

Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach · Jean Monnet Lehrstuhl für Öffentliches Recht  
und Ökonomik

---

Herrn Vorsitzenden des Haushaltsausschusses  
Prof. Dr. Helge Braun  
Deutscher Bundestag  
Haushaltsausschuss

Per E-Mail:  
haushaltsausschuss@bundestag.de

**Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach**

Jean Monnet Lehrstuhl für Öffentliches Recht  
und Ökonomik  
École des hautes études commerciales (HEC) Paris  
1 Rue de la Libération  
78351 Jouy-en-Josas  
Frankreich

### **Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Bundestags am 05. Dezember 2023**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Mitglieder des Haushaltsausschusses,  
im Rahmen der oben genannten öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen  
Bundestages nehme ich gerne wie folgt schriftlich Stellung.

## **Stellungnahme**

Die Entwürfe für ein Nachtragshaushaltsgesetz 2023 sowie für einen Antrag auf Notlagen-Beschluss gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG für das Jahr 2023 begegnen im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 15. November 2023 keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Im Hinblick auf eine mögliche Inanspruchnahme der Notlage für das Jahr 2024 ergeben sich im Lichte des Urteils des BVerfG zwar enge Grenzen, die das Vorliegen einer anhaltenden Notsituation bei entsprechender Begründung aber nicht ausschließen.

# 1. Notwendige Anpassungen der Sondervermögen im Rahmen des Nachtragshaushalts 2023

Der Nachtragshaushalt 2023 wird vor dem Hintergrund der Aussagen des Urteils des BVerfG notwendig. Danach folgt aus dem systematischen Gefüge der verfassungsrechtlichen Vorhaben zur Kreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 GG die strikte Anwendung der haushaltsrechtlichen Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit auf die Notlagenverschuldung.<sup>1</sup> Das bedeutet in der Konsequenz, dass ein Haushaltsgesetz, das Einnahmen aus Krediten zulässt, um überjährige Ausgaben zu finanzieren, die erst in Zukunft zu leisten sind, die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Fälligkeit und Jährigkeit missachtet. Unterbunden werden soll damit eine Praxis, welche die Synchronität zwischen Notlage und Kreditverausgabung dadurch aushebelt, dass sie Sondervermögen durch aktuelle Kredite „als Vorrat“ für spätere Haushaltsjahre schafft. Überjähriger Nutzungsspielraum besteht nach Maßgabe des Urteils, wenn die Notlage wiederholt festgestellt wird<sup>2</sup> und die Kreditaufnahme im Jahr der Feststellung erfolgt<sup>3</sup>.

Der Nachtragshaushalt muss mit Blick auf mindestens drei Sondervermögen der neuen Rechtsprechung gerecht werden. Der **Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF)** widerspricht in seiner bisherigen Aufstellung den Vorgaben, weil im Jahr 2022 eine Rücklage gebildet wurde, deren Inanspruchnahme auch für die Folgejahre vorgesehen war (§ 26b Absatz 1 Satz 1 StFG). Dies ist nach Maßgabe der Jährigkeit für notlagenbedingte Kredite nicht möglich – die nicht verausgabten Kreditermächtigungen verfallen am Ende des Haushaltsjahres, sie können nicht in eine Rücklage überführt werden. Wegen der verfallenen Mittel benötigt der Bund eine neue Kreditermächtigung in Höhe der über den WSF in 2023 beanspruchten Mittel. Diese schafft der Entwurf auf Grundlage von § 26b Absatz 6 StFG in Höhe von 43,2 Mrd. Euro. In dieser Höhe überschreitet die zusätzliche Kreditaufnahme nunmehr die Regelgrenze nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und Satz 3 GG.

Ähnliche Auswirkungen hat die ‚zeitliche Notlagenkonnexität‘ auf den **Klima- und Transformationsfonds (KTF)**. Mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 sollten 60 Mrd. Euro an den KTF zugeführt und als Rücklage „gespeichert“ werden – diese Zuführung ist nichtig, die 60 Mrd. Euro müssen aus der Rücklage gestrichen werden (und stehen damit Folgejahren nicht zur Verfügung). Ebenso kann das Sondervermögen **Aufbauhilfe 2021** nicht für 2023 genutzt werden und benötigen deshalb eine Zuweisung aus dem Bundshaushalt in Höhe von 1,6 Mrd. Euro. In der Summe kommt es zu einer Überschreitung der Regelgrenzen der Schuldenregel in Höhe von 44,8 Mrd. Euro. Diese Kreditaufnahme in Höhe von 44,8 Mrd. Euro ist bisher ohne die förmliche Erklärung einer Notlage iSv Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG für das Jahr 2023 erfolgt und damit nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts ohne verfassungsrechtliche Grundlage dieser Sondervermögen, weil die überjährigen Kreditermächtigungen der Sondervermögen erloschen sind. Als verfassungswidrig aufgenommene und verausgabte Kredite wären sie auf das Kontrollkonto zu buchen. Im Notlagenbeschluss liegt die Möglichkeit der Herstellung eines verfassungskonformen Zustands.

---

<sup>1</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 155.

<sup>2</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 172, 207.

<sup>3</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 173.

## 2. Notlagenbeschluss für 2023

Nach meiner Einschätzung wird der vorliegende Beschluss-Antrag den vom BVerfG konkretisierten Anforderungen nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG gerecht.

Die dem Notlagenbeschluss zugrunde liegenden (finanz-)politischen Entscheidungen sind nach Maßgabe des Urteils des BVerfG in unterschiedlichem Maße gerichtlich überprüfbar. So sollen die Tatbestandsvoraussetzungen der Notlage vollumfänglich überprüfbar sein<sup>4</sup>, während die „Beeinträchtigung der Finanzlage“ nur eingeschränkt überprüfbar ist,<sup>5</sup> weshalb sich das Gericht hier darauf beschränkt zu prüfen, ob die Notsituation „grundsätzlich geeignet war, die staatliche Finanzlage erheblich zu beeinträchtigen“.<sup>6</sup> Noch weitergehend gewährt das Gericht gesetzgeberische Einschätzungs- und Beurteilungsspielräume ausdrücklich hinsichtlich der Diagnose, der Art und des Ausmaßes der Notsituation, wie „auch für die Ausgestaltung der Maßnahmen zur Bekämpfung, Anpassung und gegebenenfalls Nachsorge“.<sup>7</sup> Bedeutsam ist auch, dass das Gericht nicht die Notwendigkeit sieht, „die notlagenbedingte Kreditaufnahme auf die Beseitigung der unmittelbaren Folgen einer etwaigen Notlage“ zu beschränken, weil die „randscharfe Abgrenzung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Krisenfolgen [...] überdies praktisch nicht durchführbar“ sei.<sup>8</sup> Weiter verlangt das Gericht keine Erforderlichkeitsprüfung, d.h. der Gesetzgeber ist bei der Krisenbewältigung verfassungsrechtlich nicht „zur Ausschöpfung anderer Konsolidierungsspielräume gehalten“<sup>9</sup>. Der gesetzgeberische Beurteilungsspielraum erstreckt sich damit auch auf die Annahme der Veranlassungszusammenhangs, der nur einer Prüfung der Vertretbarkeit und Nachvollziehbarkeit unterliegt.<sup>10</sup>

Dieser Spielraum verengt sich hingegen je weiter das die Notlage „auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, je mehr Zeit zur Entscheidungsfindung gegeben ist und je entfernter die Folgen sind“.<sup>11</sup> Zudem steigen die Anforderungen an die Darlegungslasten, „je länger die Krise dauert und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat.“ In diesen Fällen muss der Gesetzgeber „desto detaillierter [...] die Gründe für das Fortbestehen der Krise (Krisendiagnose) und die aus seiner Sicht weiter gegebene Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung“ darlegen.<sup>12</sup>

Ein sich im Zeitablauf verengender Spielraum erfordert es, im Gesetzgebungsverfahren die Diagnose der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation darzulegen, einschließlich ihrer Ursachen, die Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme diese Notlage abzuwehren oder zu überwinden, und die begründete und plausible Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann. Daraus muss sich ergeben, dass die Maßnahme zur Beseitigung der Notlage geeignet erscheint – hierauf beschränkt sich im Streitfall die verfassungsgerichtliche Überprüfung<sup>13</sup>, sie enthält keine weitergehende Zweck- und Plausibilitätsprüfungen.

---

<sup>4</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 116.

<sup>5</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 115.

<sup>6</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 122.

<sup>7</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 137.

<sup>8</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 136.

<sup>9</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 145.

<sup>10</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 148.

<sup>11</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 138.

<sup>12</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 151.

<sup>13</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 145.

Die Begründung muss im Lichte der Umstände des jeweiligen Einzelfalles und der Krisensituation ausgerichtet werden; eine bloß formelhafte Begründung scheidet aus.

Der vorliegende Antrag für einen Notlagenbeschluss 2023 wird diesen Anforderungen gerecht, sowohl mit Blick auf die Tatbestandsvoraussetzungen der Notlage wie auch die sich für den Veranlassungszusammenhang ergebende Darlegungslast. Die Begründung der Notlage geht auf alle vom BVerfG eingeforderten Darlegungselemente ein. Das Gericht spezifiziert die Charakteristika einer „Notlage“ nicht weiter, akzeptiert aber zumindest eine „Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks“.<sup>14</sup> Der vorliegende Antrag bietet Evidenz und Begründung, die nahelegen, dass diese Voraussetzungen gegeben sind. Die Notlage wird mit den unmittelbaren Auswirkungen des russischen Angriffskrieges gerechtfertigt, insbesondere der daraus unmittelbar resultierende Anstieg der Energiepreise. Die nach wie vor signifikant über dem Vorkriegsniveau liegenden Energiepreisniveaus führen zu mehreren Belastungen: soziale Härten sowohl für Haushalte durch Energiepreise und über die daraus resultierende Inflation auch durch Reallohnverluste; für Unternehmen als Kostenschock, nicht nur aber in besonderem Maße für energieintensive Industrien; hinzu kommen Lieferkettenprobleme. Die Versorgungssicherheit gilt als unmittelbar beeinträchtigt, indem die Energieversorgung plötzlich ohne einen erheblichen fossilen Anteil auskommen musste – ein Ereignis, dass trotz der Anpassungen der Angebotsseite auch 2023 noch nachwirkt. Insgesamt zieht der Antrag eine ausreichend fundierte empirische Grundlagen heran, aus denen sich die erhebliche Beeinträchtigung des Wirtschaftsablaufs im Sinne einer „außergewöhnlichen Situation“ ergibt.

Diese Notlage lag auch außerhalb der Kontrolle des Staates und die erforderlichen in Anbetracht der Auswirkungen erforderlichen finanziellen Abfederungsmaßnahmen lassen zumindest geeignet erscheinen, die staatliche Finanzlage auch 2023 zu beeinträchtigen.

Der erforderliche **Veranlassungszusammenhang** lässt ausweislich der Begründung des Antrags hinreichend erkennen, dass der Einsatz der Kreditermächtigungen zielgerichtet auf die Behebung der Notlage gerichtet war: mit dem Ziel, soziale Härten abzufedern, wirtschaftliche Unsicherheit zu reduzieren und volkswirtschaftlichen Schäden abzuwenden sind die Maßnahmen, insbesondere die Erdgas- und Wärme- sowie Strompreisbremse und die Dämpfung des Anstiegs bei den Netzentgelten zumindest vertretbar. Eine weitergehende Überprüfung der Zweckmäßigkeit der Maßnahmen ist nach dem BVerfG nicht erforderlich. Der Antrag wird zudem den verschärften Darlegungslasten gerecht, indem er eine Bewertung der bisher ergriffenen Maßnahmen in 2022 vornimmt, und warum darauf aufbauend weitere Maßnahmen in 2023 erforderlich sein sollen (etwa in Bezug auf die Sicherung der Erdgasversorgungskette). Auch der vom Gericht eingeforderten Prognose der im Jahr 2023 durch Kreditermächtigungen initiierten Maßnahmen widmet sich der Antrag<sup>15</sup>, indem einschlägige wissenschaftliche Evaluationsliteratur herangezogen wird, um die stützenden Effekte auf Produktion, Konsum und Investition aufzuzeigen. In Auswertungs- und Begründungstiefe geht der Antrag deutlich über das Maß des letztjährigen Beschlusses zur Notlage nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG hinaus<sup>16</sup> und entspricht damit der Erwartung des Gerichts, dass sich bei sich wiederholenden Notsituationen der Begründungsaufwand erhöht. Der vom Gericht

---

<sup>14</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 136.

<sup>15</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 200.

<sup>16</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 20/4058 20 vom 18.10.2022.

konzedierte Beurteilungsspielraum unterbindet eine über die Vertretbarkeitskontrolle hinausgehende Zweckmäßigkeitprüfung einzelner Maßnahmen.

Der Antragsentwurf für den Beschluss enthält mit der Flutkatastrophe im **Ahrtal** einen zweiten Notlagenbeschluss, der aus den oben genannten Gründen erforderlich geworden ist. Die Begründung dieser „außergewöhnlichen Notsituation“ iSv Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG im Antrag ist knapp gehalten. Sie kontrastiert mit der Detailtiefe zur Notlage des russischen Angriffskrieges und enthält mit dem Verweis auf die fortbestehenden Schäden und die nach wie vor erforderlichen Anstrengungen wenig Darlegungen. Aus dem Ahrtalgesetz 2021 ergibt sich zwar der Einsatz der Finanzmittel (Aufbauhilfen für Haushalte, Unternehmen und Infrastruktur), für die der Veranlassungszusammenhang schlüssig erscheint. Gleichwohl wären gerade im Lichte des Urteils des BVerfG mit seiner Betonung der Darlegungspflichten eine detailliertere Darstellung der bereits ergriffenen und der geplanten Maßnahmen sinnvoll.

Der **nachträgliche Notlagenbeschluss** nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG für das Haushaltsjahr 2023 ist in Anbetracht der Umstände unbedenklich. Das ergibt sich zunächst aus Überlegungen, die sich nach Maßgabe von Art. 110 Abs. 2 S.1 GG für die Aufstellung des Haushalts ergeben. Auch wenn der Parlamentsbeschluss nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG anderer Natur ist und formell nicht als Haushaltsgesetz eingeführt wird, ist die Schutzfunktion der *Vorherigkeit* doch in beiden Vorschriften richtungsgleich. Das *Vorherigkeitsgebot* bezweckt im Sinne der Vollständigkeit und Wahrheit des Haushalts die Lenkungs- und Kontrollfunktionen des Haushaltsgesetzes sicherzustellen. Es sichert damit die Budgethoheit des Parlaments.<sup>17</sup> Allgemein akzeptiert ist indes die Vorlage von Nachtragshaushalten, sowohl als ständige Haushaltspraxis wie auch durch einfachgesetzliche Normierung: Nach § 33 Satz 2 BHO ist ein Nachtragsentwurf bis zum Ende des Haushaltsjahres einzubringen.

Aus dem Verfassungsgebot der *Haushaltswahrheit* ergibt sich keine Unzulässigkeit des nachträglichen Notlagen-Beschlusses. Haushaltswahrheit beinhaltet die Pflicht zur Präzision bei der Haushaltsaufstellung, um die Budgetfunktionen im parlamentarischen Regierungssystem, insbesondere Leitung, Kontrolle und Transparenz durch Öffentlichkeit der staatlichen Tätigkeit zu gewährleisten. Man könnte hier die allgemeine Pflicht zur Prognosegüte bei den Einnahmen- und Ausgabenschätzungen auf eine Pflicht ausdehnen, nach der die Ermittlung des Finanzierungsbedarf durch Nettokreditaufnahme ex ante sachgerecht und vertretbar ausfallen muss. „Was dabei als vertretbar zu gelten hat, kann nur aufgrund einer Gesamtbewertung der konkreten Entscheidungssituation unter Berücksichtigung des betroffenen Sach- und Regelungsbereichs, der Bedeutung der zu treffenden Entscheidung und deren Folgen sowie der verfügbaren Tatsachengrundlagen für die Prognose bestimmt werden.“<sup>18</sup> Jedenfalls sollen nicht nur „bewusst unrichtige Haushaltsansätze“ den Grundsatz der Haushaltswahrheit verletzen können, sondern auch „schuldhaft fehlerhafte Voraussetzungen“.<sup>19</sup>

Dass die überjährige Nutzung der Kreditermächtigung zum Zeitpunkt der Entscheidung der Bundesregierung teilweise schon zu einem frühen Zeitpunkt als verfassungsrechtlich problematisch bewertet wurde, kann eine schuldhaft fehlerhafte Einschätzung indes nicht begründen.

---

<sup>17</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 215.

<sup>18</sup> BVerfGE 119, 96, 130

<sup>19</sup> Hessischer Staatsgerichtshof, Leitsätze zum Urteil des Staatsgerichtshofes vom 27. Oktober 2021 - P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 302; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 110 Rn.26.

Entscheidungen mit verfassungsrechtlicher Unschärfe sind üblich im Regierungshandeln und in der gesetzgeberischen Tätigkeit. Genau wie die ähnlich praktizierenden Länder ging die Bundesregierung gutgläubig von der verfassungsrechtlichen Tragfähigkeit ihres Ansatzes aus. Bis zum Urteil des BVerfG drängte es sich jenseits üblicher Restzweifel nicht zwingend auf, dass die Konstruktion mit den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben nicht im Einklang stand. Erst das Urteil veränderte den Bezugsrahmen für die Entscheidung nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG. Erst seit diesem Zeitpunkt war klar, dass die Notsituation nicht im Rahmen der Regelgrenze der Schuldenbremse eingehalten werden konnte. Da ihr die überjährigen Kreditermächtigungen der Sondervermögen nunmehr nicht zur Verfügung standen, ergab sich hieraus eine „erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage“ im Sinne des Art. 115 Abs. 2 S.6 GG. Damit war das Urteil zwar Auslöser, nicht jedoch Ursache der „außergewöhnlichen Notsituation“. Ohne schuldhaftes Verzögern hat die Regierung im Nachgang zum Urteil ein Beschlussantrag für eine Notsituation vorgelegt.

### 3. Notlagenbeschluss für 2024

Die rechtlichen Anforderungen in ihrer Konkretisierung durch das Urteil des BVerfG sind darauf angelegt, an die Aufrechterhaltung von Notlagen höhere Voraussetzungen und Darlegungslasten zu stellen. Damit die Inanspruchnahme der Ausnahme nicht zur Regel wird, steigt der Begründungsaufwand von Jahr zu Jahr.<sup>20</sup>

Maßgeblich sind die oben geschilderten rechtlichen Voraussetzungen für eine „außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“, die in ihrer gerichtlichen Überprüfbarkeit variieren. Erforderlich wäre zunächst das Fortbestehen einer Notlage, die bisher in den erheblichen Beeinträchtigungen des Angriffskrieges auf die Wirtschaftsabläufe gelegen hat. Dieses Tatbestandsmerkmal ist grundsätzlich vollumfänglich gerichtlich überprüfbar.<sup>21</sup> Das BVerfG hat in seinem Urteil gleichwohl keinen Anlass gesehen, sich mit den Charakteristika einer Notlage im Detail auseinanderzusetzen – apodiktisch bejahte es eine Notsituation für die Pandemie, deren Beschlüsse nach Art. 115 Abs. 2 S.6 GG äußerst dünn ausbuchstabiert waren.<sup>22</sup>

#### a) Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß

**Verschiedene Fortwirkungskanäle** für ein Fortbestehen der Notlage sind denkbar und müssten empirisch fundiert werden. Um den rechtlichen Anforderungen an eine Notlage gerecht zu werden, müssten sie empirisch die Ausnahmesituation begründen. In der vom BVerfG anerkannten Ausprägung der „außergewöhnlichen Situation“ müsste der exogene Schock nicht bloß in seinen konjunkturellen Auswirkungen, sondern in erheblichem Maße auch strukturell fortbestehen. Der originäre Ausgangspunkt des exogenen Schocks – der Angriffskrieg – hält nach wie vor an, er könnte sich in unterschiedlichen Dimensionen auch im Jahr 2024 noch wirtschaftlich niederschlagen:

- Nach wie vor hohes **Gas- und Strompreinsniveau**. Während der vom Angriffskrieg ausgelöste Preisschock inzwischen deutlich abgeklungen, die Preisspitzen überwunden wurden, liegt das Gas- und Strompreinsniveau immer noch deutlich über dem Vorkriegsniveau. Für die Großhandelspreise für die Beschaffung von Gas bewegen sich die Futures für

<sup>20</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 138, 200.

<sup>21</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 116.

<sup>22</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 188.

Anfang 2024 und 2025 derzeit etwa beim 2,5-fachen der Preise von vor der Covid-Pandemie.<sup>23</sup> Vor und während Covid lagen die Preise stabil bei unter 20 €/MWh, jetzt bei etwa 50 €/MWh. Damit ist Kostenbelastung strukturell noch immer eine deutlich höhere als vor dem exogenen Schock. Verfassungsrechtlich lässt sich kein scharfer quantitativer Schwellenwert zur Annahme einer „außergewöhnlichen Notsituation“ herleiten. Für die Verdichtung zu einer beeinträchtigten Wirtschaftslage können zusätzliche Faktoren bedeutsam sein, etwa inwiefern sich diese Kostenschübe als existenziell für die Wirtschaftsmodelle einzelner Unternehmen oder ganzer Industriezweige (etwa der energieintensiven Industrien) darstellen und in welchem Umfang daraus volkswirtschaftliche relevante Effekte resultieren (zB Abwanderungs- und Stilllegungsgefahr, Beschäftigungsabbau etc.).

- Unabhängig vom Preisniveau könnte die **Preisvolatilität** bei den Energiepreisen als Schock und unmittelbarer Effekt mit ähnlicher den Wirtschaftsablauf beeinträchtigender Wirkung fortwirken. Der Gaspreisschock hat das Auftreten von Extremrisiken (tale events) als bislang vernachlässigtes Faktum sichtbar werden lassen. Es wäre empirisch zu klären, ob daraus ein Maß an Verunsicherung und eine Verhaltensanpassung bei den Marktteilnehmern verursacht wurde, die sich nach wie vor in erheblichem Maße beeinträchtigend auf den Wirtschaftsablauf auswirken.

- Konjunkturelle Schwankungen können keine „außergewöhnliche Notsituation“ begründen, wohl aber erhebliche **strukturelle Niveauverschiebungen** aufgrund eines exogenen Schocks. Die wirtschaftliche Dynamik hat aufgrund des Angriffsschocks strukturell gelitten. Vergleicht man die Wachstumsprojektionen für das Jahr 2024 zwischen Januar 2022 und November 2023 zeigt sich eine Abwärtsrevision von rund knapp 4%. Dieses Delta lässt sich nicht alleine mit einer konjunkturellen Schwäche erklären, die üblicherweise mit der Produktionslücke gemessen wird. Vielmehr deuten die Schätzungen der Bundesregierung zum Produktionspotenzial darauf hin, dass rund die Hälfte dieser Abwärtsrevision auf eine strukturelle Veränderung der deutschen Wirtschaft im Zuge des Energiepreisschocks zurück geht, deren fiskalische Folgen nicht von der Konjunkturkomponente abgebildet sind und die zudem derzeit und auch in den kommenden Jahren noch fortwirken.

## **b) Der Angriffskrieg als ein exogener Schock und Extremereignis außenpolitischer Dimension**

Wenn sich in der gesamtwirtschaftlichen Situation keine Notsituation abbilden sollte, sollten die begründenden Merkmale der „außergewöhnlichen Notsituation“ stattdessen an die unmittelbar mit dem Angriffskrieg verbundenen Konsequenzen anknüpfen. Der Angriffskrieg an der EU-Außengrenze war ein extremes und unvorhersehbares Ereignis, dessen unmittelbare damit verknüpfte Konsequenzen waren die Flüchtlingsbewegung aus der Ukraine sowie die erforderlich gewordene Finanz- und Militärhilfe (zum Teil aus europarechtlicher Verpflichtung). Beide Maßnahmen sind in einer Notsituation erforderlich geworden wie sie in ähnlicher Weise im Zusammenhang mit einer Naturkatastrophe durch Versorgung und Wiederaufbau auftreten. In diesem Sinne steht für die Auslegung der „außergewöhnlichen Notsituation“ im Sinne von Art. 115 GG der russische Angriffskrieg als ein exogener Schock außenpolitischer und sozialpolitischer Art, abgebildet in haushaltswirtschaftlich relevanten Finanz- und Militärlösungen sowie in einem sozialpolitischen

---

<sup>23</sup> Für die meisten Unternehmen sind Futures der Referenzpreis für eine vorausschauende Beschaffungsstrategie sind) und auch Versorgungsunternehmen nutzen üblicherweise den Future-Markt zur Beschaffung.

Unterstützungsprogramm für Flüchtlinge. Infolgedessen stünden die **Unterstützungsleistungen an die Ukraine** (in Gestalt von Militärhilfen, Finanzhilfen, Versorgung von Flüchtlingen) in einem Veranlassungszusammenhang mit der geschilderten Notsituation (hingegen wären weitere allgemeine Wirtschaftshilfen *nicht* von dieser Notsituation gedeckt).

Rechtlich verträgt sich die Auslegung mit Wortlaut und Telos der Vorschrift. Die „außergewöhnliche Situation“ im Sinne von Art. 115 GG ist ein unbestimmtes Tatbestandsmerkmal.<sup>24</sup> Ihm ist zumindest im Wortlaut keine Engführung auf die extremen Auswirkungen auf die Wirtschaftslage zu entnehmen.<sup>25</sup> Zwar legt die Genese der Vorschrift nahe, dass der verfassungsgebende Gesetzgeber zum Entstehungszeitpunkt wirtschaftliche Schocksituationen im Blick hatte.<sup>26</sup> Gegen die rein wirtschaftliche Eingrenzung scheint sich aber auch das BVerfG zu wenden, wenn es in seinem Urteil den Begriff der „außergewöhnlichen Notsituation“ nicht auf die Anwendungsfälle eines „besonders schweren Unglücksfalls“ beschränkt sehen will. Voraussetzung ist jedoch haushaltswirtschaftliche Relevanz, was in den aus dem Angriffskrieg unmittelbar folgenden finanzwirksamen Hilfeleistungen an die Ukraine, die teilweise auch aus für Deutschland verbindlichen EU-Beschlüssen resultieren, der Fall ist.<sup>27</sup>

An die Notlage 2024 sind im Rahmen des Veranlassungszusammenhangs trotz eines Beurteilungsspielraumes verschärfte Darlegungsanforderungen zu stellen. Diese resultieren zunächst daraus, dass das auslösende Ereignis weiter in die Vergangenheit rückt. Zwar anerkennt das Gericht nicht nur unmittelbare, sondern auch mittelbare Folgen als mögliche Ziele staatlicher Unterstützungsleistungen<sup>28</sup>, überlässt es also den Zweckmäßigkeitüberlegungen des Gesetzgebers, aber es fordert dafür im Gegenzug erhöhte Darlegungspflichten „je entfernter die Folgen sind“.<sup>29</sup> Diese Darlegungslasten erstrecken sich sowohl auf eine Auswertung bisheriger wie auch die Prognose zukünftiger Maßnahmen mit Blick auf die Bewältigung des Notlagengrundes. Diese Darlegung müsste mit einer Detailtiefe und Ausdifferenzierung erfolgen, die vergleichbar ist mit der des vorliegenden Antrags unter Einbindung der einschlägigen empirischen Evaluationsliteratur.

gez. Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach

---

<sup>24</sup> Jarass/Pieroth/Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 115 Rn. 13f.

<sup>25</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 104ff.; weiter gefasst auch BeckOK GG/Reimer, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 109 Rn. 66: „plötzlich eintretende oder sich jedenfalls rapide verschärfende, darin nach Art und Maß unvorhersehbare, Krise“.

<sup>26</sup> BTDrucks 16/12410, S. 11

<sup>27</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 105.

<sup>28</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 136.

<sup>29</sup> BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 138.