



Fachbereich V  
Rechtswissenschaft



Universität Trier · 54286 Trier · Germany

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

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

Fachbereich V – Rechtswissenschaft  
Prof. Dr. Henning Tappe

Öffentliches Recht, deutsches und internationales Finanz- und Steuerrecht

Universitätsring 15  
54296 Trier  
Tel. +49 651 201-2577 oder -2576  
Fax +49 651 201-3816  
[steuerrecht@uni-trier.de](mailto:steuerrecht@uni-trier.de)  
[www.steuerrecht.uni-trier.de](http://www.steuerrecht.uni-trier.de)

19. November 2023

**PA 8/22 – Öffentliche Anhörung zu den Entwürfen eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (BT-Drs. 20/7800) und eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298)**

Sehr geehrte Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Mitglieder des Haushaltsausschusses,  
für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 21. November 2023 bedanke ich mich. Zur Vorbereitung übersende ich Ihnen vorab meine schriftliche Stellungnahme:

**I. Vorbemerkung**

Mit Blick auf die Terminierung der Anhörung – knapp eine Woche nach dem Urteil des BVerfG zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (2 BvF 1/22) – gehe ich davon aus, dass es im Rahmen der Erörterung vor allem um die Auswirkungen dieser Entscheidung auf den Bundeshaushalt des Jahres 2024 gehen soll.

**II. Auswirkungen des BVerfG-Urteils v. 15.11.2023 auf den Haushalt 2024**

1. Unmittelbare Auswirkungen hat das Urteil des BVerfG auf das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vom 18. Februar 2022. Dieses ist nichtig. Weil mit dem 2. NHG 2021 dem Energie- und Klimafonds (EKF) bzw. nach Umbenennung dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) 60 Mrd. Euro zugeführt wurden, diese Mittel aber buchmäßig in einer Rücklage des KTF „gespeichert“ sind, wirkt sich die aus dem Urteil folgende Minderung dieser Rücklage um 60 Mrd. Euro nicht unmittelbar auf den/die Kernhaushalt(e) des Bundes aus. Unmittelbare Folge der BVerfG-Entscheidung ist vielmehr, dass in den Wirtschaftsplänen des Sondervermögens in dieser Höhe Ausgaben gekürzt (oder reguläre Einnahmen zugeführt) werden müssen. § 1 Abs. 5 HG-E 2024, der den Wirtschaftsplan des KTF für das Haushaltsjahr 2024 feststellt, ist vor diesem Hintergrund – ebenso wie der Wirtschaftsplan selbst – entsprechend anzupassen. Konkrete Folgen für den Ausgleich des Kernhaushalts ergeben sich nur, soweit Zuführungen aus dem Sondervermögen (KTF) in den Kernhaushalt eingeplant wären oder Ausgaben, die nicht mehr aus dem KTF zu finanzieren sind, nunmehr in den Kernhaushalt eingestellt (d.h. aus diesem finanziert) werden sollen.



2. Mittelbar können die Ausführungen des BVerfG-Urteils (genauer: die präzisierten verfassungsrechtlichen Maßstäbe) auch Konsequenzen für andere Sondervermögen/Fonds des Bundes haben. Denkbar ist dies etwa für den Wirtschafts- und Stabilisierungsfonds (WSF). Soweit solche Sondervermögen durch Zuführungen und Ablieferungen (Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG) mit dem Kernhaushalt verbunden sind, können sich wiederum Auswirkungen auf den Bundeshaushalt (Kernhaushalt) ergeben.

### III. Weitere Konsequenzen aus dem BVerfG-Urteil v. 15.11.2023

1. Nicht ganz eindeutig sind die Auswirkungen des BVerfG-Urteils mit Blick auf die Einhaltung der Kreditgrenze(n) in den Haushaltsjahren 2021–2024. So könnte man wegen der im Urteil enthaltenen Kritik an der umgestellten Buchungssystematik annehmen, dass Kreditaufnahmen allgemein in denjenigen Jahren auf die Kreditgrenze des Art. 115 Abs. 2 GG anzurechnen wären, in denen sie kassenmäßig erfolgen. Dann müsste dies im Haushaltsplan 2024 berücksichtigt werden. Das BVerfG formuliert in Rn. 207 und 208 des Urteils:

„Die nach der Gesamtkonzeption des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 vorgesehene faktische Vorhaltung von Kreditermächtigungen in periodenübergreifenden Rücklagen verstößt gegen die Maßgaben aus Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG als jahresbezogene Anforderungen. [...] Dabei werden die jetzt geschaffenen Kreditermächtigungen ohne Anrechnung auf die Verschuldungsgrenze des dann aktuellen Haushaltsjahres nutzbar gemacht, weil die Anrechnung bereits mit der Ermächtigung im Ausnahmejahr 2021, nicht aber mit der späteren Kreditaufnahme selbst erfolgen soll. Dies ist mit dem Grundsatz der Jährigkeit in Verbindung mit dem Grundsatz der Fälligkeit bei Anwendung der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG nicht zu vereinbaren.“

Im Ergebnis ist dies – speziell für den Fall des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG – überzeugend. Anknüpfend an die allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit ergibt sich im Zusammenhang mit den staatsschuldenrechtlichen Regeln über die Notlagenkreditaufnahme nicht nur ein Erfordernis, „dass die konkreten Verschuldungsermächtigungen in einem sachlichen Veranlassungszusammenhang mit der Notsituation stehen“ müssen (BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 127), sondern darüber hinaus auch ein Gebot der „zeitlichen Notlagenkonnextät“. Notlagenkredite dürfen nicht für eine Zeit *nach* der Notlage vorgehalten werden. Dies immerhin ließe Spielräume, wenn wie vom BVerfG ausdrücklich gefordert (BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 172, 207) die Notlage wiederholt festgestellt wird – nach Jahren getrennt und unter Beachtung der Darlegungslasten – und die Kreditaufnahme im Jahr der Feststellung erfolgt (Rn. 173).

2. Wegen der Folgen für künftige Haushalte muss aber zwischen Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug differenziert werden: Das Haushaltsrecht unterscheidet zwischen der „Aufnahme von“ (Art. 115 Abs. 1 GG) und den „Einnahmen aus“ Krediten (Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG). Die Einnahmen aus Krediten knüpfen an das kameralistische System an, es werden also nicht wie in einer Bilanz Forderungen und Verpflichtungen berücksichtigt, es kommt nur auf Zahlungsströme an. Die Vorgaben zur „Schuldenbremse“, also die materiellen Regelungen in Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG beziehen sich – dem Wortlaut nach – auf die „Einnahmen aus Krediten“. Sie begrenzen also nicht etwa die Aufnahme neuer Kredite, die z.B. auch zur Umschuldung zulässig ist, sondern die in den Haushaltsplan mit dem Ziel des Haushaltsausgleichs (Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG) einzustellenden Einnahmen, die aus dieser Kreditaufnahme resultieren (sog. Deckungskredite i.S.d. § 18 Abs. 2 Nr. 1 BHO). Die Steuerung und Begrenzung der *Aufnahme* von Krediten (und ähnlich zukunftsbelastender Maßnahmen) ist hingegen Aufgabe des Gesetzesvorbehalts in Art. 115 Abs. 1 GG.

Mit Blick auf die Aufnahme von Krediten ist zudem zwischen der Ermächtigung im Haushaltsgesetz (§ 2 HG) bzw. der entsprechenden Einnahme im Haushaltsplan (§ 1 HG i.V.m. dem gesetzlich festgestellten Haushaltsplan) und der tatsächlichen kassenmäßigen Aufnahme der Kredite (im Rahmen des sog. Schuldenmanagements) zu unterscheiden. Die tatsächliche Kreditaufnahme erfolgt unter Beachtung des Marktumfelds



regelmäßig erst dann, wenn Mittel während des jährlichen Haushaltsvollzugs tatsächlich benötigt (d.h. ausgezahlt) werden; die Ermächtigung zu dieser Kreditaufnahme erfolgt im jährlichen Haushaltsgesetz. Die voraussichtlichen Einnahmen aus dieser Kreditaufnahme (Nettokreditaufnahme) werden im Haushalt als „Einnahmen aus Krediten“ verbucht – diese unterfallen dann den Vorgaben der Schuldenbremse.

3. Ein Haushaltsgesetz, das Einnahmen aus Krediten zulässt, um Ausgaben zu finanzieren, die erst in Zukunft zu leisten sind, verfehlt die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Fälligkeit und Jährigkeit. Ausgaben, die mit Hilfe einer Zuführung an eine Rücklage oder an ein Sondervermögen als „aktuelle“ Ausgaben in den Haushaltsplan eingestellt werden, damit sie in späteren Haushaltsjahren zur Verfügung stehen und erst dann verausgabt werden, sind mit diesen Grundsätzen nur schwer zu vereinbaren. Man kann dieses Vorgehen als Verstoß gegen die Haushaltswahrheit ansehen, weil die Deckung für zunächst „fiktive“ Ausgaben hergestellt wird, oder als „Umgehungstatbestand“, wenn es keine ausreichenden Sachgründe für die Rücklagenbildung gibt. Entscheidend ist aber die Klärung, welches staatliche Handeln konkret gegen welche Vorgaben des Haushaltsverfassungsrechts verstößt. Zu differenzieren ist hier zwischen dem Haushaltsjahr, in dem das Sondervermögen durch Kredite „befüllt“ wird, und dem Haushaltsjahr, in dem die Kreditmittel dann tatsächlich ausgegeben werden:

a) In dem Haushaltsjahr, in dem noch keine Kredite tatsächlich aufgenommen werden, aber im Haushaltsplan als „Einnahmen aus Krediten“ veranschlagt werden, sind die Einnahmen aus Krediten fehlerhaft eingeplant, also insoweit als Verstoß gegen die „zeitlichen Notlagenkonnextität“ verfassungswidrig. Wird – wie im Fall des 2. NHG 2021 – dieser Verstoß verfassungsgerichtlich festgestellt, und sind die entsprechenden Ansätze nichtig, fallen (staatsschuldenrechtlich) die entsprechenden Kreditermächtigungen und eingeplanten Einnahmen aus Krediten sowie (haushaltsverfassungsrechtlich) die daraus finanzierten Ausgaben, d.h. die Zuführungen an Sondervermögen oder Rücklagen weg. Ein späterer Haushalt, der diesen Wegfall (im Haushalts- oder Wirtschaftsplan des Sondervermögens) nicht berücksichtigt, verstößt wegen dieser „Fehlplanung“ gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit.

b) In dem Haushaltsjahr, in dem die Kredite tatsächlich aufgenommen werden (Haushaltsvollzug), kann sich ein Verstoß gegen § 18 Abs. 2 u. 3 BHO ergeben, wenn und soweit der gesetzliche Ermächtigungsrahmen überschritten wird. Das BVerfG geht dabei davon aus, dass die Kreditermächtigungen im Fall der Notlagenkredite i.S.d. Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG abweichend von § 18 Abs. 3 BHO mit dem Ende des Haushaltsjahres verfallen (BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 173). Es kann aber auch ein (materieller) Verstoß gegen Art. 115 Abs. 2 GG vorliegen, weil die *tatsächliche* Kreditaufnahme von der nach Art. 115 Abs. 2 S. 1–3 GG *zulässigen* Kreditaufnahme abweicht. Letzteres ist nicht zwingend die geplante Kreditaufnahme, weil die Konjunkturkomponente nach § 7 Abs. 1 G-115 „nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres auf der Grundlage der tatsächlichen Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt“ neu ermittelt wird.

Ein entsprechender Verstoß führt dann aber nicht zur Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes, sondern, weil der Verstoß dem Haushaltsvollzug zuzuordnen ist, zur notwendigen Verbuchung auf dem Kontrollkonto. Ergibt sich wegen § 7 G-115 eine Abbauverpflichtung aus dem Kontrollkonto, wäre dies im Haushaltsplan zu berücksichtigen. Eine doppelte Anrechnung der Kredite auf die Schuldenbremse im Jahr der Planung *und* im Jahr des Vollzugs entspricht hingegen nicht der Systematik des Art. 115 Abs. 2 GG.