



Sachstand

Zum Stand der Diskussion über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Änderung der Buchungssystematik im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (BT-Drs. 20/300)

Zum Stand der Diskussion über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Änderung der Buchungssystematik im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (BT-Drs. 20/300)

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 – 006/22
Abschluss der Arbeit: 21. Januar 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.	Hintergrund	4
2.1.	Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021	4
2.2.	Einordnung der geplanten Änderungen in der Buchungssystematik	5
3.	Stand der Diskussion	5
3.1.	Begründung der Bundesregierung für die Änderung	5
3.2.	Stellungnahmen der Sachverständigen im Haushaltsausschuss	6
4.	Stellungnahme	7
4.1.	Verfassungsrechtliches Gebot zur Unterscheidung von Buchungssystematik im Kernhaushalt und für Sondervermögen	8
4.1.1.	Begründungsansatz	8
4.1.2.	Würdigung	8
4.2.	Vereinbarkeit der Rücklagenbildung mit verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätzen	9
4.2.1.	Terminologische Fragen zum Jährlichkeitsprinzip	9
4.2.2.	Grundsatz der zeitlichen Bindung (Spezialitätsgrundsatz) und Fälligkeitsprinzip	10
4.2.3.	Verstoß gegen verfassungsrechtliche Grundgedanken der Schuldenbremse	11
4.2.4.	Verstoß gegen sonstige Haushaltsgrundsätze	12
5.	Fazit	13

1. Fragestellung

Gefragt wird, ob die in der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vorgesehene Änderung der Buchungssystematik, wonach künftig an Stelle der Finanzierungssalden der Sondervermögen die Zuführungen des Kernhaushalts an die Sondervermögen für die Berechnung der Summe der Nettokreditaufnahmeermächtigungen in einem Haushaltsjahr maßgeblich sein sollen, verfassungsrechtlich bzw. einfachgesetzlich zulässig ist.

2. Hintergrund

2.1. Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021

Angesichts der Corona-Pandemie hat der Deutsche Bundestag – zuletzt am 23. April 2021 in einem Ersten Nachtragshaushalt 2021 – für das Haushaltsjahr 2021 eine außergewöhnliche Notsituation gem. Art. 115 Abs. 2 S. 6 und 7 GG festgestellt.¹ Er setzte damit einstweilen die in Art. 115 Abs. 2 GG niedergelegte sog. „**Schuldenbremse**“ außer Kraft, welche grundsätzlich eine schuldenfinanzierte Haushaltsführung (weitgehend) verbietet. Um finanzielle Spielräume zur Regulierung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu eröffnen, wurde die Bundesregierung im Jahr 2021 dadurch insgesamt zur Nettokreditaufnahme in Höhe von rund 240 Milliarden Euro ermächtigt. Hiervon hat die Bundesregierung Gebrauch gemacht, wenngleich sie den ihr gewährten finanziellen Handlungsspielraum nicht zur Gänze ausgenutzt hat. Noch nach den Plänen der Vorgängerregierung waren bis Kassenschluss zum Ende des Jahres 2021 Nettokreditaufnahmen von rund 155 Milliarden Euro für das Haushaltsjahr 2021 verbucht. Damit betrug die Differenz zur haushaltsrechtlich maximal möglichen Neuverschuldung rund 85 Milliarden Euro.

Die Bundesregierung hat am 13. Dezember 2021 einen Gesetzentwurf für ein **Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021** vorgelegt.² Mit dem Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 sollen dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ nachträglich zusätzliche Mittel in Höhe von 60 Milliarden Euro zugeführt werden, indem der Fonds zur Nettokreditaufnahme in entsprechender Höhe ermächtigt wird.³ Im Zuge dieses Vorhabens, dessen verfassungsrechtliche Zulässigkeit heftig umstritten ist⁴, möchte die Bundesregierung nunmehr auch die Buchungssystematik in Bezug auf die staatsschuldenrechtliche Buchung solcher Nettokreditaufnahmeermächtigungen zum Zwecke der Zuführung von Finanzmitteln an Sondervermögen ändern.

¹ Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 19/28464 in Verbindung mit 19/28740.

² Gesetzentwurf der Bundesregierung bzgl. eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), BT-Drs. 20/300.

³ BT-Drs. 20/300, S. 4.

⁴ Siehe zum Stand dieser Diskussion den zusammenfassenden Bericht zur öffentlichen Anhörung diverser Sachverständiger in der 3. Sitzung des Haushaltsausschusses zur BT-Drs. 20/300 am 10. Januar 2022, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw02-pa-haushalt-873312> (zuletzt abgerufen am 18.01.2022, 18:15 Uhr).

2.2. Einordnung der geplanten Änderungen in der Buchungssystematik

Die **bisherige** Buchungssystematik orientiert sich insoweit an den Finanzierungssalden der Sondervermögen. Folglich wirkt sich bislang die bloße Zuweisung der Kreditermächtigung im Bundeshaushalt an das Sondervermögen, anders als bei entsprechenden Zuführungen an den Kernhaushalt, staatsschuldenrechtlich noch nicht aus. Ein Ansatz erfolgt vielmehr erst bei kassenwirksamen Abflüssen, welche regelmäßig nur durch tatsächliche Schuldenaufnahme durch das Sondervermögen in den der Zuweisung nachfolgenden Haushaltsjahren wirksam und damit entsprechend später verbucht werden.

Die Bundesregierung möchte diese Buchungssystematik nun ändern. Sie plant, dass bereits die Zuweisung der Nettokreditaufnahme an das Sondervermögen unmittelbar staatsschuldenrechtliche Auswirkungen entfalten soll. Sie strebt damit die haushaltsrechtliche Vorverlagerung des Buchungsansatzes für geplante Nettokreditaufnahmen durch Sondervermögen an. In Bezug auf die bereits auf den Weg gebrachte Mittelzuweisung an den Energie- und Klimafonds würde dies bedeuten, dass bereits mit Verabschiedung des Zweiten Nachtragshaushalts 2021 auch ein staatsschuldenrechtlicher Ansatz der insoweit vorgesehenen zusätzlichen 60 Milliarden Euro im Haushaltsjahr 2021 erfolgen könnte. Hierdurch käme es zu einem Anwachsen des Haushaltsdefizites im Jahr 2021 von bislang rund 155 Milliarden Euro auf nunmehr rund 215 Milliarden Euro. Damit bliebe die Bundesregierung nunmehr rund 25 Milliarden Euro unterhalb der haushaltsrechtlichen Höchstgrenze für Neuverschuldung von rund 240 Milliarden Euro.

Das Ansinnen ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Bundesregierung die **Rückkehr zum Regelfall der Schuldenbremse** aus Art. 115 Abs. 2 S. 2 und 3 GG für das Haushaltsjahr **2023** angekündigt hat⁵ – dem Jahr, in welchem die dem Energie- und Klimafonds zugewiesenen Mittel durch deren Einsatz voraussichtlich kassenwirksam werden sollen.⁶ Erst die neue Buchungssystematik würde es der Bundesregierung überhaupt ermöglichen, die zusätzlichen 60 Milliarden Euro an Nettokrediten für den Energie- und Klimafonds haushaltsrechtlich nicht dem planmäßig eigentlich wieder „schuldenfreien“ Jahr 2023, sondern dem bereits für Nettokreditaufnahmen geöffneten Haushaltsjahr 2021 zuordnen zu können. Andernfalls ließe sich, nach den Angaben der Bundesregierung⁷, das ausgegebene Ziel eines ausgeglichenen Bundeshaushalts ab 2023 wegen der angespannten finanzpolitischen Situation indessen auch rein haushaltsrechtlich nicht verwirklichen.

3. Stand der Diskussion

3.1. Begründung der Bundesregierung für die Änderung

Die Bundesregierung begründet ihren Vorstoß folgendermaßen: Einerseits verfolge sie das Ziel, Planungsunsicherheiten bei der Aufstellung des Haushalts zu beseitigen. Sie möchte die unter der alten Buchungssystematik noch erforderlich werdenden Schätzungen zu den künftigen Finanzierungssalden der Sondervermögen eliminieren und dadurch die durch unsichere

⁵ Plenarprotokoll 20/12, S. 709.

⁶ BT-Drs. 20/300, S. 5.

⁷ BT-Drs. 20/300, S. 4.

Prognosen hervorgerufenen Ungenauigkeiten beseitigen.⁸ Weiterhin möchte sie die bisher anzutreffenden systematischen Inkonsistenzen beseitigen, indem sie die Buchungstechnik für Sondervermögen an die bereits im oben genannten Sinne bereits praktizierte Buchungstechnik beim Kernhaushalt angleicht.⁹ Um die Umstellung systemgerecht zu ermöglichen, möchte die Bundesregierung dies nicht nur zukünftig, sondern auch mit Wirkung für bereits abgeschlossene Buchungszeiträume bis zurück ins Jahr 2020 ändern.¹⁰

3.2. Stellungnahmen der Sachverständigen im Haushaltsausschuss

Zuletzt in der **3. Sitzung des Haushaltsausschusses** des Deutschen Bundestages zur BT-Drs. 20/300 am 10. Januar 2022 haben die dort angehörten Sachverständigen unter anderem auch zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der geplanten Änderungen in der Buchungssystematik für Sondervermögen Stellung genommen. Es zeichnet sich ab, dass in der Fachöffentlichkeit keine eindeutige Antwort auf die mit der Änderung aufgeworfene verfassungsrechtliche Problematik gegeben werden kann.

Der Sachverständige *Thiele* ist der Ansicht, die staatsschuldenrechtliche Erfassung kreditfinanzierter Mittelzuflüsse an Sondervermögen direkt mit Abfluss aus dem Kernhaushalt sei mit einschlägigen verfassungsrechtlichen Vorgaben ohne Weiteres **vereinbar**.¹¹ Auch eine auf das Jahr 2020 rückwirkende Regelung sei verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen. Zu berücksichtigen sei, dass insoweit Vertrauensschutzerwägungen mangels Betroffenheit subjektiver Rechte nicht anzustellen seien und dass eine im Vergleich zum Kernhaushalt einheitliche haushälterische Behandlung der gesamten Corona-Kredite zu mehr Haushaltsklarheit führe.¹² Er teilt zudem den Wunsch der Bundesregierung nach mehr Planungssicherheit und sieht in einer solchen Vorgehensweise einen wichtigen Beitrag zur Ermöglichung eines effektiven Krisenmanagements durch die Bundesregierung.¹³

⁸ BT-Drs. 20/300, S. 6.

⁹ Ebenda.

¹⁰ Ebenda.

¹¹ *Alexander Thiele*, Stellungnahme zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (Drs. 20/300), Rn. 37, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/374840/ac8760412e8eeebf7e97276ba35e006/Prof-Dr-Alexander-Thiele-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 19.01.2022, 10:24 Uhr).

¹² *Alexander Thiele*, a.a.O., Rn. 38 f.

¹³ *Protokoll zur Sitzung des Haushaltsausschusses 20/03*, S. 20 f., abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/376470/6e4bd15e10eeb2de5683f584895bbea4/Protokoll-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 19.01.2022, 10:49 Uhr).

Demgegenüber sehen insbesondere der *Bundesrechnungshof*¹⁴ sowie die Sachverständigen *Gröpl*¹⁵ und *Henneke*¹⁶ in ihren Stellungnahmen das Vorhaben **verfassungsrechtlich kritisch**. Dabei rügen sie übereinstimmend einen Verstoß der beabsichtigten Buchungssystematik gegen den sog. **Grundsatz der Jährlichkeit**. Diesem verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsatz sei ihrer Auffassung zufolge zu entnehmen, dass Ermächtigungen zur Nettokreditaufnahme grundsätzlich nur für dasjenige Jahr gelten, für das der Haushaltsplan festgestellt wird.¹⁷ Nach Ansicht des *Bundesrechnungshofes* unterlaufe die von der Bundesregierung dadurch faktisch angestrebte Bildung von Rücklagen innerhalb von Sondervermögen zudem die verfassungsrechtliche Schuldenregel, welche eine Rücklagenbildung jedoch nicht vorsehe.¹⁸ Zudem seien bloße Kreditzuweisungen, anders als deren tatsächlich auch kassenwirksame Inanspruchnahme, wegen Fehlens eines „echten“ Ausgabenpostens staatschuldenrechtlich schlichtweg nicht berücksichtigungsfähig. Des Weiteren weist *Gröpl* darauf hin, dass es hierdurch faktisch wieder zur verfassungsrechtlich eigentlich seit 2009 abgeschafften Entkoppelung von Sondervermögen komme.¹⁹ *Henneke* spricht in diesem Zusammenhang von einem „Buchungstrick, der es ermöglichen soll, das Volumen der Schuldenbremse von 2023, das regulär bei etwa 12 Milliarden Euro aufgrund des BIP liegt [...], massiv auszuweiten“.²⁰ Dies lasse die verfassungsrechtlich festgeschriebene Schuldenbremse nicht zu.²¹

4. Stellungnahme

Nachfolgend soll die Thematik unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten gewürdigt und eingeordnet werden.

¹⁴ *Bundesrechnungshof*, Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofs zur Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (BT-Drs. 20/300), abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/875454/2350ed90ab45a0b0ddef70343d759e2f/Dieter-Hugo-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 19.01.2022, 11:00 Uhr).

¹⁵ *Christoph Gröpl*, Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/875496/6ddb018335b6a87ac68d957111857b1c/Prof-Dr-Christoph-Groepel-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 19.01.2022, 11:03 Uhr).

¹⁶ *Hans-Günter Henneke*, Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 10.01.2022 zum Entwurf eines 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 (BT-Drs. 20/300), abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/874388/a1322ba19bef6177b739ee2ad82b2631/Prof-Dr-Henneke-Deutscher-Landkreistag-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 19.01.2022, 11:07 Uhr).

¹⁷ *Bundesrechnungshof*, a.a.O., S. 4.; *Christoph Gröpl*, a.a.O., S. 3.; *Hans-Günter Henneke*, a.a.O., S. 10.

¹⁸ *Bundesrechnungshof*, a.a.O., S. 5 f.

¹⁹ *Protokoll zur Sitzung des Haushaltsausschusses 20/03*, a.a.O., S. 18.

²⁰ *Protokoll zur Sitzung des Haushaltsausschusses 20/03*, a.a.O., S. 27.

²¹ *Ebenda*.

4.1. Verfassungsrechtliches Gebot zur Unterscheidung von Buchungssystematik im Kernhaushalt und für Sondervermögen

Bislang von den Diskutanten noch nicht explizit hervorgehoben wird die Frage, ob und weshalb es – wovon aber wohl ausgegangen wird – verfassungsrechtlich geboten sein soll, die Buchungstechnik für die Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt von derjenigen in Bezug auf Sondervermögen zu unterscheiden.

4.1.1. Begründungsansatz

Dafür könnte vor allem die vorgebrachte These sprechen, dass die durch die neue Buchungssystematik entstehenden „unechten“ Rücklagen im Ergebnis nichts anderes als Kreditermächtigungen für das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ für kommende Haushalte darstellen würden. Dies sei ein Umstand, der mit der im Rahmen der Zweiten Föderalismusreform im Jahre 2009 erfolgten Streichung des Art. 115 Abs. 2 GG a.F. gerade hatte verhindern werden sollen und somit dem Willen des Verfassungsgesetzgebers widerspricht.²²

4.1.2. Würdigung

Es ist zumindest fraglich, ob aus der Streichung von Art. 115 Abs. 2 GG a.F. tatsächlich die Schlussfolgerung gezogen werden kann, dass die unterschiedliche buchungssystematische Behandlung des Kernhaushalts und des Sondervermögens verfassungsrechtlich vorgegeben ist. Jedenfalls bei Betrachtung der im Rahmen der Zweiten Föderalismusreform erkennbar werdenden politischen Zielsetzung hinter der Streichung des Art. 115 Abs. 2 GG a.F. ist diese Annahme wohl keinesfalls zwingend.

Art. 115 Abs. 2 GG a.F. ermöglichte es, dass die Nettokreditaufnahme durch Sondervermögen verfassungsrechtlich nicht der speziellen Ermächtigung im Haushaltsgesetz bedurfte, soweit dies wiederum gesetzlich zugelassen wurde. Damit bestand ein Zustand, bei dem zwar der Kernhaushalt einer – im Detail nach damaliger Rechtslage vergleichsweise großzügigen – Schuldenbremse unterlag, diese jedoch potenziell unter Nutzung der Öffnungsklausel für Sondervermögen umgangen werden konnte. Die Sondervermögen konnten nämlich, ohne dass dies einer über die oben erwähnte gesetzliche Grundlage hinausgehenden weiteren Ermächtigung bedurfte hätte und ohne Anrechnung auf eine haushaltsgesetzlich festgelegte Schuldenobergrenze, eigenständig Kredite aufnehmen, mit der daraus resultierenden, staatsschuldenrechtlich aber neutralen Mehrbelastung des Bundeshaushalts.

Dieser Zustand war von Befürwortern einer effektiven Schuldenbremse mit Recht kritisiert worden, führte es doch faktisch dazu, dass die verfassungsrechtlich festgelegte Schuldenobergrenze für ein Haushaltsjahr durch Nettokreditaufnahmen von Sondervermögen mit eigenständiger Kreditaufnahmeermächtigung vergleichsweise einfach umgangen werden konnte. In der **Begründung zum Gesetzentwurf** zur Zweiten Föderalismusreform heißt es daher:

„Zugleich erhöht die Streichung des bisherigen Artikels 115 Abs. 2 die Wirksamkeit der Schuldenregel. Anders als bislang können die Regelgrenzen des Artikels 115 künftig nicht

²² Bundesrechnungshof, a.a.O., S. 5 f.; siehe auch die entsprechende Aussage des Sachverständigen Christoph Gröpl, Protokoll zur Sitzung des Haushaltsausschusses 20/03, a.a.O., S. 18.

mehr durch die Einrichtung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung überschritten werden“.²³

Die Streichung des Art. 115 Abs. 2 GG a.F. verfolgte mithin vornehmlich das Ziel, die potenziell mögliche Aushebelung der verfassungsrechtlichen Schuldenobergrenze über den Umweg der Sondervermögen und damit die theoretisch unbegrenzt mögliche Nettokreditaufnahme durch die Bundesregierung zu beseitigen.

Betrachtet man nun die Neuerungen in der Buchungssystematik für Sondervermögen im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021, wird man feststellen müssen, dass auch nach ihrer Einführung eine Überschreitung der innerhalb eines Haushaltsjahres erlaubten Nettokreditaufnahme, wie es früher möglich gewesen wäre, durch Sondervermögen grundsätzlich nicht möglich ist. Denn die Zuführungen der Nettokreditermächtigungen an Sondervermögen sind, unabhängig von der Frage nach dem Zeitpunkt der Kassenwirksamkeit, **staatsschuldenrechtlich nicht neutral** in Bezug auf die im jeweiligen Haushaltsjahr geltende Schuldenobergrenze. So kann in Bezug auf das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 der für das Haushaltsjahr 2021 festgelegte Höchstbetrag für die Nettokreditaufnahme von rund 240 Milliarden Euro mithin auch bei Inanspruchnahme der neuen Buchungssystematik für Sondervermögen grundsätzlich nicht überschritten werden. Es erscheint zweifelhaft, ob die Bundesregierung daher, wie es das **BVerfG** in der Vergangenheit einmal für die Bejahung eines verfassungsrechtlich relevanten Verstoßes gegen zwingende Haushaltsgrundsätze gefordert hat, bereits eine „unangemessene Verfügungsmacht“ über Haushaltsmittel erlangt.²⁴ Darin liegt ein fundamentaler Unterschied zur Rechtslage, wie sie noch unter Geltung des Art. 115 Abs. 2 GG a.F. bestanden hatte. Ob mit der Streichung von Art. 115 Abs. 2 GG a.F. tatsächlich auch bezweckt worden sein soll, die durch die neue Buchungssystematik unstreitig eintretende zeitliche Flexibilisierung bei der Nettokreditaufnahme zu verhindern, ist vor diesem Hintergrund wohl diskutabel. Denn der mit der damaligen Änderung des Art. 115 Abs. 2 GG verfolgte Grundgedanke wird hierdurch eigentlich nicht tangiert.

4.2. Vereinbarkeit der Rücklagenbildung mit verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätzen

Damit ist indes noch keine Aussage darüber getroffen, ob die durch die neue Buchungssystematik bei der Rücklagenbildung per se, also unabhängig von einer Differenzierung zwischen Sondervermögen und Kernhaushalt, auftretende Situation verfassungsrechtlich problematisch sein kann. Dies wird nachfolgend näher beleuchtet.

4.2.1. Terminologische Fragen zum Jährlichkeitsprinzip

Die Kritik entzündet sich, wie oben gezeigt, maßgeblich am sog. Jährlichkeitsprinzip. Dieser Grundsatz ist, nach dem allerdings auch in der Literatur nicht immer einheitlich verwendeten

²³ Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU bzgl. eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d). BT-Drs. 16/12410.

²⁴ *BVerfG*, Urteil vom 14.01.1986 – 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84, NJW 1986, 907 (908).

Begriffsverständnis²⁵, wohl in seiner ursprünglichen Form eine Ausprägung der auf die Regelung in Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG zurückgehenden verfassungsrechtlichen Vorgabe, wonach der Haushaltsplan stets für ein oder mehrere Rechnungsjahre festgestellt werden muss.²⁶ Diese Vorgabe wird mithin auch unter dem Begriff „**Periodizitätsprinzip**“²⁷ behandelt. Das Jährlichkeitsprinzip hat sich – verfassungsrechtlich indes nicht zwingend, wie der Wortlaut von Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG („oder“) nahelegt – in der Praxis mittlerweile durchgesetzt und beschreibt zunächst einmal nur den Umstand, dass Haushaltspläne im Jahresrhythmus zur Sicherstellung parlamentarischer Beteiligungsrechte in Haushaltsfragen aufgestellt werden. Ausgehend hiervon ließe sich die Überlegung anstellen, ob man die sich im Zusammenhang mit der neuen Buchungssystematik stellenden verfassungsrechtlichen Probleme an gedanklich anderer Stelle diskutiert, namentlich bei den unter 4.2.2. genannten Prinzipien. Denn streng genommen kann in der neuen Buchungssystematik für Sondervermögen keine Verletzung des Periodizitäts- und des sich daran anknüpfenden Jährlichkeitsprinzips in seiner hier dargestellten Grundaussage erkannt werden.

4.2.2. Grundsatz der zeitlichen Bindung (Spezialitätsgrundsatz) und Fälligkeitsprinzip

In der Sache zielt die Kritik vornehmlich auf den sog. Grundsatz der zeitlichen Bindung²⁸, welcher andernorts in der Literatur auch unter dem Stichwort des Grundsatzes der zeitlichen Spezialität erörtert wird²⁹, sowie auf das sog. Fälligkeitsprinzip ab. Kernaussage dieser verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze, welche einfachgesetzlich in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) ausgeformt wurden, ist, dass einerseits

- die Ermächtigungen zur Nettokreditaufnahme nur für das Jahr gelten, für das der Haushaltsplan festgestellt worden ist (**Grundsatz der zeitlichen Bindung**, vgl. auch § 45 Abs. 1 BHO)³⁰ und
- andererseits, dass im Haushaltsplan des Haushaltsjahres nur die dann fällig werdenden Einnahmen und Ausgaben zu veranschlagen sind, was insbesondere die zeitliche Vorverlagerung von Ausgaben, welche erst nach Ablauf des betreffenden Jahres kassenwirksam werden, grundsätzlich ausschließen will (**Fälligkeitsprinzip**, vgl. auch § 11 Abs. 2 BHO).³¹

²⁵ *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL, Mai 2020, Art. 110 GG Rn. 23 spricht insoweit auch vom Jährlichkeitsprinzip, nimmt aber sogleich die auch hier im Weiteren verwendete Spezifikation hin zum Grundsatz der zeitlichen Bindung vor.

²⁶ *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL, Mai 2020, Art. 110 GG Rn. 23.

²⁷ Unter diesem Stichwort die Entwicklungsgeschichte näher erläuternd *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL, Juli 2021, Art. 110 GG Rn. 133 ff.

²⁸ Diese Terminologie verwendend *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL, Mai 2020, Art. 110 GG Rn. 23.

²⁹ So z.B. die Terminologie bei *Hein*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 110 Rn. 24; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL, Juli 2021, Art. 110 GG Rn. 121.

³⁰ *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL, Mai 2020, Art. 110 GG Rn. 23.

³¹ *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL, Mai 2020, Art. 110 GG Rn. 23.

Die neue Buchungssystematik bewegt sich, worauf die Kritik zu Recht hinweist, gemessen insbesondere an den Aussagen des Fälligkeitsprinzips, erkennbar in einem verfassungsrechtlichen **Spannungsfeld**. Wie oben dargestellt, plant die Bundesregierung gerade eben eine solche zeitliche Vorverlagerung des Buchungsansatzes für Kreditzuweisungen an Sondervermögen. Auf der anderen Seite darf in diesem Zusammenhang die Tatsache nicht außer Acht gelassen werden, dass in Bezug auf die bereits exakt so praktizierte Buchungssystematik im Kernhaushalt, an welche die Bundesregierung sich nun konzeptionell auch in Bezug auf Sondervermögen anlehnen möchte, die Bildung von Rücklagen **nicht per se ausgeschlossen** ist.³² So wird insbesondere von Teilen der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (in Bezug auf die korrespondierenden landesverfassungsrechtlichen Vorgaben) Rücklagenbildung grundsätzlich auch unter Beachtung des Fälligkeitsprinzips für zulässig erachtet und vielmehr anhand des Wirtschaftlichkeitsprinzips gemessen.³³ Es kann vor diesem Hintergrund ohne eingehendere Prüfung an dieser Stelle noch nicht abschließend beurteilt werden, inwieweit die neue Buchungssystematik tatsächlich als mit den o.g. verfassungsrechtlichen Vorgaben unvereinbar anzusehen ist.

4.2.3. Verstoß gegen verfassungsrechtliche Grundgedanken der Schuldenbremse

Fraglich ist, inwieweit die angestrebte zeitliche Flexibilisierung des Mitteleinsatzes die Schuldenbremse in ihrem Kerngehalt, wie er in Art. 109 Abs. 3 S. 1, 115 Abs. 2 GG niedergelegt ist, auch abseits der bereits dargestellten haushaltsgrundsätzlichen Spannungsfelder beeinträchtigen könnte. Nach der Grundkonzeption der Schuldenbremse obliegt es grundsätzlich dem Gesetzgeber, gem. Art. 115 Abs. 2 S. 6 und S. 7 GG über das Vorliegen einer die Nettokreditaufnahme ausnahmsweise ermöglichenden Notsituation zu befinden, wie er es exemplarisch für das Haushaltsjahr 2021 getan hat. Fernerhin hat er das Recht, über die Höhe der Nettokreditaufnahme zu entscheiden.³⁴ Hinter der Einführung der Schuldenbremse steht die Intention des Verfassungsgesetzgebers, künftige Generationen im Sinne der **Generationengerechtigkeit** nicht durch strukturell auf Neuverschuldung basierende Haushaltsführung in der Gegenwart ihren eigenen finanziellen Handlungsspielräumen in der Zukunft zu berauben.³⁵

Nun wäre es theoretisch denkbar gewesen, dass die Bundesregierung den ihr im Haushaltsjahr 2021 zustehenden erweiterten finanziellen Handlungsspielraum in Höhe von 240 Milliarden Euro (buchungsrechtlich unproblematisch) durch vollumfängliche Zuführungen der Kreditaufnahmeermächtigungen in den Kernhaushalt in Anspruch nimmt. Sie hätte hierdurch – ohne dabei an dieser Stelle eine Aussage über die Rechtfertigung treffen zu wollen – künftige Generationen entsprechend haushälterisch belasten können. Es macht demgegenüber nun aus dem Blickwinkel der mit der Einführung der Schuldenbremse vom Verfassungsgesetzgeber

³² *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL, Mai 2020, Art. 110 GG Rn. 23.

³³ *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL, Mai 2020, Art. 110 GG Rn. 23 mit Verweis auf die Rechtsprechung des VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 22.02.2017 – VGH N 2/15, NVwZ-RR 2017, 513. Siehe dazu auch unten unter 4.2.4.

³⁴ *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 49. Edition, Stand 15.05.2021, Art. 115 GG Rn. 57.

³⁵ Vgl. zu den Hintergründen der prinzipiellen Neuausrichtung im Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL, Juli 2021, Art. 110 GG Rn. 119.

bezweckten Generationengerechtigkeit wohl keinen Unterschied, in welchem Haushaltsjahr diese Nettokreditemächtigung in Höhe von 240 Milliarden Euro kassenwirksam werden wird. Nicht zuletzt aufgrund des weit gestreckten zeitlichen Horizonts dürfte für künftige Generationen daher mehr die Frage nach dem „ob“ der Kreditemächtigung und weniger die des „wann“ relevant sein. Dem könnte man nun aber entgegenhalten, dass die zeitliche Flexibilisierung doch zu einer **faktischen Mehrbelastung** für künftige Generationen führen könnte, da die Nettokreditaufnahmeermächtigungen zukünftig wegen des erweiterten Planungshorizonts der Bundesregierung zumindest regelmäßiger voll ausgeschöpft werden würden. Eine solche Entwicklung wäre wohl gewiss nicht auszuschließen, wenngleich stillschweigende Grundannahme dieser Problemstellung stets das Vorliegen einer *außergewöhnlichen* Notsituation im Sinne des Art. 115 Abs. 2 S. 6 und 7 GG ist. Unabhängig davon ist aber ohnehin fraglich, ob dies mit dem Unterlaufen wesentlicher Grundgedanken der Schuldenbremse gleichgesetzt werden kann, was aber – um auf die verfassungsrechtliche Lage zurückzukommen – wohl notwendige Voraussetzung für die Annahme eines Verfassungsverstoßes gegen das sich aus Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG ergebende **Verbot der Neuverschuldung** sein dürfte. Denn Ursache der eingetretenen Beeinträchtigung der Generationengerechtigkeit bleibt stets die Grundentscheidung des Gesetzgebers zur Nettokreditemächtigung, deren Intensität sich vor allem nach der sich daran anschließenden Entscheidung zu ihrer Höhe beurteilt.

Damit bleibt abschließend festzuhalten, dass jedenfalls gewisse Zweifel daran bestehen, ob die neue Buchungssystematik wesentliche Grundgedanken der Schuldenbremse in verfassungsrechtlich relevanter Art und Weise zu unterlaufen droht. Demgegenüber stehen die in diesem Zusammenhang durchaus beachtlichen Argumente der Befürworter der neuen Buchungssystematik, namentlich vor allem die von *Thiele* ins Feld geführten Vorteile der **Planungssicherheit** in Krisensituationen.

Dies könnte z.B. auch Anlass zu der Überlegung geben, bei der Bemessung der Höhe etwaiger weiterer Nettokreditemächtigungen in Zukunft den mit der Einführung der – ihre Verfassungsmäßigkeit einmal unterstellt – neuen Buchungssystematik für Sondervermögen ermöglichten gleitenden Übergang von Notlagenkrediten zur Normalsituation entsprechend **einzuweisen**, um einer möglicherweise daraus resultierenden erhöhten Belastung des Staatshaushaltes durch Neuverschuldung vorzubeugen.

4.2.4. Verstoß gegen sonstige Haushaltsgrundsätze

Die Kritik an der neuen Buchungssystematik erhebt auch den Vorwurf eines Verstoßes gegen die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit und Klarheit. Diese Einschätzung, welche im Detail nicht mehr Gegenstand des vorliegenden Sachstandes ist, könnte indes vor dem Hintergrund bezweifelt werden, dass nach h.M. ein Verstoß gegen den Grundsatz der **Haushaltswahrheit** nur dann vorliegt, wenn es sich um vorsätzliche Verschleierung oder fahrlässige Fehleinschätzungen handelt.³⁶ Wie *Gröpl* in der öffentlichen Anhörung selbst ausführt, handelt es sich aber nicht etwa um eine „klammheimliche“, sondern nur eine „etwas verklausuliert dargestellte Änderung der Buchungssystematik“.³⁷ Hinsichtlich einer Verletzung der **Haushaltsklarheit** erscheint wiederum der von *Thiele* vorgebrachte Einwand erwägenswert, dass durch den aus der neuen

³⁶ *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL, Mai 2020, Art. 110 GG Rn. 26.

³⁷ *Protokoll zur Sitzung des Haushaltsausschusses 20/03*, a.a.O., S. 18.

Buchungssystematik resultierenden Verzicht auf Schätzungen sogar zukünftig eher mehr Haushaltsklarheit zu erwarten wäre.³⁸

Auf die im Einzelnen sehr detailliert geführte Diskussion, inwieweit Rücklagenbildung mit dem **Grundsatz der Wirtschaftlichkeit** in Konflikt stehen könnte³⁹, kann auch angesichts des nur knappen Bearbeitungszeitraums für diesen Sachstand nicht eingegangen werden. An dieser Stelle kann daher nur der Hinweis erfolgen, dass zumindest die landeverfassungsgerichtliche Rechtsprechung grundsätzlich auch die Möglichkeit der Bildung von Rücklagen selbst im Falle der Kreditfinanzierung nicht ausschließt.⁴⁰

5. Fazit

Auf die Frage nach der verfassungsrechtlichen Beurteilung der neuen Buchungssystematik für Sondervermögen kann nach derzeitigem Stand der Diskussion keine eindeutige Antwort gegeben werden. Erwägenswert erscheint es, die Frage nach einem verfassungsrechtlichen Erfordernis der getrennten Buchungssystematik für Kernhaushalt und Sondervermögen näher zu beleuchten. Es zeichnet sich fernerhin ab, dass der Kern des verfassungsrechtlichen Problems bei der Frage nach der Verletzung des Grundsatzes der zeitlichen Bindung (Spezialitätsprinzip) sowie dem Fälligkeitsprinzip liegt. Inwieweit ein Verstoß gegen diese Prinzipien tatsächlich vorliegt, kann im Rahmen dieses Sachstandes nicht abschließend beantwortet werden. Insbesondere der Vergleich mit der Buchungssystematik zum Kernhaushalt zeigt aber, dass ein entsprechender Verfassungsverstoß, vorbehaltlich einer Klärung durch das BVerfG, nicht ohne weiteres auf der Hand liegt und zumindest der tiefergehenden Begründung bedarf. In Bezug auf die Vereinbarkeit der neuen Buchungssystematik mit der Schuldenbremse bestehen gewisse Zweifel, ob die bloß zeitliche Flexibilisierung der Nettokreditaufnahme durch Sondervermögen tatsächlich auch mit den Grundgedanken der Schuldenbremse, namentlich dem der Generationengerechtigkeit in Konflikt steht.

* * *

³⁸ Alexander Thiele, a.a.O., Rn. 39.

³⁹ Siehe dazu Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL, Mai 2020, Art. 110 GG Rn. 25.

⁴⁰ Ebenda.