



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

**Zur Anwendbarkeit des Urteils des Bundesverfassungsgerichts
vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021
in den Ländern**

**Zur Anwendbarkeit des Urteils des Bundesverfassungsgerichts
vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 in den Ländern**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 075/23
Abschluss der Arbeit: 23.11.2023
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.	Allgemeines zur Frage der Anwendbarkeit des Urteils in den Ländern	4
3.	Übertragbarkeit der tragenden Urteilsgründe auf die Landesebene	5
3.1.	Sachlicher Veranlassungszusammenhang	5
3.2.	Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit	6
3.3.	Grundsatz der Vorherigkeit	7
4.	Schriftliche Stellungnahmen zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2024	8
5.	Ergebnis	9

1. Fragestellung

Der Auftraggeber fragt, ob das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (Aktenzeichen 2 BvF 1/22)¹ in den Ländern anwendbar ist.

2. Allgemeines zur Frage der Anwendbarkeit des Urteils in den Ländern

Mit dem genannten Urteil vom 15. November 2023 hat das BVerfG festgestellt, dass Art. 1 und Art. 2 des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 mit Art. 109 Abs. 3, Art. 110 Abs. 2 Satz 1 sowie Art. 115 Abs. 2 Grundgesetz (GG) unvereinbar und nichtig sind.²

Fraglich ist, inwieweit die in dem Urteil enthaltenen grundsätzlichen Ausführungen, welche die Auslegung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur sog. Schuldenbremse betreffen, auf die Landesebene übertragbar sind. Insoweit ist zu beachten, dass **Art. 109 Abs. 3 GG**, auf den das BVerfG in seinem Urteil unter anderem Bezug nimmt, sich in den Sätzen 1 bis 3 sowohl an den Bund als auch an die Länder richtet. Die Sätze 1 bis 3 des Art. 109 Abs. 3 GG sehen Folgendes vor:

„Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.“

Der folgende Satz 4 verweist bezüglich der näheren Ausgestaltung für den Haushalt des Bundes auf Art. 115 GG. Insoweit gilt – allein für den Bund – die Maßgabe, dass Satz 1 auch dann entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 Prozent vom Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten (sog. Strukturkomponente).

Satz 5 gilt dagegen allein für die Länder. Darin heißt es:

„Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“

Soweit sich das hier erörterte Urteil (auch) auf Art. 109 Abs. 3 GG stützt, sind die entsprechenden Ausführungen somit auf die Kreditaufnahme der Länder übertragbar. Eine Übertragbarkeit kommt darüber hinaus in Betracht, soweit sich das BVerfG auf Vorschriften des Grundgesetzes

1 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2023/11/fs20231115_2bvfg000122.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 17. November 2023.

2 Ebd., S. 11.

stützt, die zwar unmittelbar nur den Bundeshaushalt betreffen, die jeweiligen Verfassungen oder einfachgesetzlichen Vorschriften der Länder jedoch entsprechende Regelungen enthalten.

Anhand dieses Maßstabs wird im Folgenden erörtert, inwieweit die tragenden Entscheidungsgründe des genannten Urteils auf die Landesebene übertragbar sind.

3. Übertragbarkeit der tragenden Urteilsgründe auf die Landesebene

Das BVerfG stützt sich in dem genannten Urteil auf drei Aspekte, die nach seiner Auffassung jeweils für sich genommen zur Verfassungswidrigkeit von Art. 1 und 2 des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 führen. Diese drei Aspekte werden im Folgenden erörtert und daraufhin untersucht, inwieweit sie auf die Haushalte und Sondervermögen der Länder übertragbar sind. Es handelt sich hierbei um den sachlichen Veranlassungszusammenhang (vgl. hierzu unter 3.1.), die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit (vgl. hierzu unter 3.2.) sowie den Grundsatz der Vorherigkeit (vgl. hierzu unter 3.3.).

3.1. Sachlicher Veranlassungszusammenhang

In dem genannten Urteil führt das BVerfG aus, dass – über die geschriebenen Tatbestandsmerkmale des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG hinaus – ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der festgestellten Notsituation und den durch die notlagenbedingte Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung vorliegen müsse.³ Überschreitungen der regulären Kreditobergrenze können danach verfassungsrechtlich nur gedeckt sein, wenn der Haushaltsgesetzgeber mit ihnen **zweckgerichtet Maßnahmen zur Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation finanziert**.⁴

Hinsichtlich der Beurteilung dieses Veranlassungszusammenhangs verfüge der Haushaltsgesetzgeber zwar über einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum. Allerdings träfen ihn diesbezüglich auch Darlegungslasten im Gesetzgebungsverfahren, um eine verfassungsrechtliche Überprüfung der Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidungen über die Kreditaufnahme zu ermöglichen.⁵

Das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal des sachlichen Veranlassungszusammenhangs leitet das BVerfG zunächst aus der **Präposition „für“ in dem – gleichermaßen für Bund und Länder geltenden – Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG** ab. Ergänzend nimmt das Gericht Bezug auf den – allein für den Bund geltenden – Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG, welcher eine notlagenbedingte Überschreitung der Kreditobergrenze nur „im Falle“ einer Notsituation zulässt.

Zudem begründet das BVerfG die Erforderlichkeit eines sachlichen Zusammenhangs mit der **„Systematik der Art. 109, 115 GG“**.⁶ Daraus ergebe sich das allgemeine Verbot der strukturellen

3 Ebd., Rn. 125 ff., 195 ff.

4 Ebd., Rn. 133.

5 Ebd., Rn. 125.

6 Ebd., Rn. 129 (Hervorhebung nur hier).

Neuverschuldung als Grundsatz und die notlagenbedingte Überschreitung der Kreditobergrenzen als Ausnahme, welche eine „gewichtige Grundentscheidung des Haushaltsverfassungsrechts“ durchbreche. Auch wenn für die notlagenbedingte Kreditaufnahme keine absolute betragsmäßige Grenze bestehe, müsse die Kreditaufnahme eine sachliche Einschränkung erfahren, um so eine grenzen- und maßstabslose Kreditaufnahme auszuschließen.⁷

Insgesamt stützt sich das BVerfG in der Begründung zur Erforderlichkeit eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs somit nicht allein auf Art. 115 Abs. 2 GG, sondern zudem auf Art. 109 Abs. 3 GG, welcher nicht allein für den Bund, sondern auch für die Länder gilt. Vor diesem Hintergrund lassen sich die Ausführungen des BVerfG zum sachlichen Veranlassungszusammenhang auf die notlagenbedingte Kreditaufnahme der Länder übertragen.

3.2. Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit

Weiterhin führt das BVerfG in dem genannten Urteil aus, dass den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Kreditaufnahme des Bundes nach den Art. 109 Abs. 3, Art. 115 GG die haushaltsrechtlichen Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit – flankiert vom Haushaltsgrundsatz der Fälligkeit – zu entnehmen seien. Diese Prinzipien gelten auch für die Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG und können nicht durch den Einsatz von Sondervermögen umgangen werden.⁸

Jährlichkeit im Bereich der Vorgaben über die Kreditaufnahme des Bundes bedeute, dass die zulässige Höhe der Kreditaufnahme nach Jahren getrennt zu ermitteln sei. Nach Ablauf eines Jahres sei die zulässige Nettokreditaufnahme für das Folgejahr neu zu ermitteln.⁹ Jährigkeit erfordere, dass **Kreditermächtigungen**, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, **grundsätzlich auch in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen, die Kredite also aufzunehmen sind**.¹⁰ Im Sinne des Fälligkeitsprinzips sei für die zeitliche Zuordnung der Kreditermächtigungen in Bezug auf einzelne Jahre und die entsprechenden Obergrenzen für die Kreditaufnahme die tatsächliche Aufnahme der Kredite maßgeblich.¹¹

Die genannten Haushaltsgrundsätze sind auf Bundesebene in Art. 110 Abs. 2 GG sowie in den §§ 1, 11, 12, 45 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) geregelt. Entsprechende Vorgaben finden sich in Teil I (§§ 8, 9 und 27) des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG). Die Vorschriften dieses Teils des HGrG enthalten Grundsätze für die Gesetzgebung des Bundes und der Länder. Diese sind danach verpflichtet, ihr Haushaltsrecht nach den genannten Grundsätzen zu regeln (§ 1

7 Ebd., Rn. 129.

8 Ebd., Rn. 155.

9 Ebd., Rn. 166.

10 Ebd., Rn. 167.

11 Ebd., Rn. 168.

HGrG).¹² **Die vom BVerfG in Bezug genommenen Haushaltsgrundsätze gelten somit auch für die Länder.**

Diese Haushaltsgrundsätze verknüpft das BVerfG mit den Regelungen zur Kreditaufnahme und der diesbezüglichen Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen. Dabei stützt sich das Gericht (wie bereits beim sachlichen Veranlassungszusammenhang) nicht allein auf den nur für den Bund geltenden Art. 115 GG, sondern auch auf Art. 109 Abs. 3 GG, welcher unmittelbar auch für die Länder gilt. Die Ausführungen des BVerfG zur Geltung der Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit im Rahmen der Vorschriften zur Kreditaufnahme und der entsprechenden Ausnahmeregelungen sind daher auf die Haushalte der Länder und deren Sondervermögen übertragbar.

3.3. Grundsatz der Vorherigkeit

Zudem führt das BVerfG in dem genannten Urteil aus, dass der Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit auch bei der Aufstellung von Nachtragshaushalten gelte.¹³ Der Grundsatz der Vorherigkeit folge aus Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG und besage, dass der Haushaltsplan grundsätzlich vor Beginn des Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festzustellen sei.¹⁴ Die entsprechende Anwendung dieses Grundsatzes auch auf Nachtragshaushalte wird mit dem Schutzzweck des Vorherigkeitsgebots begründet, „das im Zusammenspiel mit den Grundsätzen der Vollständigkeit und Wahrheit des Haushalts auf die Gewährleistung der Lenkungs- und Kontrollfunktionen des Haushaltsgesetzes und damit auf die Wirksamkeit der Budgethoheit des Parlaments“ ziele.¹⁵ Vor diesem Hintergrund schließt sich das BVerfG der bereits in der Literatur einhellig vertretenen Auffassung an, wonach ein **Nachtragshaushaltsentwurf bis zum Ende des Jahres, auf das er sich bezieht, parlamentarisch zu beschließen ist, weil er anderenfalls nichtig wäre.**¹⁶

Die bundesverfassungsrechtliche Rechtsgrundlage für den Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) gilt für sich genommen nur für den Bundeshaushalt. Allerdings ist der genannte Grundsatz implizit auch in § 8 Abs. 2 HGrG enthalten.¹⁷ Wie bereits ausgeführt, haben neben dem Bund auch die Länder diesbezüglich eine entsprechende Regelungsverpflichtung (vgl. hierzu unter 3.2.). Zudem liegt der Grundsatz der Vorherigkeit auch dem gesamten

12 Vgl. auch §§ 1, 11, 12 und 45 der Haushaltsordnung des Saarlandes (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. November 1999 (Amtsblatt 2000 S. 194), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse und zur Haushaltsstabilisierung vom 10.4.2019 (Amtsblatt I S. 446).

13 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, Rn. 213 ff., abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2023/11/fs20231115_2bvf000122.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 17. November 2023.

14 Ebd., Rn. 214.

15 Ebd., Rn. 216.

16 Ebd., Rn. 219 f. mit weiteren Nachweisen.

17 Von Lewinski/Burbar, Haushaltsgrundsätzegesetz, 2013, § 8 HGrG, Rn. 1.

Haushaltsrecht als Planungsrecht zugrunde.¹⁸ Darüber hinaus enthalten verschiedene Landesverfassungen entsprechende Regelungen, welche mit Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG vergleichbar sind.¹⁹

Die Ausführungen des BVerfG zur Geltung des Vorherigkeitsgrundsatzes für die Aufstellung von Nachtragshaushalten sind somit ebenfalls auf die Haushalte der Länder und deren Sondervermögen übertragbar.

4. Schriftliche Stellungnahmen zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2024

Die vorstehenden Erwägungen werden im Ergebnis gestützt durch die schriftlichen Stellungnahmen von *Kube* und *Mayer*, welche vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 21. November 2021 als Sachverständige zu den Auswirkungen des genannten Urteils angehört wurden. *Kube* führt in seiner Stellungnahme aus:

„Weil das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil im Schwerpunkt Art. 109 Abs. 3 GG und nur ergänzend Art. 115 Abs. 2 GG ausgelegt hat, hat das Urteil unmittelbare Bedeutung für das Haushaltsgebaren der Länder. Jedenfalls in den Ländern Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein werden die dort krisenbedingt eingerichteten und notlagenkreditfinanzierten Sondervermögen sehr kritisch auf ihre Verfassungskonformität zu prüfen sein.“²⁰

Mayer vertritt in seiner Stellungnahme die Auffassung, dass das BVerfG „der Schuldenaufnahme durch den Bund (und die Länder) mit seinem Urteil v. 15. November 2023 [...] zukünftig enge Grenzen“ setze.²¹ Er geht davon aus, dass neben bestehenden Sondervermögen des Bundes auch Sondervermögen der Länder von dem Urteil betroffen sein könnten.²² In mindestens fünf Bundesländern (Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein) seien Sondervermögen auf Landesebene mit ähnlichen Konstruktionen eingerichtet worden.²³

18 Ebd.

19 Vgl. etwa Art. 105 Abs. 1 Satz 3 der Verfassung des Saarlandes (SVerf), abrufbar unter: https://www.landtag-saar.de/media/32e11zo3/190410_verfassung-des-saarlandes_din-a4.pdf; Art. 78 Abs. 3 der Verfassung des Freistaates Bayern, abrufbar unter: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVerf-78>, jeweils zuletzt abgerufen am 23. November 2023.

20 Kube, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (BT-Drs. 20/7800) und zum Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298), S. 3, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/978614/e44cdc9f4fe3efcaf47f5188d3982d90/Prof-Dr-Hanno-Kube.pdf>, zuletzt abgerufen am 22. November 2023.

21 Mayer, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (BT-Drs. 20/7800) und zum Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298), S. 2, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/978492/f17be83bce38fe1d69a9d08eb3c97328/Prof-Dr-Dirk-Meyer.pdf>, zuletzt abgerufen am 22. November 2023.

22 Ebd., S. 2, 6.

23 Ebd., S. 6.

5. Ergebnis

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die vorstehend erörterten Ausführungen des BVerfG in dem Urteil vom 15. November 2023 auf die Landesebene übertragbar sind.
