



Ausarbeitung

**Zuführung kreditfinanzierter Haushaltsmittel an den
Energie- und Klimafonds**

**Zuführung kreditfinanzierter Haushaltsmittel an den
Energie- und Klimafonds**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 – 104/21
Abschluss der Arbeit: 04.01.2022
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Vereinbarkeit des Vorgehens mit Art. 115 Abs. 2 Satz 6 Grundgesetz	4
2.1.	Geeignetheit	5
2.2.	Erforderlichkeit	6
2.3.	Angemessenheit	9
2.4.	Entscheidungsspielraum, Darlegungsobliegenheit	10
2.5.	Zweckbestimmung	10
2.6.	Veranlassungszusammenhang	11
2.6.1.	Sachlicher Zusammenhang	13
2.6.2.	Zeitlicher Zusammenhang	15
2.6.2.1.	Kreditfinanzierte Rücklagen	15
2.6.2.2.	Fortführung der Krisenbewältigung	18
3.	Vereinbarkeit des beschriebenen Vorgehens mit dem Jährlichkeitsprinzip und dem Wirtschaftlichkeitsgebot	18
3.1.	Jährlichkeitsprinzip	18
3.2.	Wirtschaftlichkeitsgebot	19
4.	Ergebnis	20

1. Fragestellung

Die Anfrage nimmt Bezug auf das in dem Entwurf des Zweiten Nachtragshaushalts 2021 beschriebene Vorhaben, die für das Haushaltsjahr 2021 verbleibende Kreditermächtigung dafür zu nutzen, dem Energie- und Klimafonds zusätzliche Mittel in Höhe von 60 Milliarden Euro zuzuführen.¹

Es wird um ein kurzes Gutachten zu der Frage gebeten, inwieweit dieses Vorgehen verfassungskonform wäre.

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

Der Entwurf des Zweiten Nachtragshaushalts 2021 sieht unverändert eine Nettokreditaufnahme in Höhe von rund 240 Milliarden Euro vor. Damit kommt es im Jahr 2021 zu einer Überschreitung der Regelgrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme nach Artikel 115 Abs. 2 Satz 2 und 3 des Grundgesetzes (GG) um rund 207 Milliarden Euro.²

Die in Art. 115 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG vorgesehenen Kreditobergrenzen können gemäß Satz 6 der Vorschrift im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. Einen entsprechenden Beschluss hat der Deutsche Bundestag zuletzt im Zusammenhang mit dem Beschluss des Ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 am 23. April 2021 mit Blick auf die Folgen der Corona-Pandemie gefasst.³

Aufgrund des bereits vorliegenden Beschlusses werden die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG an dieser Stelle nicht erörtert.

Fraglich ist, ob die geplante Zuführung notlagenkreditfinanzierter Mittel an den Energie- und Klimafonds mit den Vorgaben vereinbar ist, die für die Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG gelten. Dies wird im Folgenden geprüft.

Zunächst sollen Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit des Vorhabens betrachtet werden (siehe hierzu 2.1. bis 2.3.). Sodann wird insbesondere auf den Veranlassungszusammenhang eingegangen (siehe hierzu 2.6.). Schließlich wird die Vereinbarkeit des Vorgehens mit dem Jährlichkeitsprinzip und dem Wirtschaftlichkeitsgebot erörtert (siehe hierzu 3.).

1 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung bzgl. eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 20/300, S. 4 ff.

2 Vgl. BT-Drs. 20/300, S. 6.

3 Vgl. BT-Drs. 19/28464 in Verbindung mit 19/28740; Plenarprotokoll 19/225, S. 28886.

2.1. Geeignetheit

In der Literatur wird davon ausgegangen, dass die kreditfinanzierten Ausgaben geeignet sein müssten, den Zweck der Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation zu fördern.⁴

Weiter wird davon ausgegangen, dass dem Haushaltsgesetzgeber – wie schon hinsichtlich des Tatbestands – auch beim Veranlassungszusammenhang⁵ und der Geeignetheit ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zukomme, weil beides in der Regel mit weitgehenden Ungewissheiten behaftet sei. Die äußeren und verfassungsgerichtlich überprüfbaren Grenzen des Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums bildeten das natur-, finanz- und wirtschaftswissenschaftlich Vertretbare und Nachvollziehbare. Als Ausgleich für diesen weitreichenden Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum treffe den Haushaltsgesetzgeber eine Darlegungslast nicht nur für das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG, sondern auch für die Zweckmäßigkeit und Eignung der ergriffenen Maßnahmen. Ihre Grundlage finde die Darlegungslast unter Berücksichtigung des Ausnahmecharakters des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG in der verfassungsrechtlich gewährleisteten Publizitätspflicht des Haushalts. Darzulegen sei deshalb, dass und inwiefern durch die erhöhte Kreditaufnahme das Ziel der Überwindung und Vorbeugung erreicht werden könne. Eine bestimmte Form sei dafür jedoch nicht zu fordern.⁶

Das Bundesministerium der Finanzen hat den Entwurf des Haushaltsplans aufzustellen (§ 28 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung), der anschließend der Beschlussfassung durch die Bundesregierung unterliegt. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, die Finanzpolitik müsse weiterhin ihren Beitrag leisten, um die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu lindern. In diesem Zusammenhang leisteten öffentliche Investitionen und die Förderung privater Investitionen, die die notwendige Transformation zu einer klimaneutralen Volkswirtschaft beförderten, einen wesentlichen Beitrag. Dem Klimaschutz und dem Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energiequellen komme gerade zur nachhaltigen Stärkung der Volkswirtschaft auf ihrem Weg aus der Pandemie eine besondere Qualität zu.⁷ Weiter wird ausgeführt, dass die sich aus der bestehenden Kreditermächtigung ergebende Handlungsmöglichkeit für wachstumsfördernde und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft unterstützende transformative Zukunftsinvestitionen in Klimaschutzmaßnahmen und zur Unterstützung der Energiewende genutzt werden solle. Diese Mittel ergänzten die im Jahr 2020 zur Pandemiebewältigung dem Energie- und Klimafonds zugewiesenen Mittel und dienten damit weiterhin der Pandemiebewältigung und seien zur Überwindung

4 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100; Schwarz, COVuR 2020, 74, 77; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 457; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 53a.

5 Vgl. hierzu noch unter 2.6.

6 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100 mit Verweis auf BVerfGE 79, 311 (343 f.) = NJW 1989, 2457 = NVwZ 1989, 953 Ls.; BVerfGE 119, 96 (140) = NVwZ 2007, 1405; entsprechend Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 253 f., juris.

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

der pandemiebedingten Notsituation erforderlich.⁸

Die für den Energie- und Klimafonds vorgesehenen Mittel sollen demnach der Bewältigung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie dienen. Zwar dürfte es sich dabei (anders als etwa bei den gesundheitlichen Auswirkungen auf die Bevölkerung) nicht um unmittelbare, sondern um mittelbare Folgen der Notsituation handeln. Der Wortlaut des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG bietet allerdings keinen Anhaltspunkt dafür, dass Maßnahmen zur Bewältigung der mittelbaren Folgen der Krise nicht von der Vorschrift erfasst wären. Hierfür spricht auch das Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 27. Oktober 2021: Darin wird ausgeführt, dass die entsprechende Regelung in der Hessischen Landesverfassung⁹ auch zu kreditfinanzierten aktiven staatlichen Stützungsmaßnahmen zum Zweck der Stabilisierung der durch eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation bedrohten Wirtschaft ermächtigt.¹⁰

Weiterhin erscheint auch die Erwägung, dass öffentliche Investitionen und die Förderung privater Investitionen die Transformation zu einer klimaneutralen Volkswirtschaft¹¹ beförderten und darüber hinaus einen wesentlichen Beitrag leisteten, um die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu lindern, nachvollziehbar.¹² Eine wirtschaftliche Stabilisierung kann wiederum dazu beitragen, Arbeitsplätze und Einkommen zu sichern und damit auch die sozialen Folgen der Corona-Pandemie zu lindern.

2.2. Erforderlichkeit

Darüber hinaus wird vertreten, dass die Kreditaufnahme zur Bewältigung und Überwindung der Notsituation erforderlich sein müsse.¹³ Der Hessische Staatsgerichtshof geht in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 davon aus, dass wegen der Vielschichtigkeit der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten und ihrer Wirkungsmechanismen dem Haushaltsgesetzgeber insoweit ein weiter und verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Einschätzungsspielraum zustehe. Danach sei eine Kreditaufnahme nur dann nicht erforderlich, wenn die Notsituation ohne Kreditaufnahme und unter Inanspruchnahme der sonstigen haushaltsrechtlichen Möglichkeiten eindeutig ebenso effektiv bekämpft werden könnte.¹⁴

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

9 Vgl. Art. 141 Abs. 4 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen.

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

11 Vgl. hierzu Unterrichtung durch die Bundesregierung zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, BT-Drs. 19/27530.

12 Vgl. etwa Belitz/Clemens/Gebauer/Michelsen (2020), Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit, DIW Politikberatung kompakt, 158, S. 90; hierauf Bezug nehmend: Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen, April 2021, S. 20 f.

13 Schwarz, COVuR 2020, 74, 77; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 53a.

14 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 251, juris.

In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass die erneut hohe Zuweisung an den Energie- und Klimafonds erforderlich sei, 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 zusätzliche private Investitionstätigkeit anzuregen.¹⁵ Zudem wird ausgeführt, dass aktive Eingriffe zur kurzfristigen Verbesserung der Einnahme- und Ausgabesituation zur Finanzierung der Maßnahmen zur Pandemiebewältigung wie beispielsweise die verlässliche Absicherung von Zukunftsinvestitionen über zusätzliche Mittel für den Energie- und Klimafonds, insbesondere über Steuererhöhungen oder massiven Ausgabenkürzungen den zur Bewältigung der Pandemiefolgen notwendigen Kurs einer nachhaltigen Stabilisierung der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung massiv gefährden würden. Dessen ungeachtet wären sie für das laufende Haushaltsjahr 2021 auch nicht mehr umsetzbar.¹⁶

Fraglich ist, ob darüber hinaus weitere Maßnahmen in Betracht gezogen werden müssen. Die herrschende Meinung im Schrifttum spricht sich dafür aus, dass vorrangig zu prüfen sei, ob alle anderen Konsolidierungsmaßnahmen zur Reduzierung einer Neuverschuldung ausgeschöpft seien.¹⁷ Insbesondere wird ausgeführt, dass nach der Regelungsstruktur der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG der Haushaltsausgleich ohne Kreditaufnahme den Regelfall darstellen solle. Die Kreditaufnahme in einer Notsituation sei eine rechtfertigungsbedürftige Ausnahme, zu der erst gegriffen werden dürfe, soweit andere Maßnahmen des Haushaltsausgleichs nicht ausreichen oder in der besonderen Notsituation als zweckwidrig erschienen. Daher komme eine haushaltsgesetzliche Kreditermächtigung und eine diese ausschöpfende Kreditaufnahme erst in Betracht, soweit Sparanstrengungen, Versuche zur Steigerung der Einnahmen und der Zugriff auf angesparte Rücklagen nicht genügten.¹⁸

Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen vertritt die Auffassung, dass der Gesetzgeber bei der Beurteilung der krisenbedingten erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage auch zu prüfen habe, ob er über Spielräume – wie etwa Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen oder aber auch die Auflösung gebildeter Rücklagen – verfüge. Der Gesetzgeber sei grundsätzlich verpflichtet, solche Spielräume zu nutzen. Ausnahmen hiervon seien denkbar. Der Gesetzgeber habe aber dann im Gesetzgebungsverfahren substantiell zu begründen, weshalb er die ihm zur Verfügung stehenden Spielräume nicht oder nicht in vollem Umfang ausnutzte.¹⁹

In Bezug auf den Zweiten Nachtragshaushalt 2020 wurde bereits kritisiert, dass die zusätzliche Nettokreditaufnahme auch deshalb so hoch ausfalle, da die Bundesregierung die aus Überschüs-

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

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

17 Schwarz, COVuR 2020, 74, 77; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 53a; ähnlich Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 94. EL Januar 2021, Art. 109, Rn. 217; Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, 48. Edition, Stand: 15. Mai 2021, Art. 109, Rn. 67.

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

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

sen der Haushalte 2015 bis 2019 angesparte Rücklage von 48,2 Milliarden Euro für den Bundeshaushalt 2021 „auf Vorrat“ halten wolle.²⁰ Der Bundesrechnungshof vertrat die Auffassung, dass die in den Haushalten 2015 bis 2019 angesammelte Rücklage von insgesamt 48,2 Milliarden Euro zur Finanzierung des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 verwendet werden sollte. Eine deutliche Absenkung der für den Haushaltsausgleich 2020 vorgesehenen Nettokreditaufnahme von 218,5 Milliarden Euro sei rechtlich angezeigt und finanzwirtschaftlich möglich. Damit könnte auch ein nochmaliger Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG vermieden werden.²¹

Laut Finanzplan des Bundes 2021 bis 2025 soll, um die reguläre Obergrenze der Neuverschuldung ab dem Jahr 2023 wieder einhalten zu können, die in der Vergangenheit gebildete Rücklage in Höhe von insgesamt 48,2 Milliarden Euro bis zum Ende des Finanzplanzeitraums vollständig eingesetzt werden (2023: 30,6 Milliarden Euro, 2024: 16,5 Milliarden Euro, 2025: 1,2 Milliarden Euro).²²

In der Gesetzesbegründung wird diesbezüglich ausgeführt, dass der Nutzung von zusätzlichen Einnahmen aus der bis zum Jahr 2019 gebildeten Rücklage deren Erforderlichkeit für die Einhaltung der Regelgrenze nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und 3 GG entgegenstehe, wie sie bereits in der geltenden Finanzplanung festgelegt sei. Im Übrigen würde selbst der vollständige Einsatz dieser Rücklage nicht dazu führen, dass die Regelgrenze nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und Satz 3 GG im Jahr 2021 eingehalten werden könnte.²³

Ob diese Ausführungen für sich genommen bereits als hinreichende Begründung dafür angesehen werden können, die Rücklage nicht zur Verringerung der Neuverschuldung in Bezug auf das Jahr 2021 einzusetzen, kann von hier aus nicht abschließend beurteilt werden. Die angestrebte Einhaltung der Regelgrenze nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und 3 GG ab dem Jahr 2023 stellt jedoch einen legitimen Zweck dar, der den schrittweisen Einsatz der Rücklage bis zum Jahr 2025 grundsätzlich sachgerecht erscheinen lässt. Die Ausführungen in der Gesetzesbegründung sind somit auch insoweit nachvollziehbar.

Vor diesem Hintergrund kann an dieser Stelle dahinstehen, ob mit der herrschenden Meinung davon auszugehen ist, dass im Rahmen des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG eine Prüfung der Erforderlichkeit der Kreditaufnahme zu erfolgen hat, oder ob – wie zum Teil im Schrifttum vertreten²⁴ – eine solche Prüfung bei der Anwendung der Vorschrift nicht angezeigt ist.

20 Bundesrechnungshof, Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (BT-Drs. 19/20000) und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (BT-Drs. 19/20057), S. 2; Vgl. auch Gröpl, NJW 2020, 2523, 2526.

21 Bundesrechnungshof, a.a.O.

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

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

24 Vgl. Meickmann, NVwZ 2021, 97, 101 f. m. w. N.

2.3. Angemessenheit

Darüber hinaus muss die Kreditaufnahme zur Bewältigung und Überwindung der Notsituation angemessen sein.²⁵ In der Literatur wird vertreten, dass insoweit die Interessen der gegenwärtigen Generationen, die die Aufwendungen zur Bewältigung der Notsituation nicht alleine tragen wollten oder könnten, mit dem berechtigten Anliegen der künftigen Generationen, in ihrer politischen Prioritätensetzung so wenig wie möglich durch Belastungen mit Zins- und Tilgungszahlungen eingeschränkt zu sein, abzuwägen seien.²⁶ Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen geht davon aus, dass 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 müsse.²⁷

Anhaltspunkte, die im Rahmen einer Abwägung Zweifel an der Angemessenheit der Kreditaufnahme begründen würden, ergeben sich vorliegend nicht. Das Krisenbewältigungspotential der kreditfinanzierten Maßnahmen wurde bereits im Rahmen der Geeignetheit erörtert.²⁸ Zudem wird in der Gesetzesbegründung unter Hinweis auf die durch das Bundesverfassungsgericht festgestellten Schutzpflichten in Bezug auf den Klimaschutz ausgeführt, dass ein Zuwarten mit dem Beginn der Maßnahmen deren Kosten langfristig erhöhen würde.²⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 24. März 2021 verlangt, den Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. Konkret erfordere dies, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.³⁰ In allen Lebensbereichen – etwa Produktion, Dienstleistung, Infrastruktur, Verwaltung, Kultur und Konsum, letztlich bezüglich aller heute noch CO₂-relevanten Vorgänge – müssten Entwicklungen einsetzen, die ermöglichten, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO₂-freier Verhaltensalternativen, gehaltvoll Gebrauch gemacht werden könne.³¹

25 Schwarz, COVuR 2020, 74, 77; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 53a; Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 252, juris.

26 Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 53a; Schwarz, COVuR 2020, 74, 77.

27 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 252., juris, mit Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 18.01.2006 - 2 BvR 2194/99 -, BVerfGE 115, 97, 115 = juris, Rn 44 zur Steuererhebung; gegen eine Angemessenheitsprüfung von Kreditaufnahmen nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 HS 2 GG alte Fassung: BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311, 343 = juris, Rn. 89.

28 Vgl. hierzu bereits unter 2.1.

29 BT-Drs. 20/300, S. 4, offenbar unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris.

30 BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, Leitsatz 4, juris.

31 BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, Rn. 248, juris.

In dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts wird somit ausdrücklich die Notwendigkeit eines rechtzeitigen Handelns im Hinblick auf die Zukunft betont. Dieser Aspekt dürfte im Rahmen einer Abwägung zusätzlich für die Angemessenheit der Kreditaufnahme sprechen.

2.4. Entscheidungsspielraum, Darlegungsobliegenheit

In dem Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27. Oktober 2021 wird ausgeführt, dass es Folge des weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers auch im Anwendungsbereich des Art. 141 Abs. 4 der Hessischen Verfassung (HV) sei, dass die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der vom Gesetzgeber ergriffenen Maßnahmen lediglich einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle unterlägen. Mit dem Entscheidungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers und seiner nur eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Überprüfung korrespondiere eine Darlegungs- und Begründungsobliegenheit des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren, welche Erwägungen für seine Beurteilung der krisenhaften Situation und die zu ihrer Bewältigung ergriffenen Maßnahmen maßgeblich gewesen seien.³² Für die Darlegung und Begründung sehe die Verfassung keine bestimmte Form vor. Sie könnten im Gesetz und in Haushalts- und Gesetzesvorlagen enthalten sein, aber auch in den Plenarsitzungen des Gesetzgebers erfolgen.³³

2.5. Zweckbestimmung

Der Hessische Staatsgerichtshof führt zudem aus, dass es weiterhin Folge des Ausnahmecharakters des Art. 141 Abs. 4 HV sei, dass der (Haushalts-) Gesetzgeber die Zwecke, für die kreditfinanzierte Mittel vergeben werden, hinreichend bestimmt festlegen müsse. Schon für den Regelhaushalt gelte der haushaltsverfassungsrechtliche Grundsatz der Spezialität. Nach ihm müsse der Haushaltsplan die Zwecke der bereitgestellten Mittel so genau bestimmen, dass er eine hinreichende parlamentarische Bindung der Exekutive im Haushaltsvollzug gewährleiste. Für die Zweckbestimmung kreditfinanzierter Mittel gälten gesteigerte Anforderungen.³⁴ Der Grundsatz der Gesamtdeckung (Non-Affektation) des § 7 Satz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und § 8 Satz 1 der Hessischen Landeshaushaltsordnung gelte für kreditfinanzierte Mittel nach Art. 141 Abs. 4 HV nicht.³⁵ Die Zweckbestimmung könne im Haushaltsplan, der durch Haushaltsgesetz festgestellt werde, oder in Gesetzen, welche die Mittelvergabe und Mittelverwendung regeln, erfolgen.³⁶

Dem Entwurf des Zweiten Nachtragshaushalts 2021 lässt sich zunächst die allgemeine Aussage entnehmen, dass die zur Überwindung der Pandemiefolgen zusätzlich zugewiesenen Mittel für

32 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 253 f., juris, m. w. N.

33 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 258, juris.

34 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 259 f., juris.

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

36 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 266, juris.

zusätzliche Maßnahmen zur Bewältigung des Klimawandels und Maßnahmen zur Transformation der deutschen Wirtschaft verwendet werden sollen.³⁷

Zudem regelt § 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG) die Zwecke des Sondervermögens. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 EKFG ermöglicht das Sondervermögen zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz. In Satz 2 der Vorschrift werden Bereiche genannt, in denen Maßnahmen aus dem Sondervermögen insbesondere gefördert werden können. Weitere Informationen hinsichtlich der förderfähigen Maßnahmen lassen sich aus dem Wirtschaftsplan des Energie- und Klimafonds entnehmen, welcher gemäß § 6 Satz 2 EKFG mit dem Haushaltsgesetz festgestellt wird.

Die Zwecke, für die kreditfinanzierte Mittel vergeben werden können, lassen sich demnach vorliegend hinreichend konkret bestimmen.

2.6. Veranlassungszusammenhang

Im Schrifttum wird zudem die Überlegung angestellt, dass sich aus den Notlagenverschuldungsklauseln von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 - 8 GG zwar keine absolute Kreditobergrenze ablesen lasse, der verfassungsrechtliche Ausnahmecharakter der Notlagenverschuldung jedoch eine Einhegung gebiete, um den Gesamtkomplex der „Schuldenbremse“ nicht leerlaufen zu lassen. Diese Einhegung bestehe in relativen Kreditobergrenzen, die sich aus der Notlage ergäben und sich darauf bezögen, also von der Notlage selbst abhingen.³⁸

Hierfür gebe bereits der Wortlaut von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 GG einen deutlichen Hinweis, wenn er von einer Ausnahmeregelung vom Nettoneuverschuldungsverbot spreche, die *für* Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen vorgesehen werden dürfe. Gleichsinnig laute Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG mit der Formulierung „[i]m Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen“. Dies verwehre es dem Haushaltsgesetzgeber, jede konjunktur- oder gar nur gemeinwohlfördernde Maßnahme als notlagenüberwindend und damit als kreditfinanzierungsg geeignet zu qualifizieren.³⁹

Vor diesem Hintergrund wird ein unmittelbarer⁴⁰ bzw. finaler⁴¹ Veranlassungszusammenhang

37 Vgl. Anlage zur Drucksache 20/300, (Einzelplan 60), S. 4.

38 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525.

39 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525.

40 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525; ders. Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – mit haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere mit der sog. Schuldenbremse, erstattet im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V., S. 17 ff.

41 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100 f.

zwischen der Notsituation und der irregulären Nettoneuverschuldung für erforderlich gehalten.⁴²

Aus dem Tatbestandsmerkmal der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage ergebe sich, dass die Notsituation für die Überschreitung der regulären Grenzen der Kreditaufnahme ursächlich sein müsse.⁴³ Jedenfalls müsse die Notsituation den Neuverschuldungsbedarf maßgeblich mitveranlassen haben.⁴⁴ Diese tatbestandliche Voraussetzung wirke sich auf die Rechtsfolgenseite insofern aus, als dass Überschreitungen der Kreditobergrenze nur zulässig seien, soweit sie zur Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation bestimmt seien.⁴⁵ Überschreitungen der regulären Kreditobergrenze seien verfassungsrechtlich nur gedeckt, wenn der Haushaltsgesetzgeber mit ihnen zweckgerichtet Maßnahmen zur Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation finanziere. Nicht erfasst seien dagegen die Regelgrenzen übersteigende Neukredite für allgemeinpolitische Maßnahmen, die allenfalls anlässlich der vermeintlich günstigen Gelegenheit des Aussetzens der Schuldenbremse ergriffen würden, aber nicht auf die Überwindung der Krisensituation zielten.⁴⁶

Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen führt insoweit aus, dass, da die Kredite gerade zur Beseitigung bzw. zur Bewältigung und Überwindung der Ausnahmesituation aufgenommen werden müssten, ein solcher Veranlassungszusammenhang nicht schon dann anzunehmen sei, wenn eine Kreditaufnahme anlässlich einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation erfolge. Vielmehr müssten sowohl die Kreditaufnahme als solche als auch die durch die Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen final auf die Beseitigung der Naturkatastrophe bzw. auf die Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation bezogen sein.⁴⁷

Zudem wird darauf hingewiesen, dass dem Haushaltsgesetzgeber – wie schon hinsichtlich des Tatbestands – auch beim Veranlassungszusammenhang und der Geeignetheit ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zukomme, weil beides in der Regel mit weitgehenden Ungewissheiten behaftet sei.⁴⁸ Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen geht davon aus, dass, sofern dieser Veranlassungszusammenhang nicht schon aus den Zweckbestimmungen im Haushaltsplan

42 Zur Erforderlichkeit eines Veranlassungszusammenhangs vgl. auch Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, 48. Edition, Stand: 15. Mai 2021, Art. 109, Rn. 67; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 109, Rn. 46.

43 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100.

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

45 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100 mit Verweis auf BVerfGE 79, 311, 339 = NJW 1989, 2457 = NVwZ 1989, 953; BVerfGE 119, 96, 140 = NVwZ 2007, 1405.

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

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

48 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100 mit Verweis auf BVerfGE 79, 311, 343 f. = NJW 1989, 2457 = NVwZ 1989, 953, BVerfGE 119, 96, 140 = NVwZ 2007, 1405; Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, 48. Edition, Stand: 15. Mai 2021, Art. 109, Rn. 67; a. A. Heun in Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 46.

oder in den Gesetzen, in denen die Mittelvergabe geregelt sind, ersichtlich sei, es einer entsprechenden Begründung im Gesetzgebungsverfahren bedürfe.⁴⁹ Für die Darlegung und Begründung sehe die Verfassung keine bestimmte Form vor. Sie könnten im Gesetz und in Haushalts- und Gesetzesvorlagen enthalten sein, aber auch in den Plenarsitzungen des Gesetzgebers erfolgen.⁵⁰

2.6.1. Sachlicher Zusammenhang

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

Gröpl vertritt die Auffassung, dass die Notlage und die durch sie ermöglichte Nettokreditaufnahme nicht als Begründung dafür verwendet werden dürften, um politische Programme umzusetzen oder zu beschleunigen, die bereits vor Beginn der Notlage Teil der politischen Agenda der Regierung gewesen seien und nicht unmittelbar zur Überwindung der Notlage beitragen.⁵¹ In Bezug auf den Zweiten Nachtragshaushalt 2020 und das hieraus finanzierte „Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket“ wurde u.a. kritisiert, dass der Energie- und Klimafonds eine – schuldenfinanzierte – Zuführung in Höhe von rund 26,2 Milliarden Euro erhalte. Die daraus geförderten Maßnahmen stünden nicht in einem hinreichenden schuldenverfassungsrechtlichen Veranlassungszusammenhang mit der „Coronakrise“. Es handele sich vielmehr um mittel- bis langfristige Projekte und somit um die Erfüllung allgemeiner Staatsaufgaben.⁵² Bezugnehmend auf den Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD für einen Beschluss des Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 GG vom 17. Juni 2020⁵³ wird zudem ausgeführt, dass die Fraktionen der „Großen Koalition“ darin eindeutig zu erkennen gegeben hätten, dass es ihnen mit der Notlagenverschuldung nicht nur um die Überwindung der „Corona-Krise“ gehe, sondern auch um einen „aktiv gestalteten Modernisierungsschub“. Ein solcher „Modernisierungsschub“ dürfe nach den Regeln der „Schuldenbremse“ allerdings nicht durch eine Notlagenverschuldung finanziert

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

50 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, Rn. 271, 253 ff., 258, juris, vgl. hierzu bereits unter 2.4.

51 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525.

52 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525 f.; ders. Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – mit haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere mit der sog. Schuldenbremse, erstattet im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V., S. 32 f., unter Bezugnahme auf eine Auflistung von aus dem Energie- und Klimafonds geförderten Maßnahmen.

53 Vgl. BT-Drs. 19/20128.

werden. Ein entsprechendes Vorgehen des Haushaltsgesetzgebers sei daher verfassungswidrig.⁵⁴

Dagegen wird von *Meickmann* eingewandt, dass der Haushaltsgesetzgeber sein Vorgehen damit begründet habe, dass er die unmittelbaren und mittelbaren Folgen der Pandemie überwinden wolle.⁵⁵ In den parlamentarischen Beratungen – insbesondere in der öffentlichen Anhörung über den Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 – seien unterschiedliche wirtschaftswissenschaftliche Auffassungen zur Wirksamkeit der Maßnahmen deutlich geworden.⁵⁶ *Meickmann* geht weiter davon aus, dass die Maßnahmen aus ökonomischer Sicht wirtschaftsstabilisierend wirken und zur Überwindung der durch die Corona-Pandemie entstandenen Rezession beitragen könnten. Es sei dabei unerheblich, dass der Haushaltsgesetzgeber in diesem Zusammenhang auch Nebenzwecke verfolge, etwa mit Blick auf den Klimaschutz oder die Modernisierung der Wirtschaft. Solche Nebenzwecke schaden der Finalität und Eignung der ergriffenen Maßnahmen nicht. Das in den parlamentarischen Beratungen dargelegte und begründete gesetzgeberische Vorgehen liege im Rahmen des Vertretbaren und Nachvollziehbaren.⁵⁷

In Bezug auf das gegenwärtig geplante Vorgehen lässt sich aus den vorstehenden Ausführungen Folgendes ableiten:

Nach der ersten Auffassung wäre allein auf die aus dem Energie- und Klimafonds zu fördernden Maßnahmen selbst abzustellen. Da der Energie- und Klimafonds – wie bereits zum Zeitpunkt des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 – gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 EKFG Ausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz vorsieht und es sich dabei um Projekte handelt, die bereits vor Ausbruch der Corona-Pandemie verfolgt wurden, wäre die geplante Zuführung mangels eines unmittelbaren Veranlassungszusammenhangs mit der Corona-Pandemie als unzulässig anzusehen.

Nach der zweiten Auffassung wäre dagegen entscheidend, wie der Gesetzgeber das geplante Vorgehen begründet. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, die Finanzpolitik müsse weiterhin ihren Beitrag leisten, um die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu lindern. In diesem Zusammenhang leisteten öffentliche Investitionen und die Förderung privater Investitionen, die die notwendige Transformation zu einer klimaneutralen Volkswirtschaft beförderten, einen wesentlichen Beitrag. Dem Klimaschutz und dem Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energiequellen komme gerade zur nachhaltigen Stärkung der Volkswirtschaft auf ihrem Weg aus der

54 Gröpl, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – mit haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere mit der sog. Schuldenbremse, erstattet im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V., S. 33.

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

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

57 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100 f.

Pandemie eine besondere Qualität zu.⁵⁸

Die Ausführungen zeigen, dass der Gesetzgeber mit der Zuführung Maßnahmen ermöglichen will, die nicht allein im Bereich der Energieversorgung und des Klimaschutzes wirksam sind, sondern auch der Überwindung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie dienen.⁵⁹

Nach der zweiten Auffassung wäre somit davon auszugehen, dass ein finaler Veranlassungszusammenhang zwischen der Corona-Pandemie und der Kreditaufnahme sowie der kreditfinanzierten Maßnahmen besteht und die geplante Zuführung mithin zulässig ist.

Für diese Auffassung spricht, dass allein der Bezug der kreditfinanzierten Maßnahmen auf einen Bereich, der bereits vor Ausbruch der Corona-Pandemie Teil der politischen Agenda gewesen ist, für sich genommen noch nichts über die Zielsetzung aussagt, die mit den Maßnahmen im Hinblick auf die bestehende Notlage verfolgt wird. Zudem können Zeitpunkt und Höhe der staatlichen Investitionen krisenbedingt erheblich von der ursprünglichen Planung abweichen. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, weshalb allein aus dem Umstand, dass in dem fraglichen Bereich auch mittel- bis langfristige Projekte gefördert werden, eine Sperrwirkung im Hinblick auf die Ergreifung notlagenkreditfinanzierter Maßnahmen folgen sollte.⁶⁰ Ein solches Verständnis liefe auch dem Ziel einer effektiven Bekämpfung der Notlage zuwider, da demnach Bereiche, in denen bereits vor Eintritt der Notlage mittel- bis langfristige Maßnahmen geplant gewesen sind, von vornherein nicht für gezielte notlagenkreditfinanzierte Investitionen zur Krisenbewältigung in Betracht kämen.

2.6.2. Zeitlicher Zusammenhang

Darüber hinaus wird vertreten, die Ausnahmestellung der Nettokreditaufnahme und die dadurch verursachte, unter Umständen erhebliche und langfristige Belastung künftiger Haushalte geböten es, nur diejenigen Maßnahmen als notlagenüberwindend einzustufen, die offensichtlich direkt und zeitnah dazu ergriffen würden, die Notlage zu bekämpfen. Dies lasse sich als „notlagenverschuldungsspezifisches Konnexitätsprinzip“ bezeichnen.⁶¹

2.6.2.1. Kreditfinanzierte Rücklagen

Der Energie- und Klimafonds wird in der haushaltsrechtlichen Kommentarliteratur als Rücklage in Form eines Sondervermögens angesehen.⁶² Zudem ist im Wirtschaftsplan des Energie- und Kli-

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

59 Zur Geeignetheit dieser Maßnahmen vgl. bereits unter 2.1.

60 Vgl. im Ergebnis bereits Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 12.

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

62 Vgl. Tappe, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, Rn. 2.

mafonds eine Zuführung an die Rücklage des Fonds in Höhe von 60 Milliarden Euro vorgesehen.⁶³ Im Ergebnis ist also die Zuführung kreditfinanzierter Haushaltsmittel an eine Rücklage geplant.

Zur Frage der Zulässigkeit soll zunächst auf die im Schrifttum vertretenen Auffassungen zu vergleichbaren Rücklagenbildungen nach landesrechtlichen Vorschriften Bezug genommen werden. Dort wird die Bildung kreditfinanzierter Rücklagen zum Teil als unvereinbar mit den landesrechtlichen Regelungen angesehen, welche im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen eine Ausnahme von der grundsätzlichen Vorgabe vorsehen, den Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.⁶⁴

Bezogen auf die mit Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vergleichbare Vorschrift in der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein⁶⁵ wird ausgeführt, dass die Kreditaufnahme neben dem inhaltlichen auch in einem zeitlichen Zusammenhang zu der festgestellten Notsituation stehen müsse. Andernfalls könnte der Haushaltsgesetzgeber durch die Übertragung kreditfinanzierter Mittel in kommende Haushaltsjahre das Verbot der strukturellen Nettoneuverschuldung in den Jahren, in denen gerade keine zur Aufnahme von Krediten ermächtigende Notsituation gegeben sei, unterlaufen. Es sei ihm untersagt, die Notverschuldung zur Finanzierung von Maßnahmen zu nutzen, die in keinem unmittelbaren zeitlichen Veranlassungszusammenhang zur Notsituation stünden. Die Kreditaufnahme dürfe nicht als Instrument dauerhafter Haushaltsführung missbraucht werden. Sie sei von der Verfassung vielmehr als Instrument zur temporären Krisenbeherrschung bereitgestellt worden. Je weiter die konkrete Notsituation als auslösendes Ereignis in der Vergangenheit liege, desto schwächer werde der temporäre Konnex der Kredite zur Notsituation und desto schwieriger werde in Konsequenz auch eine Rechtfertigung von Notkrediten. Stoße eine Notlage eine negative konjunkturelle Entwicklung an, die nach Ende der Notlage zu geringeren staatlichen Einnahmen führe, dürften diese Defizite nach Ende der Notlage nicht mehr durch Einnahmen aus Notkrediten ausgeglichen werden. Das Ziel der Bewältigung einer Notlage rechtfertige insbesondere nicht langfristige, über die Notlage hinausgehende Abweichungen vom Verbot der Neuverschuldung in Art. 61 Abs. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein.⁶⁶

Hinsichtlich der insoweit ebenfalls vergleichbaren Vorschrift der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen⁶⁷ wird ausgeführt, dass die Notlagenkreditaufnahme den Zweck habe, die Handlungsfähigkeit des Staates im konkreten Haushaltsjahr gerade angesichts eines notlagenindi-

63 Vgl. Anlage 3 zu BT-Drs. 20/300, Wirtschaftsplan des Energie- und Klimafonds (6092), S. 6 (Kapitel 6002, Titel 919 01).

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

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

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

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

zierten erhöhten Finanzbedarfs zu erhalten. Damit unvereinbar sei es, einen potentiellen zukünftigen Finanzbedarf in den gegenwärtigen hinein zu projizieren. Die Betonung liege dabei auf dem Element der Potentialität. Sofern absehbar sei oder sogar feststehe, dass zulässigerweise mit Notlagenkrediten des Jahres 2020 finanzierte Maßnahmen zur Pandemieabwehr im Jahr 2020 der zwingenden Anschlussfinanzierung in den Folgejahren bedürften, weil anders bereits die auf das Jahr 2020 zielenden Maßnahmen nicht möglich wären, greife das Verbot der antizipierenden Kreditaufnahme nicht. Als Regel aber gelte, dass zu der generellen Zielsetzung, mittels Schuldenregeln die Nettokreditaufnahme einzuschränken, kreditfinanzierte Rücklagen, in welcher Rechtsform auch immer, nicht passten. Die restriktive Handhabung des Instruments der Kreditaufnahme verlange vom Haushaltsgesetzgeber die Darlegung der Eignung und Erforderlichkeit der Kreditaufnahme für den jeweiligen Zweck, im Fall der Notlagenausnahme zur Bekämpfung der Notlage. Diese Darlegung sei für die Folgejahre grundsätzlich noch nicht möglich, auch deshalb, weil zukünftige Entwicklungen, Möglichkeiten der Einsparung von Mitteln an anderer Stelle oder der Einnahmensteigerung, die einer Kreditaufnahme entgegenstehen würden, noch nicht absehbar seien. Eine solche Kreditaufnahme verstieße gegen den Grundsatz der Nachrangigkeit der Verschuldung gegenüber anderen Einnahmen und Handlungsmöglichkeiten.⁶⁸

In eine ähnliche Richtung scheinen die diesbezüglichen Ausführungen in dem Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 27. Oktober 2021 zu gehen. Darin findet sich der Hinweis, dass angesichts der Zwecksetzung der Neuregelungen in Art. 109, 115 GG bzw. Art. 141 HV über die Annahme einer Notlage im Sinne des Art. 141 Abs. 4 HV sowie über die notlageninduzierte Kreditaufnahme in kurzfristigen Abständen jeweils neu entschieden werden müsse. Eine mehrjährige Kreditermächtigung „auf Vorrat“ entspreche nicht der Zielsetzung des Art. 141 Abs. 1, 4 HV.⁶⁹ Weil sich der Bedarf für eine Kreditaufnahme durch die Bereitstellung von Bundes- und Europahilfsmitteln ändern könne, sei es auch unter diesem Gesichtspunkt geboten, über eine notlageninduzierte Kreditaufnahme in kurzfristigen Abständen zu entscheiden.⁷⁰

In der Kommentarliteratur wird zum Teil vertreten, es stelle eine unzulässige Umgehung der Kreditobergrenze dar, in Vorjahren, in denen diese Obergrenze noch Spielräume lasse, Kredite aufzunehmen, sie dann einer Rücklage zuzuführen und sie von dort in einem späteren Haushaltsjahr, in dem die Obergrenzen ansonsten überschritten würden, z. B. wegen der vorhersehbaren Auswirkungen einer Steuersenkung oder einer außerplanmäßigen Rentenerhöhung, wieder zu entnehmen.⁷¹

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

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

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

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

2.6.2.2. Fortführung der Krisenbewältigung

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

Eine Verfassungswidrigkeit dieses Vorgehens könnte sich jedoch dann ergeben, wenn das entsprechende Vorgehen dem Zweck der Vorschrift zuwiderliefe. Laut der Gesetzesbegründung soll durch Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleistet werden.⁷²

Insoweit ist zu berücksichtigen, dass Maßnahmen zur Krisenbewältigung nicht lediglich während des Bestehens einer außergewöhnlichen Notsituation, sondern auch im Anschluss daran erforderlich sein können. Insbesondere können zu diesem Zeitpunkt noch Schäden fortbestehen. Der Zweck der Vorschrift dürfte auch die Beseitigung dieser Schäden umfassen. Dafür spricht, dass sich das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage laut der Gesetzesbegründung auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaige vorbeugende Maßnahmen bezieht. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.⁷³

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

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

3.1. Jährlichkeitsprinzip

Hinsichtlich des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 wurde kritisiert, dass Rücklagen im Konflikt mit dem Jährlichkeitsprinzip des Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG stünden, wonach der Haushaltsgesetzgeber mit Blick auf sein parlamentarisches Budgetrecht grundsätzlich in jedem Jahr einen Haushaltsplan für das Folgejahr festzustellen habe. Dies ergebe nur Sinn, wenn dabei alle verfügbaren Mittel (Einnahmen) „auf den Tisch kommen“ und zur Deckung aller Ausgaben verwendet würden. Mit der Bildung oder dem Stehenlassen von Rücklagen gerate der Finanzstaat in den Verdacht, mehr Steuern als notwendig vom Bürger zu erheben oder – wie durch den Zweiten Nachtragshaushalt 2020 – mehr Kredite als notwendig aufzunehmen.⁷⁴

Diese Argumentation ließe sich letztlich gegen jede Art von Rücklagen anführen. In der Kommentarliteratur wird jedoch ausgeführt, dass sich die überjährige Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln auch mit der Einräumung der Selbstbewirtschaftung (§ 15 Abs. 2 BHO) oder durch die Bildung von Rücklagen erreichen lasse, deren Zulässigkeit sich bereits aus der Haushaltssystematik er-

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

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

74 Gröpl, NJW 2020, 2523, 2526.

gebe (§ 10 Abs. 3 Nr. 1 und 2, Abs. 4 Nr. 2 HGrG, § 13 Abs. 3 Nr. 1 und 2, Abs. 4 Nr. 3 Bundeshaushaltsordnung).⁷⁵ Hiervon ausgehend kann die Bildung von Rücklagen, die der Finanzierung von Maßnahmen in den folgenden Haushaltsjahren dienen, jedenfalls nicht grundsätzlich als unvereinbar mit dem Jährlichkeitsprinzip angesehen werden.

3.2. Wirtschaftlichkeitsgebot

In Bezug auf den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz wird ausgeführt, dass dieser in § 6 Abs. 1 HGrG aufgestellte Grundsatz auch für den Gesetzgeber gelte und sich explizit auch auf die „Aufstellung“ des Haushaltsplans beziehe. Die Verpflichtung, wirtschaftlich zu handeln, lasse sich als finanzrechtliche Ausprägung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips begreifen, dass alle Staatsgewalt binde und auch den Inhalt des Wirtschaftlichkeitsgebots präge. Das Wirtschaftlichkeitsgebot verlange, dass in jedem Haushaltsjahr bei allen Maßnahmen die günstigste Relation zwischen dem gesteckten Ziel und den eingesetzten Mitteln anzustreben sei.⁷⁶

In einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 2. September 2003 geht dieser davon aus, dass die Bildung kreditfinanzierter Rücklagen zur Deckung eines Finanzbedarfs in künftigen Haushaltsjahren im Regelfall dem Wirtschaftlichkeitsgebot widerspreche.⁷⁷ Diese Rechtsprechung hat das Gericht in seinem Urteil vom 15. März 2011 fortgeführt.⁷⁸ Allerdings wird in dem zweiten Urteil darauf hingewiesen, dass sich die Bildung einer kreditfinanzierten Rücklage im Einzelfall dann als wirtschaftlich vertretbar erweisen könne, wenn in den Folgejahren erhebliche Ausgaben abzusehen seien, die im Rahmen einzelner Haushaltsjahre nicht mehr finanzierbar seien und deshalb auf mehrere Jahre verteilt werden müssten.⁷⁹

Bezugnehmend auf die o.g. Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen wird vertreten, dass diese auf der damaligen Lage der Finanzmärkte beruhe, in der jede Kreditaufnahme des Staates zu Zinsbelastungen und nicht wie gegenwärtig zu Zinseinnahmen führe. Unter den gegenwärtigen Umständen gebe es keine Grundlage für die Annahme, dass die Bildung von Rücklagen in einem auch mit Krediten finanzierten Haushalt unvereinbar mit den Verfassungsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sein könnte.⁸⁰

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

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

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

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

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

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

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

In der Gesetzesbegründung wird unter Hinweis auf die durch das Bundesverfassungsgericht festgestellten Verpflichtungen des Gesetzgebers in Bezug auf den Klimaschutz die Erwägung angestellt, dass ein Zuwarten mit dem Beginn der Maßnahmen deren Kosten langfristig erhöhen würde.⁸¹ Dieser Aspekt dürfte – neben dem derzeit niedrigen Zinsniveau – für eine Vereinbarkeit des geplanten Vorgehens mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot sprechen.

4. Ergebnis

Die Frage, ob die im Bundeshaushalt des Jahres 2021 vorgesehene Kreditermächtigung dafür genutzt werden darf, dem Energie- und Klimafonds zusätzliche Mittel in Höhe von 60 Milliarden Euro zuzuführen, hängt davon ab, inwieweit der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren schlüssig darlegen und begründen kann, dass die Kreditaufnahme sowie die hieraus finanzierten Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie geeignet, erforderlich und angemessen sind.

In Bezug auf die Erforderlichkeit stellt sich die Frage, ob die in der Gesetzesbegründung enthaltenen Ausführungen für sich genommen bereits als hinreichende Begründung dafür angesehen werden können, die aus Überschüssen der Haushalte 2015 bis 2019 angesparte Rücklage von 48,2 Milliarden Euro nicht zur Verringerung der Neuverschuldung in Bezug auf das Jahr 2021 einzusetzen. Die angestrebte Einhaltung der Regelgrenze nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und 3 GG ab dem Jahr 2023 stellt jedoch einen legitimen Zweck dar, der den schrittweisen Einsatz der Rücklage bis zum Jahr 2025 grundsätzlich sachgerecht erscheinen lässt. Die diesbezüglichen Ausführungen in der Gesetzesbegründung sind somit nachvollziehbar.

Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des geplanten Vorgehens ist weiterhin, dass der Gesetzgeber darlegen und begründen kann, dass ein hinreichender Veranlassungszusammenhang zwischen der Corona-Pandemie, der Kreditaufnahme und den kreditfinanzierten Maßnahmen besteht. Im Hinblick auf den zeitlichen Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Maßnahmen zur Krisenbewältigung nicht lediglich während des Bestehens einer außergewöhnlichen Notsituation, sondern auch im Anschluss daran erforderlich sein können, um die Fortführung der Krisenbewältigung sicherzustellen.

Für die Darlegung und Begründung der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit sowie des Veranlassungszusammenhangs sieht die Verfassung keine bestimmte Form vor. Die entsprechenden Ausführungen können im Gesetz und in Haushalts- und Gesetzesvorlagen enthalten sein, aber auch in den Plenarsitzungen des Gesetzgebers erfolgen.

Damit hat der Gesetzgeber im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens noch die Möglichkeit, seine Erwägungen zu ergänzen.

* * *

81 BT-Drs. 20/300, S. 4, offenbar unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, vgl. hierzu bereits unter 2.3.