 1 wird die Angabe 547 725 714 000 durch die Angabe 572 725 714 000 ersetzt.

In Abs. 3 wird die Angabe 42 694 600 000 durch die Angabe 102 694 600 000 ersetzt.“

Mit der Gesetzesbegründung akzeptiert die Bundesregierung ausdrücklich<sup>23</sup>, dass die zur Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation ergriffenen staatlichen Maßnahmen „geeignet, erforderlich und angemessen“ sein müssen, „um die akuten wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie abzufedern“. Sodann heißt es<sup>24</sup>:

„Mit dem 2. Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 sollen dem Energie- und Klimafonds zusätzliche Mittel in Höhe von 60 Mrd. Euro zugeführt werden. Die mit dem 2. Nachtragshaushalt 2021 vorgesehene zusätzliche Zuführung ist ohne Erhöhung der Kreditermächtigung möglich, da sich im Haushaltsvollzug Mehreinnahmen und Minderausgaben abzeichnen. Diese Mittel dienen weiterhin der Pandemiebekämpfung und sind zur Überwindung der pandemiebedingten Notsituation erforderlich“,

was im Weiteren zwar näher ausgeführt, aber weder konkret dargelegt noch begründet wird. Zu den haushalterischen Wirkungen der geplanten Operation heißt es<sup>25</sup>:

„Die Kreditaufnahme selbst wird – im Unterschied zum bisher beschlossenen Bundeshaushalt – erst in den Folgejahren kassenwirksam, wenn der zukünftige Klima- und Transformationsfonds die mit dem 2. Nachtragshaushalt 2021 zusätzlich erhaltenen Mittel einsetzt“.

D.h.: Realiter sollen zusätzliche Kredite dem Jährlichkeitsgrundsatz zuwider erst in den kommenden Jahren über die dann jeweils geltende Verschuldungsgrenze hinaus ohne Anrechnung auf diese aufgenommen werden, weil die Anrechnung bereits mit der Ermächtigung im Ausnahmejahr 2021, nicht aber mit der späteren Kreditaufnahme selbst erfolgen soll. Die Begründung lautet im Kern<sup>26</sup>:

„Es bedarf bereits jetzt einer belastbaren und verlässlichen finanziellen Grundlage, um Planungssicherheit für die erforderlichen Maßnahmen zu schaffen. Das Grundgesetz enthält für den Übergangszeitraum nach Ende einer außergewöhnlichen Notsituation<sup>27</sup> keine explizite Regelung über einen ‘Abbaupfad’ für die Rückkehr zur regulären Kreditobergrenze“,

was richtig festgestellt wird, wobei das beredte Schweigen des Grundgesetzes einen solchen nachwirkenden, Obergrenzen überschreitenden Abbaupfad eben gerade nicht zulässt. Dies führt die Bundesregierung zu der Erkenntnis<sup>28</sup>:

---

<sup>20</sup> BT-Drs. 20/300.

<sup>21</sup> BT-PIPr 20/383-399.

<sup>22</sup> BR-Drs. 840/21 vom 13.12.2021.

<sup>23</sup> BT-Drs. 20/300, 4.

<sup>24</sup> BT-Drs. 20/300, 4 f.

<sup>25</sup> BT-Drs. 20/300, 5.

<sup>26</sup> BT-Drs. 20/300, 5.

<sup>27</sup> Die die Bundesregierung ja auch für 2022 annimmt, so dass das für 2021 erstmals am 13.12.2021 verwendete Argument der Planungssicherheit auf der Grundlage der Eigenargumentation der Bundesregierung nicht tragfähig ist.

<sup>28</sup> BT-Drs. 20/300, 5.

„Dies gilt umso mehr angesichts der außerordentlichen Höhe der durch die Notsituation erforderlichen Kreditaufnahme, die die 'Abbruchkante' bei der zulässigen Nettokreditaufnahme umso schärfer hervortreten lässt.“

In diesem, erst die Jahre 2023 ff. betreffenden Zusammenhang bleibt die aus Überschüssen bis 2019 gebildete, künftig einsetzbare Rücklage in Höhe von 48,2 Mrd. Euro bewusst ausgeblendet<sup>29</sup>. Daher erscheint die Schlussfolgerung der Bundesregierung<sup>30</sup>,

„dass die mit dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vorgesehene Zuweisung zum Energie- und Klimafonds geeignet, erforderlich und angemessen ist, um zur Überwindung der Folgen der Pandemie beizutragen“,

in der Sache nicht nachvollziehbar, zumal die Bundesregierung selbst auch für 2022 vom Fortbestehen der Ausnahmesituation ausgeht.

Stattdessen geht es der Bundesregierung offensichtlich darum, für die Folgejahre, ohne dass dann die tatbestandlichen Voraussetzungen der Notfallklausel noch vorliegen, Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Mrd. Euro neben der Schuldenbremse (einschließlich ihrer Konjunkturkomponente) vorzuhalten, ohne dabei dem insbesondere vom Bundesrechnungshof angemahnten urdemokratischen „Zwang zur Priorisierung“ ausgesetzt zu sein.

#### IV. Ergebnis

Dass dieses Vorgehen mit den zutreffenden Erkenntnissen des HessStGH materiell-rechtlich nicht in Einklang steht, hat der nunmehrige Bundesfinanzminister am 21.10.2021 selbst in den Satz gekleidet<sup>31</sup>:

„Wenn man die bestehenden Kreditermächtigungen jetzt nutzt, um gewissermaßen einen Vorrat anzulegen für eine neue Koalition, das wäre nicht seriös.“

*Dorothea Siems* hat daher in der WELT am Sonntag vom 19.12.2021<sup>32</sup> kommentiert:

„Irritierender noch als die Tat ist die Nonchalance, mit der *Lindner* jetzt die Argumente seiner beiden Koalitionspartner nutzt, die er vor der Wahl noch als unsolide geißelt hätte.“

Und der frühere Berliner Finanzsenator *Thilo Sarrazin* hat *Lindner* via FAZ<sup>33</sup> den Rat gegeben:

„Die Rechtslage ist eindeutig: Die Übertragung verstößt gegen Sinn und Wortlaut der Schuldenbremse. Sie aber jetzt auf 'kaltem Wege' auszuhebeln, gibt die verfassungsrechtliche Vorschrift der Lächerlichkeit preis. Wenn die dezidierte Festlegung des neuen Bundesfinanzminister *Lindner* zur Verfassungsmäßigkeit des Nachtragshaushalts 2021 gerichtlich kassiert wird, so bedeutet dies für ihn einen erheblichen Rufschaden. Ich habe Zweifel, ob es klug war, solch ein Risiko am Beginn der ministerialen Amtszeit einzugehen.“

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

<sup>29</sup> Stattdessen wird diese Rücklage in BT-Drs. 20/300, 5 bezogen auf das Jahr 2021 erwähnt.

<sup>30</sup> BT-Drs. 20/300, 5.

<sup>31</sup> Zitiert nach *Schieritz*, Die Zeit vom 16.12.2021, 4.

<sup>32</sup> *Siems*, Das war Lindners erster Streich, WELT am Sonntag vom 19.12.2021.

<sup>33</sup> *Sarrazin*, *Lindners* Risiko, FAZ vom 17.12.2021.

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

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

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum oben genannten Gesetzentwurf bedanken wir uns.

Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund teilen mit der Bundesregierung die Einschätzung, dass die Herausforderungen des Klimawandels nur durch einen Transformations- und Innovationsschub bewältigt werden können. Dieser erfordert bedeutende Investitionen – auch von den Kommunen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Deutsche Städtetag weisen darauf hin, dass eine einmalige Bereitstellung finanzieller Mittel allein nicht ausreichen wird, um die Kommunen in die Lage zu versetzen, die anstehenden Herausforderungen bewältigen zu können. So beträgt bereits heute schon, d.h. ohne Berücksichtigung des engagierten Klimaprogramms der neuen Bundesregierung, der kommunale Investitionsstau ca. 150 Mrd. Euro – mehr als das Doppelte der geplanten Zuführung an den Energie- und Klimafonds. Daher ist vordringlich eine dauerhafte, strukturelle Verbesserung der Kommunalfinanzen notwendig; z. B. durch eine Neuaufteilung der Gemeinschaftssteuern zwischen Bund, Ländern sowie Städten und Gemeinden.

07.01.2022

**Kontakt**

Deutscher Städtetag  
Stefan Anton  
stefan.anton@staedtetag.de  
Hausvogteiplatz 1  
10117 Berlin

Telefon 030 37711-730  
Telefax 030 37711-209

[www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)

Aktenzeichen  
20.06.18 D

Deutscher Städte- und Gemeindebund  
Uwe Zimmermann  
uwe.zimmermann@dstgb.de  
Marienstr. 6  
12207 Berlin

Telefon 030 77307-230  
Telefax 030 77307-222

[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

Die beiden kommunalen Spitzenverbände halten zudem fest:

Es ist nachvollziehbar, dass der Bund in der aktuellen Situation eine Ausweitung der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand auch mittels zusätzlicher Schulden finanziert. Es ist aber auch notwendig, die Nettokreditaufnahme des Bundes in den kommenden Jahren wieder auf die reguläre Größe von 0,35 % des BIP zu reduzieren. Positive Primärsalden sind ein Ausdruck nachhaltiger und tragfähiger öffentlicher Finanzen. Sie müssen der Normalfall aller öffentlichen Haushalte sein.

Die Begründung des Gesetzentwurfs zum Nachtragshaushalt geht an verschiedenen Stellen auf den Energie- und Klimafonds sowie dessen geplante Weiterentwicklung zu einem Klima- und Transformationsfonds (KTF) ein. Zwar ist die Neugestaltung des KTF selbst nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs zum Nachtragshaushalt. Erlauben Sie uns dennoch einige Anmerkungen:

Es ist zu vermuten, dass die Bundesregierung zur Verausgabung der Mittel zahlreiche Förderprogramme auflegen, bzw. aufstocken wird. Aufwändige Vergabeverfahren, unnötig detaillierte und ineffizient ausgestaltete Fördervorgaben, Unsicherheiten und entsprechende Risiken in der Antrags- und Ausführungsphase haben in der Vergangenheit zu zahlreichen Problemen bei der Umsetzung der Programme geführt. Derartige Ineffizienzen müssen beim EKF vermieden werden. Sofern die Verausgabung über klassische Förderprogramme erfolgen soll, so muss der Prozess der Förderprogrammerstellung dringend überarbeitet. Gute Empfehlungen dazu gibt z. B. die Studie „Analyse der kommunalen Förderlandschaft“) der öffentlichen Beratungsgesellschaft PD-Berater der öffentlichen Hand (<https://www.pd-g.de>).

Stärkere kommunale Investitionen werden in vielen Bereichen unverzichtbar sein, um auch zentrale bundespolitische Zielsetzungen verwirklichen zu können. Für diese werden dauerhaft ausreichende finanzielle Mittel für die Städte und Gemeinden nötig sein. Aber auch nicht-monetäre Aspekte stehen verbesserten kommunalen Investitionen oftmals im Wege, diese müssen systematisch angegangen werden. Und gerade mit Blick auf finanzschwache Kommunen müssen Ko-Finanzierungspflichten auf ein Mindestmaß reduziert oder sogar vollständig auf diese verzichtet werden.

Auch wird darauf zu achten sein, dass Förderprogramme verschiedener Ressorts hinsichtlich Zielsetzung, Kriterien und Verfahren gut aufeinander abgestimmt werden. Das war bislang nur unzureichend der Fall. Gerade beim Klimaschutz als Querschnittsaufgabe sind viele verschiedene Politikbereiche betroffen. Eine zwischen den verschiedenen Bereichen unabgestimmte Förderpolitik birgt die Gefahr von Ineffizienz und Ineffektivität und führt letztlich zu Mittelverschwendung.

Der Bundeshaushalt sollte frühzeitig die nötigen Vorsorgen treffen, um gemeinsam mit den Ländern das Problem der kommunalen Altschulden zu lösen. Unter Berücksichtigung der landespolitischen Anstrengungen und Zuständigkeiten wird es unter Einschluss von Bundesmitteln nötig, aber auch möglich sein, die kommunalen Altschulden zu tilgen.

Zudem appellieren wir, mehr und effizientere Kooperation im föderalen Bundesstaat gerade auch unter Einschluss der Städte und Gemeinden zu verwirklichen. Finanzpolitisch bedeutet dies nicht zuletzt, dass es keine bundesgesetzgeberischen Entscheidungen mit Kostenfolgen für die kommunale Ebene geben darf, die nicht gleichzeitig die Finanzierung für die Städte und Gemeinden sicherstellen. Kooperation und Zusammenwirken können den Aufbruch in unserer Gesellschaft entscheidend stärken und aus der Krisensituation heraus neue Perspektiven eröffnen.

Mit freundlichen Grüßen

Verena Göppert  
Ständige Stellvertreterin  
des Hauptgeschäftsführers  
des Deutschen Städtetages

Uwe Zimmermann  
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer  
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

**Anlage 2**

Haushaltsausschuss  
- Sekretariat –

Haushaltsausschuss  
Ausschussdrucksache

**0018 zu**

20. Wahlperiode

Ergänzung  
der Zusammenstellung  
der schriftlichen Stellungnahmen,  
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung  
am 10. Januar 2022  
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan  
für das Haushaltsjahr 2021  
(Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021)  
(BT-Drucksache 20/300)  
auf Anforderung zugeleitet wurden.

- **Prof. Dr. Joachim Wieland**  
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

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.