



**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

**Fachbereich V – Rechtswissenschaft**  
Prof. Dr. Henning Tappe

**Öffentliches Recht, deutsches und inter-  
nationales 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.steuerecht.uni-trier.de](http://www.steuerecht.uni-trier.de)

**PA 8/22 – Öffentliche Anhörung zu den Entwürfen eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 (BT-Drs. 20/9500), des Antrags auf einen Beschluss gem. Art. 115 Abs. 2 S. 6 und 7 GG (BT-Drs. 20/9501) und des Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298).**

Sehr geehrte Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Mitglieder des Haushaltsausschusses,  
für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 5. Dezember 2023 bedanke ich mich. Zur Vorbereitung übersende ich Ihnen vorab meine schriftliche Stellungnahme:

**I. Vorbemerkung**

Der Entwurf eines Nachtragshaushalts 2023 reagiert auf die Entscheidung des BVerfG v. 15.11.2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (2 BvF 1/22). Mit dem Nachtragshaushalt sollen die notwendig gewordenen Änderungen im Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (KTF) sowie des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) und des Sondervermögens Aufbauhilfe 2021 vorgenommen werden.

Wegen der bereits verausgabten Mittel, die durch Notlagen-Kredite finanziert wurden – d.h. durch Einnahmen aus Krediten, die nach bisheriger Planung auf der Grundlage des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG aufgenommen worden sind – werden entsprechende Umbuchungen der Kreditmittel in den Kernhaushalt geplant. Denn nach den Vorgaben des BVerfG, sind die Kredite in den Jahren als Einnahmen aus Krediten zu verbuchen, in denen die Kredite tatsächlich zur Finanzierung von notlagenbedingten Ausgaben aufgenommen wurden (BVerfG v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 166 f.).

**II. Verfassungsrechtliche Würdigung des Entwurfs des Nachtragshaushaltsgesetzes 2023**

1. Art. 1 Nr. 1 des NHG-E 2023 (zu § 1 HG 2023) ändert die jeweiligen Volumina der Haushalts- und Wirtschaftspläne für 2023. Die Reduktion des Volumens des KTF um 60 Mrd. € (§ 1 Abs. 5 NHG-E 2023)



ist eine unmittelbare Folge des Urteils v. 15.11.2023, die Reduktion des WSF um rd. 122 Mrd. € (§ 1 Abs. 6 NHG-E 2023) eine mittelbare Konsequenz, die der Gesetzgeber nun selbst aus den Urteilsgründen zieht. Die Kreditemächtigung des Haushaltsgesetzes 2023 (§ 2 Abs. 1 HG 2023) reduziert sich um rd. 18,2 Mrd. € von 45,6 Mrd. € auf jetzt 27,4 Mrd. €. Dies übersteigt die nach Art. 115 Abs. 2 GG im Regelfall zulässige Kreditaufnahme (Struktur- und [aktualisierte] Konjunkturkomponente) um rd. 1,6 Mrd. € (im Kernhaushalt).

Hinzu kommt aber noch eine Kreditemächtigung im WSF (Teilbereich Energie), die auf die zulässige Kreditaufnahme in 2023 anzurechnen ist, so dass die gesamte Kreditaufnahme des Jahres 2023 i.H.v. 70,6 Mrd. € die regulär zulässige Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 S. 2 und 3 GG um 44,8 Mrd. € übersteigt. In dieser Höhe soll auch im Jahr 2023 auf die Notlagen-Ausnahme des Art. 115 Abs. 2 S. 6 u. 7 GG zurückgegriffen werden. Der entsprechende Beschluss soll vom Deutschen Bundestag für das Jahr 2023 gefasst werden (BT-Drs. 20/9501) und wird im Folgenden gesondert gewürdigt (sub. III.). Das Nachtragshaushaltsgesetz soll rückwirkend zum 1.1.2023 in Kraft treten (Art. 2 NHG-E 2023), was der Vorgabe des § 33 Satz 1 BHO und auch dem Charakter des Nachtragshaushaltsgesetzes als Änderungsgesetz entspricht (vgl. *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 206 f.). Dabei ist es zwar grundsätzlich nicht unproblematisch, Kreditemächtigungen noch nachträglich zu erteilen. Mit Blick auf die besondere rechtliche Situation, die durch das Urteil des BVerfG v. 15.11.2023 entstanden ist (für notlagenbedingte Kredite kommt es danach nicht mehr auf die Buchung als „Einnahmen aus Krediten“ an, sondern auf die mit den notlagenbedingten Ausgaben auch *zeitlich* zu verknüpfende „Nettokreditaufnahme“, BVerfG v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 168; vgl. dazu auch meine Stellungnahme vom 19.11.2023 zur Anhörung am 21.11.2023, S. 2 f.), erscheint es jedoch angebracht, hier ausnahmsweise eine rückwirkende Korrektur zuzulassen (zur Herstellung eines verfassungsgemäßeren Zustands, vgl. etwa BVerfGE 8, 1 [10]; BVerfGE 55, 100 [110 f.]). Zu beachten ist jedoch, dass das Nachtragshaushaltsgesetz 2023 noch *im* Jahr 2023 zu verabschieden ist (vgl. BVerfG v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 216 ff.; ausf. *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 195–217).

2. Der Nachtragshaushalt 2023 (Entwurf) enthält – auch in Folge weiterer Anpassungen, insbesondere einer Erhöhung der Ausgaben um rd. 19,5 Mrd. € – eine aktualisierte Finanzierungsübersicht, die ein um rd. 19,7 Mrd. € erhöhtes Finanzierungssaldo aufweist (BT-Drs. 20/9500, S. 30). Gleichwohl sinkt die dort angegebene Nettoneuverschuldung (Nettokreditaufnahme) am Kreditmarkt, so dass die Summe des aus Einnahmen und Ausgaben ermittelten Finanzierungssaldos (rd. 106,0 Mrd. €) um rd. 34,5 Mrd. € deutlich von der errechneten Deckung dieses Saldos abweicht (rd. 71,5 Mrd. €). Üblicherweise ist das Finanzierungssaldo (Einnahmen ./ Ausgaben) gerade derjenige Betrag, der dann durch „Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen ist (Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG). Die Darstellung von Finanzierungsübersicht, Kreditfinanzierungsplan und der Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme erscheint vor diesem Hintergrund nicht konsistent. Zudem sollen im Kap. 6002 Allgemeine Bewilligungen im Titel 861 01 „Verzinsliche Darlehen für den Aufbau eines Kapitalstocks zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung“ Ausgaben i.H.v. 10 Mrd. € entfallen, die zugleich die finanziellen Transaktionen in gleicher Höhe verringern (Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme, BT-Drs. 20/9500, S. 29). Dies führt – jedenfalls rechnerisch an dieser Stelle – zu einer Erhöhung der „Notlagenkredite“ um 10 Mrd. €.



### III. Zur Aufnahme von Notlagenkrediten im Haushaltsjahr 2023

1. Weil die gesamte Kreditaufnahme des Jahres 2023 i.H.v. 70,6 Mrd. € die regulär zulässige Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 S. 2 und 3 GG um 44,8 Mrd. € übersteigt (vgl. BT-Drs. 20/9500, S. 29), soll insoweit auf die Notlagen-Ausnahme des Art. 115 Abs. 2 S. 6 u. 7 GG zurückgegriffen werden. Dies setzt – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG die (jährliche) Feststellung und Verantwortung des in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vorausgesetzten „Falls“ voraus (BVerfG v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 207). Das Vorliegen einer „außergewöhnlichen Notsituatio[n], die sich der Kontrolle des Staates entzieh[t] und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt[t]“ muss also ebenso dargelegt werden, wie die Kausalbeziehung zwischen der Notlage, dem erhöhten Finanzbedarf und der Störung staatlichen Finanzlage (BVerfG v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 126 ff.). Zudem ist der Beschluss über die Inanspruchnahme der Ausnahme mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

2. Die sehr ausführliche Darlegung der Diagnose der außergewöhnlichen Notsituation sowie ihrer Ursachen (BT-Drs. 20/9500, S. 7 f.; BT-Drs. 20/9501, S. 1 ff.), der Absicht, die außergewöhnliche Notsituation durch erhöhte Kreditaufnahme abzuwehren (BT-Drs. 20/9500, S. 8 f.; BT-Drs. 20/9501, S. 3 f.), der Geeignetheit der geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung (BT-Drs. 20/9500, S. 9 ff.; BT-Drs. 20/9501, S. 4 ff.) sowie der Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme und Maßnahmen das Ziel der Abwehr der Notlage erreicht werden kann (BT-Drs. 20/9500, S. 11 ff.; BT-Drs. 20/9501, S. 6 ff.), erfüllt die Anforderungen, die das Grundgesetz an die Inanspruchnahme der Ausnahme nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG stellt. Der nun geplante Beschluss knüpft an die Feststellung der Notlage vom 30.5.2022 (BT-Drs. 20/2036) an, mit dem nicht nur auf die fortdauernden Auswirkungen der Corona-Pandemie, sondern zudem auch auf die mit dem völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verbundenen humanitären, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen abgestellt wurde. Diese bestehe „im Jahr 2023 weiter fort und beeinträchtigt[e] auch im Jahr 2023 einnahme- und ausgabeseitig erheblich die staatliche Finanzlage, wobei insbesondere der Bund betroffen“ sei. Vergleichbares gilt für die „Aufbauhilfe 2021“, für die auch im Jahr 2023 notlagenbedingte Ausgaben kreditfinanziert wurden. Im Rahmen dieser Stellungnahme kann nicht auf alle notlagenkreditfinanzierten Ausgaben des Jahres 2023 eingegangen werden. Dies erscheint aber auch mit Blick auf die Rechtsprechung des BVerfG, dass „der Haushaltsgesetzgeber nicht an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden“ ist, sondern „die konkrete Abwägung zwischen den geeigneten Mitteln zur Abwehr der außergewöhnlichen Notsituation eine Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers [ist], die er auch politisch zu verantworten hat“ (BVerfG v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 144) vertretbar.

3. Die wiederholte Feststellung der Notlage ist dabei eine formale (rechtliche) Notwendigkeit. Es geht nicht darum, dass einfach immer wieder eine Notlage festgestellt wird, wenn man gerade Geld braucht. Sondern es geht darum, dass auch bei fortbestehenden Notsituationen, bzw. einer andauernden erheblichen finanziellen Belastung des Haushalts in Folge einer solchen Notsituation, das Parlament jährlich über die notlagenbedingte Kreditaufnahme entscheidet (vgl. BVerfG v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 211). Außergewöhnliche Notsituationen sind nicht zwingend auf ein Jahr beschränkt. Ein Hochwasser, das im Januar auftritt und bis Oktober behoben ist, benötigt nur *eine* Feststellung der Notlage. Das gleiche Hochwasser, das im November auftritt, benötigte aber wegen der Jährlichkeit der Haushalte zwei „Feststellungen“. Gleichzeitig dürften gerade die „großen“ Notlagen, die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (vgl. Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG), typischerweise überjährig sein



oder jedenfalls langfristige, überjährige Auswirkungen haben. Im konkreten Fall: Der völkerrechtswidrige russische Angriffskrieg gegen die Ukraine dauert an, der Wiederaufbau nach dem Ahr-Hochwasser (Beseitigung der Hochwasserschäden) ist im Jahr 2023 noch nicht abgeschlossen. Ein anderes Verständnis würde auch einen gewissen Widerspruch in sich bergen: Können „kleine“ Notlagen, deren Folgen binnen Jahresfrist zu beheben sind, die staatliche Finanzlage überhaupt „erheblich“ beeinträchtigen? Zugleich sollten die Parallelen zur Überjährigkeit von Investitionsausgaben berücksichtigt werden (§ 19 Abs. 1 S. 1 BHO, § 45 Abs. 2 BHO). Wenn zur Behebung der Notlage, etwa im Fall eines Hochwassers, ein überjähriges Investitionsprogramm notwendig ist, dann müssen auf diese Notlage auch überjährige Kredite gestützt werden können (zu deren Aufnahme dann ggf. wiederholt zu ermächtigen ist). Dabei geht es bei der wiederholten Feststellung einer Notlage auch nicht um „Katastrophismus“, sondern um die sachadäquate Überwindung einer Krise, die sich nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt – unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben der Jährlichkeit und Jährigkeit. Die Feststellung einer überjährigen Notlage ist nach der Rechtsprechung des BVerfG jährlich zu wiederholen und auf diese Weise fort- und abzuschreiben. Die Kredite sind bezogen auf ein einzelnes Jahr periodengerecht abzugrenzen. Entscheidend ist aber die – neben der sachlichen – auch stets erforderliche *zeitliche* Notlagenkonnextät.

4. Nach Art. 115 Abs. 2 S. 7 GG ist der Beschluss nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Der vorliegende Beschlussantrag (BT-Drs. 20/9501, S. 11) sieht nur einen Verweis auf den bereits vorhandenen, früher beschlossenen Tilgungsplan (vom 18.10.2022) vor. Begründet wird dies damit, dass „diese Tilgungsverpflichtung auch bereits die nunmehr vom vorliegenden Beschluss umfasste Kreditaufnahme für Ausgaben des WSF-Energie im Jahr 2023“ abdecke, „sodass sich das Rückführungsvolumen nicht weiter erhöh[e]“. Ausdrückliche Aussagen zur Notwendigkeit einer Wiederholung bzw. Fortschreibung des Tilgungsplans bei einer ggf. wiederholt notwendigen jährlichen Feststellung der Notlage enthält das BVerfG-Urteil nicht (s. BVerfG v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 113, 123, 192 ff.). Die Möglichkeit einer bloßen Bestätigung des vorhandenen Tilgungsplans erscheint zwar nicht ausgeschlossen – zumal der Tilgungsplan eine Überjährigkeit von Kreditaufnahme und -rückführung impliziert und überjährige Bindungswirkung haben soll. Jedoch erscheint es bei einer gebotenen Wiederholung des Beschlusses nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG, der ja nach Art. 115 Abs. 2 S. 7 GG mit dem Tilgungsplan „zu verbinden“ ist, vorzugswürdig auch den Tilgungsplan entsprechend jährlich fortzuschreiben. Auf diese Weise kann auch transparent gemacht werden, in welcher Höhe Notlagenkredite, die in einem bestimmten Jahr aufgenommen wurden, bis wann zurückgeführt werden sollen (vgl. Art. 115 Abs. 2 S. 8 GG). Auch soweit sich Kreditaufnahmen, nach Jahren getrennt, gegenüber der ursprünglichen Tilgungsplanung verringert haben, wäre dies aus Gründen der Klarheit in einem aktualisierten Tilgungsplan nachzuhalten.

Trier, den 3. Dezember 2023

Prof. Dr. Henning Tappe