

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 5. Dezember 2023

zum Entwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2023 nebst Entwurf eines
Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan
für das Haushaltsjahr 2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2023)
(BT-Drucksache 20/9500),

zum Antrag auf einen Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115
Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes
(BT-Drucksache 20/9501) und

zum Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes
(BT-Drucksache 20/8298)

zugeleitet wurden.

- **Prof. Dr. Thiess Büttner**
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
- **Ministerialrat BRH Dr. Jan Keller**
Bundesrechnungshof
- **Prof. Dr. Hanno Kube**
Universität Heidelberg
- **Prof. Dr. Monika Schnitzer**
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen
Entwicklung
- **Prof. Dr. Fritz Söllner**
TU Ilmenau
- **Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach**
HEC Paris
- **Prof. Dr. Henning Tappe**
Universität Trier
- **Prof. Dr. Alexander Thiele**
BSP Business & Law School Berlin
- **Prof. Dr. Joachim Wieland**
Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
- **Prof. Dr. Berthold Wigger**
Karlsruher Institut für Technologie (KIT)

**Stellungnahme zur Anhörung des
Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestags**

am 5. Dezember 2023

(BT Drucksachen 20/9500, 20/9501, 20/8298,
Ausschuss-Drucksache 20(8)5704)

Prof. Dr. Thiess Büttner

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre
insb. Finanzwissenschaft

Vorsitzender des unabhängigen
Beirats des Stabilitätsrats

Thiess.Buettner@fau.de

4. Dezember 2023

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 hat eindrucksvoll vor Augen geführt, dass eine nachhaltige Politik nur innerhalb der Regeln der Verfassung betrieben werden kann. Jetzt gilt es, Verfassungskonformität und Planungssicherheit wiederherzustellen. Dass die Bundesregierung noch am 27. November 2023 den Entwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2023 vorgelegt hat (BT Drucksache 20/9500), der mit einem Notlagenbeschluss und weiteren gesetzlichen Anpassungen begleitet werden soll, ist daher nachvollziehbar. Allerdings sollten diese neuen Beschlüsse den geltenden Maßstäben einer sachgerechten und verfassungskonformen Haushalts- und Finanzpolitik genügen.

1. Berücksichtigung von Defiziten außerhalb der Schuldenbremse

Im Entwurf des Nachtrags für den Bundeshaushalt 2023 wird eine Nettokreditaufnahme für das Jahr 2023 in Höhe 70,6 Mrd. Euro ausgewiesen. Die Ermittlung folgt dabei weitgehend unverändert der im Zuge des Zweiten Nachtragshaushalt 2021 eingeführten geänderten Buchungsregel, die die von dem Bundesverfassungsgericht konstatierte Umgehung der Obergrenze für die Neuverschuldung erst möglich gemacht hat. Trotz der Nichtigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 verwendet die Bundesregierung diese Buchungsregel auch im vorgelegten Entwurf des Nachtragshaushalts 2023.

Dies ist mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht sachgerecht. **Aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Einheit von Kernhaushalt und unselbständigen Sondervermögen (vgl. 2 BvF 1/22, Rn. 182), müssen Defizite in den Sondervermögen vielmehr auf die Nettokreditaufnahme des Bundes angerechnet werden, wie es vor dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 stets praktiziert wurde.**

Die von der Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 eingebrachte Änderung der Buchungsregel zu den Defiziten der Sondervermögen hat nicht nur eine Umgehung der Schuldenbremse durch das „Ansparen“ von Kreditermäch-

tigungen ermöglicht. Sie hat zugleich dazu geführt, dass die Schuldenbremse ihren Kernauftrag, die Einhaltung der Europäischen Fiskalregeln abzusichern, nicht mehr erfüllen konnte (vgl. Beirat des Stabilitätsrats, 17. Stellungnahme, 2021). Eine Rückkehr zur alten Buchungspraxis ist auch deswegen angezeigt.

Nun wird zwar das Defizit für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie indirekt berücksichtigt, indem die Kreditermächtigungen zur Finanzierung dieses Defizits in Höhe von 43,2 Mrd. Euro gesondert angerechnet werden. Die anderen Sondervermögen, auf die gemäß Artikel 143d GG die Schuldenregel der Artikel 109 und 115 GG Anwendung findet (wie Sondervermögen „Aufbauhilfe 2013“, Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“, Sondervermögen „Ganztagschulen“) bleiben indes außen vor. Geht man von den Sollansätzen der unveränderten Wirtschaftspläne für das Jahr 2023 aus, dürfte die für die Schuldenbremse relevante Kreditaufnahme erheblich zu niedrig angesetzt sein. So ist etwa im Klima- und Transformationsfonds ein Defizit von rund 14,1 Mrd. Euro geplant. **Insgesamt beträgt das Haushalts-soll in den übrigen Sondervermögen nach Berechnungen der Bundesbank ein Defizit von rund 18,4 Mrd. Euro, das bei der Berechnung der Nettokreditaufnahme nicht berücksichtigt wurde** (vgl. Bundesbank, Monatsbericht November 2023, S.69). Aktualisierte Angaben zu den Wirtschaftsplänen fehlen indes.

Im Hinblick auf die Änderungen im Wirtschaftsplan des Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie ist die Auflösung dieses allein aus Notlagenkrediten gespeisten Sondervermögens zum Jahresende rechtlich geboten. Allerdings fällt auf, dass die Härtefallregelungen für Krankenhäuser und Pflegeeinrichtung gegenüber dem bisherigen Ansatz von 6 Mrd. Euro mit dem Entwurf des Nachtragshaushalts 2023 um 2 Mrd. Euro auf insgesamt 8 Mrd. Euro aufgestockt werden sollen, offenbar, um für das Jahr 2024 gesetzlich festgelegte Ausgaben vorzufinanzieren. Das wäre wiederum kein sachgerechter und erneut ein verfassungsrechtlich zweifelhafter Umgang mit Notlagenkrediten.

2. Zur Feststellung der Notlage gemäß Art 115 Absatz 2 Satz 6

Die Gesetzesbegründung enthält die Ermittlung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Jahr 2023 in Höhe von rund 25,8 Mrd. Euro. Die Kreditaufnahme soll aber deutlich höher ausfallen (vgl. Übersicht über die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes). Die Verfassungsmäßigkeit des Haushalts soll dadurch hergestellt werden, dass durch den Deutschen Bundestag erneut eine Notlage gemäß Art 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG festgestellt wird (BT Drucksache 20/9501).

Zur Begründung werden im Wesentlichen drei Argumente angeführt:

- i. Die im Zuge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine ausgelöste Energiekrise, insbesondere die fehlende Lieferung von Erdgas, habe die **wirtschaftliche Entwicklung** im laufenden Jahr massiv beeinträchtigt.
- ii. Das fehlende Energieangebot wirke in den **hohen Energiepreisen** des Jahres 2023 fort. Damit sei die Notwendigkeit für Maßnahmen zur Begrenzung von Erdgas-, Wärme- und Strompreisen weiter erforderlich.
- iii. Die Folgen der **Flutkatastrophe des Sommers 2021** machten weiterhin erhebliche Anstrengungen des Bundes erforderlich, um den Wiederaufbau zu unterstützen.

ad i. Die **Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Lage** im Sinne einer deutlich schwächeren konjunkturellen Entwicklung als noch vor dem russischen Angriff auf Kiew ist unbestritten. **Hieraus kann indes jedoch keine Notlage abgeleitet werden, denn bei der Berechnung der Obergrenze für die Neuverschuldung wird bereits eine negative Konjunkturkomponente veranschlagt.** Zudem ist bei der Bewertung des Entwurfs des Nachtragshaushalts 2023 der Informationsstand zum Zeitpunkt des Beschlusses über den Bundeshaushalt 2023 zu berücksichtigen.

Tatsächlich wurde bei der Verabschiedung des Bundeshaushaltsgesetzes 2023 noch von einer deutlich größeren Produktionslücke ausgegangen, ohne dass eine Notlage festgestellt wurde. Im Haushaltsgesetz 2023 vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2485) wird die Produktionslücke mit rund 75,6 Mrd. Euro ausgewiesen. Im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 geht die Bundesregierung nun von einer Produktionslücke von rund 27 Mrd. Euro aus. Entsprechend der deutlich besseren Einschätzung der Wirtschaftsentwicklung fällt auch die Konjunkturkomponente im Nachtragshaushalt mit rund 5,5 Mrd. Euro statt ursprünglich rund 15,3 Mrd. Euro deutlich geringer aus.

ad ii. Dass der **hohe Energiepreisanstieg im Jahr 2022** eine Notlage begründete, die auch im Jahr 2023 noch fortwirkt, ist nachvollziehbar. Tatsächlich käme es aber darauf an, dass auch im Jahr 2023 erneut eine Notlage besteht. Nun führt die Bundesregierung aus, dass die zur Senkung der Energiepreise ergriffenen Maßnahmen im Jahr 2023 weiter erforderlich sind und die Finanzlage erheblich beeinträchtigen. **Dass schon der im Entwurf des Nachtragshaushalts 2023 veranschlagte Betrag für Maßnahmen bis Ende Oktober von rund 37,6 Mrd. Euro eine solche erhebliche Beeinträchtigung darstellt, erscheint unbeschadet der Bewertung der Finanzhilfen eine vertretbare Einschätzung zu sein.**

Ein konkreter Anhaltspunkt für eine erhebliche Beeinträchtigung ergibt sich aus dem von der Verfassung eingeräumten Verschuldungsspielraum des Bundes von 0,35% der Wirtschaftsleistung, derzeit 12,6 Mrd. Euro. Die im Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie für das Jahr 2023 voraussichtlich getätigten Maßnahmen liegen um den Faktor 3 über diesem Grenzwert.

Allerdings gibt es Zweifel daran, dass sich die aus der Verknappung des Energieangebots resultierende Notsituation auch tatsächlich der Kontrolle des Staates entzieht, wie es das Grundgesetz verlangt. Die Bundesregierung hat vielmehr das Energieangebot ungeachtet der erklärten Notlage durch das Abschalten von Kraftwerken verknappt und so zu einem weiteren Preisanstieg für Energie beigetragen. Zudem ist davon auszugehen, dass sich die Erdgas- und Strompreise unabhängig von der Notsituation auf einem erhöhten Niveau eingependelt haben. Tatsächlich hatte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bereits in seinem Jahresgutachten 2022/2023 die Bundesregierung aufgefordert, den Weiterbetrieb der verbliebenen Kernkraftwerke über den 15. April 2023 hinaus sorgfältig zu prüfen (vgl. Tz. 335). Über eine solche Prüfung ist dem Antragsentwurf nichts zu entnehmen und es bleibt offen, warum es angesichts einer Notlage tatsächlich sinnvoll sein kann, erhebliche Kernkraftwerkkapazitäten abzuschalten, oder ob wieder in Betrieb genommene Kohlekraftwerke diese Lücke schließen.

ad iii. Dass das **Hochwasser im Sommer 2021** eine Naturkatastrophe war, die sich weitgehend der Kontrolle des Staates entzog, ist einleuchtend. Allerdings ist es ganz sicher nicht so, dass die noch im Jahr 2023 getroffenen Maßnahmen die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Im Wirtschaftsplan des Sondervermögens Aufbauhilfe sind rund 1,6 Mrd. Euro an Finanzhilfen vorgesehen. Dies ist ein Bruchteil der gegenwärtigen Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme von rund 12,6 Mrd. Euro. **Mithin wäre die Übernahme dieser Verpflichtung durch den Bundeshaushalt 2023 vorzusehen, ohne eine Notlage gemäß Art. 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG in Anspruch zu nehmen.**

3. Klärungsbedarf bezüglich weiterer Sondervermögen

Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 15. November 2023 ist das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 nichtig. Der vorgelegte Entwurf des Nachtrags zum Bundeshaushalt 2023 beinhaltet deshalb zunächst eine Veränderung im Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds, indem die monierte Übertragung von Kreditermächtigungen im Umfang von 60 Mrd. Euro aus der Rücklage gestrichen wird. Allerdings hat das Urteil weitere Konsequenzen für den Bundeshaushalt. Dies konstatiert auch der Entwurf für den Nachtragshaushalt 2023, beschränkt sich aber zugleich darauf, Anpassungen allein in den Sondervermögen Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie und Aufbauhilfe 2021 vorzunehmen.

Für die weiteren Sondervermögen, auf die gemäß Artikel 143d GG die Schuldenregel der Artikel 109 und 115 GG Anwendung findet, sieht die Bundesregierung selbst noch Klärungsbedarf und hat eine weitere Prüfung angekündigt. Die Auswirkungen auf diese Sondervermögen unter Verweis auf die laufende Prüfung im Entwurf des Nachtragshaushalts 2023 jedoch nunmehr nicht zu abzubilden, erscheint verfassungsrechtlich zweifelhaft und führt zu weiterer Intransparenz hinsichtlich der wahren Lage des Bundeshaushalts.



Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 5. Dezember 2023

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 (BT-Drs. 20/9500), zu dem von der Koalition für das Haushaltsjahr 2023 geplanten Antrag auf Beschlussfassung des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG (BT-Drs. 20/9501) sowie zum Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298).

1 Anlass für den Entwurf eines Nachtragshaushalts 2023

(1) Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf für einen Nachtrag zum Bundeshaushalt 2023 sowie eine Formulierungshilfe für einen vom Bundestag zu fassenden Notlagenbeschluss nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Art. 115 Abs. 2 Satz 6 Grundgesetz für das Jahr 2023 vorgelegt.

Sie reagiert damit auf das Urteil vom 15. November 2023, mit dem das Bundesverfassungsgericht das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 und die darin enthaltene Zuführung von 60 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt 2021 an den Klima- und Transformationsfonds (KTF) für verfassungswidrig und nichtig erklärt hat.

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil im Hinblick auf die Schuldenregel u.a. grundsätzlich klargestellt, dass

- der Jährlichkeitsgrundsatz nach Art. 110 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz auch für Notlagenbeschlüsse nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 Grundgesetz sowie darauf fußende Kreditermächtigungen gilt sowie
- Kredite im Jahr ihrer kassenmäßigen Aufnahme für die Anwendung der Schuldenregel relevant sind. Bundeshaushalt und sämtliche der Schuldenregel unterworfenen Sondervermögen sind dabei als Einheit zu betrachten.

(2) Das Urteil hat erhebliche Auswirkungen auf die Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushalts 2023 und die in diesem Jahr außerhalb des Haushaltsplans finanzierten Sondervermögen, die der Schuldenregel unterworfen sind. Neben der erforderlichen Minderung der Rücklage des KTF um die mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 zugeführten 60 Mrd. Euro sind dies nach Auffassung des Bundesrechnungshofs:

- Die für die Gesamtheit aus Bundeshaushalt und der Schuldenregel unterworfenen Sondervermögen erforderliche Kreditaufnahme übersteigt die maximal zulässige Kreditaufnahme um rd. 139 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1).¹

¹ Vgl. hierzu Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 21. November 2023 zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (BT-Drs. 20/7800) und Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298); abrufbar unter https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haushalt/Anhoerungen.

- Für die Überschreitung der Kreditobergrenze fehlt es an der vorherigen Ermächtigung in Form eines Notlagenbeschlusses nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 Grundgesetz.
- Die Kreditermächtigung für den WSF-Energiekrise aus dem Jahr 2022 auf Vorrat für das Jahr 2023 ist hinfällig. Den für den WSF-Energiekrise bereits aufgenommenen Krediten fehlt damit die nach Art. 115 Abs. 1 Grundgesetz zwingend erforderliche gesetzliche Ermächtigung.
- Der im Hinblick auf die Finanzierung des WSF-Energiekrise im Jahr 2022 auch für das Jahr 2023 gefasste „Notlagenbeschluss auf Vorrat“ nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 Grundgesetz ist wegen der Geltung des Grundsatzes der Jährlichkeit auch für Notlagenbeschlüsse hinfällig.

Tabelle 1

Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung des Prinzips der Kassenwirksamkeit²

	2023
	<i>In Mrd. Euro</i>
Im Bundeshaushalt ausgewiesene NKA	45,6
<u>Abzgl.</u> nicht kassenwirksame aber NKA-erhöhende Haushaltsausgaben zur Finanzierung von Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	-10,5
<u>Zuzgl.</u> kassenwirksame aber nicht NKA-relevante Kreditaufnahme zur Finanzierung von Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	26,3
<u>Zuzgl.</u> Kassenwirksame Kreditaufnahme des WSF-Energiekrise	123,0 ³
NKA unter Einbeziehung der Sondervermögen	184,4
Nach der Schuldenregel zulässige Kreditaufnahme	45,6
Die Höchstgrenze der Schuldenregel übersteigende Kreditaufnahme	138,8

Quelle: Bundeshaushalt 2023.

² Zur Herleitung einzelner Beträge vgl. Anlage zur Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 21. November 2023 zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (BT-Drs. 20/7800) und Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298); abrufbar unter https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haus-halt/Anhoerungen.

³ Mit dem außerplanmäßigen Titel 683 13 – Härtefallregelungen für private Haushalte. Die kassenwirksame Kreditaufnahme des WSF-Energiekrise im Jahr 2023 dürfte geringer ausfallen als das Soll (vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 31. Oktober 2023 zum Finanzvolumen des WSF zur Abfederung der Folgen der Energiekrise, abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de).

2 Nachtragshaushaltsgesetz 2023

(1) Mit dem vorgelegten Nachtrag für den Bundeshaushalt 2023 sowie einem Entwurf für einen vom Bundestag zu beschließenden Notlagenbeschluss für das Jahr 2023 will die Bundesregierung die Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts rückwirkend heilen. Hierzu plant sie für den Bundeshaushalt 2023

- eine Reduzierung der Ausgaben von 476,3 Mrd. Euro auf 461,2 Mrd. Euro,
- eine Erhöhung der Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme von 430,7 Mrd. Euro auf 433,8 Mrd. Euro,
- eine sich daraus ergebende Reduzierung der im Bundeshaushaltsplan ausgewiesenen Nettokreditaufnahme von 45,6 Mrd. Euro auf 27,4 Mrd. Euro.

(2) Zu der Schuldenregel unterworfenen Sondervermögen soll im Zuge des Nachtragshaushaltsgesetzes im Wesentlichen geregelt werden:

- Aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Nichtigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 wird die Rücklage des KTF um 60 Mrd. Euro verringert.
- Für das Sondervermögen WSF-Energiekrise soll rückwirkend eine Einnahme aus Krediten in Höhe der voraussichtlichen Ausgaben in Höhe von 43,2 Mrd. Euro in dessen Wirtschaftsplan veranschlagt werden. Die hierfür erforderliche Kreditermächtigung soll über das Haushaltsfinanzierungsgesetz⁴ (BT-Drs. 20/8298 vom 11. September 2023) rückwirkend erteilt werden. Zum Ablauf des Jahres 2023 soll der WSF Energiekrise beendet werden.
- Dem Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 sollen aus dem Bundeshaushalt rückwirkend rd. 1,6 Mrd. Euro zur Finanzierung seiner Ausgaben im Jahr 2023 zugeführt werden.

Weitere Maßnahmen hinsichtlich Sondervermögen, die der Schuldenregel unterfallen, enthält der Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes nicht.⁵ Nach Ansicht der Bundesregierung seien die Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts auf diese Sondervermögen noch nicht abschließend geklärt. Die Bundesregierung will diese Frage erst zu einem späteren Zeitpunkt „auch mit Hilfe externer staatsrechtlicher Expertise“ behandeln.

(4) Im Hinblick auf die nach der Schuldenregel zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) und deren Überschreitung geht die Bundesregierung in ihrem Entwurf für den Nachtragshaushalt von folgender Berechnung aus:

⁴ Art. 10 Nr. 3 Buchstabe d.

⁵ Dabei handelt es sich um die Sondervermögen Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere, Kinderbetreuungsausbau, Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter, Aufbauhilfe, Kommunalinvestitionsförderungsfonds, KTF sowie Digitale Infrastruktur.

Tabelle 2

Nettokreditaufnahme

	2023 Soll	2023 Soll RegE Nachtrag
Nach der Schuldenregel zulässige NKA	45,6	25,8
NKA des Bundes	45,6	27,4*
NKA zur Finanzierung des WSF-Energiekrise	-	43,2
Überschreitung der zulässigen NKA	-	44,8**

*Die im Entwurf des Nachtragshaushalts 2023 ausgewiesene NKA in Höhe von 27,4 Mrd. Euro ist die Summe der nach der Schuldenregel zulässigen NKA (25,8 Mrd. Euro) und der NKA für das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 (1,6 Mrd. Euro).

**Summe aus 43,2 Mrd. Euro für den WSF-Energiekrise und 1,6 Mrd. Euro für das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021.

Quelle: Regierungsentwurf Nachtragshaushalt 2023.

Die im Jahr 2023 erheblichen kassenmäßigen Kreditaufnahmen für die übrigen Sondervermögen, die der Schuldenregel unterworfen sind, sollen nach dem Willen der Bundesregierung wegen der o.a. noch ausstehenden Prüfung nicht in die Berechnung der für die Schuldenregel relevanten Kreditaufnahme des Jahres 2023 eingehen. Sie sollen außen vor bleiben.

(5) In welchem Umfang die sich aus dem Nachtragshaushaltsgesetz ergebende Nettokreditaufnahme bereits erfolgt ist, bleibt nach dem Entwurf der Bundesregierung offen. Es wird aber davon auszugehen sein, dass der allergrößte Teil der Kredite zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Nachtragshaushalts voraussichtlich Mitte Dezember 2023 sowohl für den Bundeshaushalt als auch für die der Schuldenregel unterworfenen Sondervermögen bereits aufgenommen sein dürfte.

(6) Die von ihr errechnete Überschreitung der nach der Schuldenregel zulässigen NKA in Höhe von 44,8 Mrd. Euro will die Bundesregierung mit einem Notlagenbeschluss des Bundestages nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Art. 115 Abs. 2 Satz 6 Grundgesetz rückwirkend legitimieren. Der Notlagenbeschluss soll für das Jahr 2023 gelten und die Finanzierung von zwei Sondervermögen abdecken:

- WSF-Energiekrise in Höhe von 43,2 Mrd. Euro und
- Aufbauhilfe 2021 in Höhe von 1,6 Mrd. Euro.

3 Unvollständige Berechnung der in die Schuldenregel einzubeziehenden Kreditaufnahme

(1) Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist die kassenmäßige Kreditfinanzierung sämtlicher der Schuldenregel unterworfenen Sondervermögen jahresbezogen bei der Berechnung der in die Schuldenregel einzubeziehenden Kreditaufnahme zu berücksichtigen. Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts hierzu hält der Bundesrechnungshof für

eindeutig. Zur Begründung verweist er auf seine Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 21. November 2023 (Tz. 2).⁶

(2) Hinsichtlich der Sondervermögen WSF-Energiekrise sowie dem Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 verhält sich die Bundesregierung im Hinblick auf deren Einbeziehung folgerichtig.

(3) Die anderen der Schuldenregel unterworfenen Sondervermögen will die Bundesregierung dagegen weiterhin nicht bei der Berechnung der in die Schuldenregel einzubeziehenden Kreditaufnahme berücksichtigen.

Dies wäre aus Sicht des Bundesrechnungshofes jedoch geboten. Der Bundesrechnungshof hält die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur jahresbezogenen Berücksichtigung der kassenmäßigen Kreditfinanzierung sämtlicher der Schuldenregel unterworfenen Sondervermögen für eindeutig und erkennt keinerlei Anhaltspunkte für eine andere Bewertung.

Die Berechnung der Bundesregierung hinsichtlich der für die Schuldenregel maßgeblichen Kreditaufnahme ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofs deshalb unvollständig.

(4) Unter Einbeziehung sämtlicher unter die Schuldenregel fallender Sondervermögen ergibt sich unter Berücksichtigung des Entwurfs für den Nachtragshaushalt 2023 nach Auffassung des Bundesrechnungshofs folgende Berechnung:

Tabelle 3

Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung des Prinzips der Kassenwirksamkeit⁷

	2023	2023
	Soll – bisher	Soll - neu
	<i>in Mrd. Euro</i>	
Im Bundeshaushalt ausgewiesene NKA	45,6	25,8
<u>Abzgl.</u> nicht kassenwirksame aber NKA-erhöhende Haushaltsausgaben zur Finanzierung von Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	-10,5	-8,8
<u>Zuzgl.</u> kassenwirksame aber nicht NKA-relevante Kreditaufnahme zur Finanzierung von Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	26,3	23,1
NKA unter Einbeziehung der Sondervermögen	61,4	40,1
Nach der Schuldenregel zulässige Kreditaufnahme	45,6	25,8
Die Höchstgrenze der Schuldenregel übersteigende Kreditaufnahme	15,8	14,3

Quelle: Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2023 i. V. m. Regierungsentwurf Nachtragshaushalt 2023.

Damit wird die Obergrenze der Schuldenregel auch mit dem beabsichtigten Nachtragshaushalt 2023 immer noch um 14,3 Mrd. Euro und damit weiterhin deutlich überschritten. Die

⁶ Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 21. November 2023 zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (BT-Drs. 20/7800) und Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298); abrufbar unter https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haushalt/Anhoerungen.

⁷ Zur Herleitung einzelner Beträge siehe die Tabellen der Anlage.

Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushalts 2023 steht damit bereits unter diesem Gesichtspunkt nach wie vor in Frage.

4 Nachträgliche Legitimation durch Nachtragshaushaltsgesetz und Notlagenbeschluss

(1) Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2023 sollen u.a. beschlossen werden:

- Einnahmen aus Krediten für den WSF-Energiekrise in Höhe von 43,2 Mrd. Euro,
- Zuführung an das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 in Höhe von 1,6 Mrd. Euro sowie
- Erklärung einer Notlage gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 Grundgesetz hinsichtlich der die Obergrenze der Schuldenregel übersteigenden Nettokreditaufnahme zur Finanzierung der beiden Sondervermögen.

Eine wesentliche Besonderheit gegenüber „herkömmlichen“ Nachtragshaushalten und bisherigen Notlagenbeschlüssen besteht darin, dass mit den jetzt vorgelegten Entwürfen eine bereits weitgehend vollzogene Haushaltsbewirtschaftung nachträglich legitimiert werden soll.

(2) Den beabsichtigten rückwirkenden Legitimierungen steht nach Auffassung des Bundesrechnungshofs das Wesen des Haushalts als Planungsinstrument und damit verbunden das Budgetrecht des Parlaments entgegen (Art. 110 Abs. 2 Grundgesetz).

Die Planungsfunktion des Haushalts ist entscheidende Grundlage für die Sicherung und wirkungsvolle Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts. Dessen Kern besteht wiederum in der Lenkungs- und Kontrollfunktion des Parlaments. Steuern – und damit sein Budgetrecht wahrnehmen – kann das Parlament aus der Natur der Sache aber nur im Vorhinein.

Beim parlamentarischen Budgetrecht geht es somit nicht um das bloße nachträgliche „Absegnen“ bereits durch die Regierung geschaffener Haushaltsfakten, sondern um die letztentscheidende parlamentarische Gestaltungshoheit. Bereits durch die Exekutive geschaffene Fakten könnten dem Parlament diese Gestaltungshoheit nehmen und es auf die Funktion des nachträglich Zustimmenden beschränken.

(3) Zu der besonderen Frage, ob ein Notlagenbeschluss auch rückwirkend erfolgen kann, nimmt das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nicht direkt Stellung. Das Urteil enthält aber Ausführungen zum Charakter von Notlagenbeschlüssen, die zur Beurteilung der Zulässigkeit eines rückwirkenden Notlagenbeschlusses herangezogen werden können:

- Der Beschluss definiert diejenige Notlage, die aus Sicht des Bundestages die Handlungsfähigkeit des Staates herausfordert und nun als Krise bewältigt werden soll. Mit der genauen Bezeichnung der Notlage wird für die Öffentlichkeit die „Identität des geschichtlichen Vorgangs“ klargestellt und zugleich in transparenter Weise verdeutlicht, zur Bewältigung welcher Krise von der Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht wird. Aus dem Beschluss des Bundestages folgt damit eine Umgrenzungsfunktion, die der demokratischen Öffentlichkeit eine Kontrolle ermöglicht (Rn. 130).
- Zudem führt der Beschluss dem Haushaltsgesetzgeber den Ausnahmecharakter der Überschreitung der Kreditobergrenzen vor Augen und veranlasst ihn damit, sowohl die Feststellung der Notlage als auch die Überschreitung der Kreditobergrenzen im Blick zu behalten und mit besonderer Sorgfalt zu prüfen. An der mit dieser Regelungssystematik

eingerrichteten „Warnfunktion“ wird nicht zuletzt der hohe Stellenwert erkennbar, der einer grundsätzlichen Einhaltung der Kreditobergrenze aus Sicht des verfassungsändernden Gesetzgebers zukommt (Rn. 131).

Danach soll der Notlagenbeschluss nicht nur die Notlage transparent beschreiben, sondern hat auch eine Warn- und vor allem auch Prüffunktion für den Haushaltsgesetzgeber im Hinblick auf die Überschreitung der Kreditobergrenze.

Beide Funktionen stehen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes einer retrospektiven Erklärung der Notlage und einer nachträglichen Legitimation bereits aufgenommenen Kredite grundsätzlich entgegen: Vor bereits geschaffenen Fakten kann nicht mehr gewarnt werden und auch die Prüfung der Erforderlichkeit der Kreditaufnahme durch das Parlament liefe von vornherein ins Leere. Die Kreditobergrenze wurde entgegen dem Wortlaut des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 Grundgesetz nicht *aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages*, sondern ohne einen Beschluss des Deutschen Bundestages überschritten.

(4) Zu erwägen ist aber auch, dass der Haushaltsgesetzgeber seinerzeit davon ausging, eine neuerliche Notlagenerklärung sei für das Jahr 2023 nicht erforderlich. Ob das aus Sicht des Bundesrechnungshofes grundsätzliche, aus Art. 110 Abs. 2 Grundgesetz herzuleitende Verbot der nachträglichen Legitimation einer vorgängigen, regelwidrigen Überschreitung der Schuldenobergrenze vorliegend daher ausnahmsweise nicht greift, obliegt nicht der abschließenden Beurteilung des Bundesrechnungshofes und muss insoweit an dieser Stelle dahingestellt bleiben. Jedenfalls ist aber nach diesseitiger Einschätzung nicht auszuschließen, dass die mit dem Nachtragshaushalt 2023 vorgesehenen rückwirkenden Ermächtigungen mit dem Budgetrecht des Parlaments in Konflikt stehen könnten und von daher ein verfassungsrechtliches Risiko in sich tragen.

5 Zusammenfassung

Aus Sicht des Bundesrechnungshofs bleibt der Bundeshaushalt 2023 auch unter Berücksichtigung der Entwürfe eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 und eines Notlagenbeschlusses aus den o.a. Gründen verfassungsrechtlich äußerst problematisch.

Dies ergibt sich bereits daraus, dass – anders als es das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vorgibt – nicht die Kreditaufnahme für sämtliche der Schuldenregel unterfallende Sondervermögen in die Berechnung des nach der Schuldenregel Zulässigen einbezogen wird.

Hinzu kommt, dass eine rückwirkende Legitimation bereits getroffener Entscheidungen sowohl im Hinblick auf den vorgesehenen Nachtragshaushalt als auch den vorgesehenen Notlagenbeschluss nach Auffassung des Bundesrechnungshofs mit dem parlamentarischen Budgetrecht in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise in Konflikt stehen könnte.

Umso mehr ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofs nunmehr sicherzustellen, dass die Planung des Haushalts 2024 über jeden verfassungsrechtlichen Zweifel erhaben sein sollte.

Anlage zu Tz. 3

Tab. 1: Herleitung des Betrags, der von der im Haushalt ausgewiesenen Nettokreditaufnahme im Hinblick auf Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung abzuziehen ist

Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	2023	2023
	Soll - bisher	Soll - neu
	<i>in Mrd. Euro</i>	
<u>abzgl. nicht kassenwirksame aber NKA erhöhende</u> Haushaltsausgaben zur Finanzierung des Sondervermögens		
Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere	-10,2	-8,5
Kinderbetreuungsausbau	-0,0	-0,0
Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter	-0,0	-0,0
Aufbauhilfe	-0,0	-0,0
Aufbauhilfe 2021	-0,0	_*
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-0,0	-0,0
KTF	-0,0	-0,0
Digitale Infrastruktur	-0,3	-0,3
Insgesamt abzuziehen	-10,5	-8,8

Tab. 2: Herleitung des Betrags, der zu der im Haushalt ausgewiesenen Nettokreditaufnahme im Hinblick auf Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung hinzuzurechnen ist

Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	2023	2023
	Soll - bisher	Soll - neu
	<i>in Mrd. Euro</i>	
<u>zuzgl. kassenwirksame aber nicht NKA-relevante</u> Kreditaufnahme zur Finanzierung des Sondervermögens		
Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere	4,2	4,0
Kinderbetreuungsausbau	0,4	0,4
Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter	0,4	0,4
Aufbauhilfe	0,2	0,2
Aufbauhilfe 2021	3,0	_*
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	1,0	1,0
KTF	14,1	14,1
Digitale Infrastruktur	3,0	3,0
Insgesamt hinzuzurechnen	26,3	23,1

Quellen: Bundeshaushalt 2023 i. V. m. Regierungsentwurf Nachtragshaushalt 2023.

Erläuterung: *Die Kredite zur Finanzierung der Ausgaben für das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 sollen unter den Notlagenbeschluss fallen. Daher sind die Ausgaben in Höhe von 1,6 Mrd. Euro hier nicht berücksichtigt.



INSTITUT FÜR FINANZ-
UND STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell) · Institut für Finanz- und Steuerrecht · Friedrich-Ebert-Anlage 6-10 · 69117 Heidelberg

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

Per E-Mail:
haushaltsausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)

Institut für Finanz- und Steuerrecht
Friedrich-Ebert-Anlage 6-10
69117 Heidelberg

Tel.: 06221 54 77 92
Fax: 06221 54 77 89
E-Mail: kube@uni-heidelberg.de
Web: www.jura.uni-heidelberg.de/fst

Heidelberg, den 4. Dezember 2023

Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 5. Dezember 2023

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Mitglieder des Haushaltsausschusses,

gerne nehme ich im Rahmen der oben genannten öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wie folgt schriftlich Stellung.

Stellungnahme

zum Entwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2023 nebst
Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das
Haushaltsjahr 2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2023) (BT-Drs. 20/9500),

zum Antrag auf einen Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2
Satz 6 und 7 des Grundgesetzes (BT-Drs. 20/9501) und

zum Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298) inkl. der Formulierungshilfe
für einen Änderungsantrag (Ausschuss-Drs. 20(8)5704)

I. Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023

Mit den vorliegenden Gesetzentwürfen reagiert die Bundesregierung auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023.¹ Das Urteil hat erhebliche Auswirkungen auf das laufende Haushaltsjahr 2023. Es ist **zu begrüßen, dass die Bundesregierung die knappe verbleibende Zeit**

¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22.

vor Jahresende nutzt, um Maßnahmen zu ergreifen, die darauf gerichtet sind, den Haushalt 2023 nachträglich verfassungskonform zu gestalten und den Maßgaben des Haushaltsverfassungsrechts dadurch Rechnung zu tragen. Zum Schutz des parlamentarischen Budgetrechts und damit der parlamentarischen Demokratie ist es geboten, ein Nachtragshaushaltsverfahren durchzuführen, solange dies zeitlich möglich ist, anstatt einen Haushalt verfassungswidrig abzuschließen und die nicht durch eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage gedeckte Kreditaufnahme lediglich auf dem Kontrollkonto gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG zu verbuchen. Die Verbuchung auf dem Kontrollkonto heilt die Verfassungswidrigkeit einer Kreditaufnahme nicht.

Ebenso ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung eine **klare Abschichtung** vornimmt, indem sie die Haushaltsplanung für das Jahr 2024 erst auf Grundlage eines bereinigten Haushalts 2023 abschließen wird. Dies entspricht dem Grundsatz der Haushaltswahrheit.

II. Nachvollziehbare Anpassungen des Haushalts

Die in den vorliegenden Gesetzentwürfen **vorgesehenen Maßnahmen stellen sich im Ganzen als nachvollziehbare Reaktion** auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 und auch darüber hinaus als nachvollziehbarer Nachtrag zum Bundeshaushalt aus der Perspektive der gegenwärtigen Haushaltssituation **dar**. Dies gilt insbesondere für die Verringerung der Rücklage des Klima- und Transformationsfonds (KTF) um 60 Mrd. Euro, für die Streichung der darlehensfinanzierten Zuführung zum Kapitalstock der Aktienrente und für die Aktualisierung des Volumens der Konjunkturkomponente nach § 8 Satz 3 Artikel 115-Gesetz und § 4 Artikel 115-Verordnung. Dass die weiteren Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts auf die Sondervermögen des Bundes (neben dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds Energiekrise (WSF-E) und dem Fonds Aufbauhilfe 2021) noch geprüft werden, erscheint mit Blick auf die Dringlichkeit des Abschlusses des Nachtragshaushaltsgesetzgebungsverfahrens vertretbar.

III. Nachträgliche gesetzliche Fundierung der Kreditaufnahme zugunsten des WSF-E und des Fonds Aufbauhilfe 2021 im Jahr 2023

Fragen wirft allerdings die **nachträgliche gesetzliche Ermächtigung zur notlagenbedingten Kreditaufnahme im Jahr 2023 auf Grundlage eines nachträglich gefassten Notlagenbeschlusses** des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG auf. In der Sache geht es um die nachträgliche gesetzliche Fundierung der tatsächlich erfolgten Kreditaufnahme in Höhe von rund 44,8 Mrd. Euro, die zur Deckung der Ausgaben des WSF-E und des Fonds Aufbauhilfe 2021 im Jahr 2023 getätigt worden war. Infolge des Wegfalls der im Jahr 2022 erteilten, aber nicht in Anspruch genommenen notlagenbedingten Kreditermächtigungen zum Ende des Jahres 2022 (Jährigkeitsprinzip) war diese Kreditaufnahme des Jahres 2023 verfassungswidrig. Der Nachtragshaushalt sieht deshalb eine notlagenbedingt erhöhte Kreditaufnahmeermächtigung im Kernhaushalt in Höhe von rund 1,6 Mrd. Euro in Verbindung mit einer Zuführung in entsprechender Höhe an den Fonds Aufbauhilfe 2021 vor. Zudem soll in § 26b Abs. 6 StFG eine für 2023 geltende notlagenbedingte Kreditaufnahmeermächtigung zugunsten des WSF-E in Höhe von 43,2 Mrd. Euro aufgenommen werden.

Diese gesetzlichen Kreditaufnahmeermächtigungen werfen zwei haushaltsverfassungsrechtliche Fragen auf: 1. die Frage nach dem Vorliegen der materiellen Voraussetzungen der notlagenbedingten Kreditaufnahme, und 2. die Frage nach der Zulässigkeit eines parlamentarischen Notlagenbeschlusses und einer notlagenbedingten gesetzlichen Kreditaufnahmeermächtigung, die erst zum Ende des betreffenden Haushaltsjahres gefasst bzw. erteilt werden.

1. Materielle Voraussetzungen der notlagenbedingten Kreditaufnahme

Das Bundesverfassungsgericht stellt in seinem Urteil vom 15. November 2023 klar, dass eine Notlagenkreditaufnahme des Bundes nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG justiziable tatbestandliche Voraussetzungen hat.

a) Voraussetzungen

Die notlagenbedingte Kreditaufnahme setzt eine **Naturkatastrophe oder andere außergewöhnliche Notsituation** voraus, die sich **der Kontrolle des Staates entzieht**. Dies verweist auf ein „Moment der Unbeherrschbarkeit des Ereignisses“.² „Die Folgen von Krisen, die lange absehbar waren, oder gar von der öffentlichen Hand verursacht worden sind, dürfen nicht mit Notkrediten finanziert werden“.³ Zudem muss die Notlage eine **erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage** zur Folge haben. Der Tilgungsplan muss eine **Rückführung der notlagenbedingt aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums** vorsehen.

Diese Tatbestandsvoraussetzungen nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG sind verfassungsgerichtlich grundsätzlich voll überprüfbar.⁴ Einschränkungen der Überprüfungsichte gelten allerdings für das Erfordernis einer erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage und für die Ausgestaltung der Rückführung der Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums.⁵ Danach hat das Bundesverfassungsgericht vollumfänglich zu prüfen, „ob die außergewöhnliche Notsituation zu einem außerordentlich – also nicht nur unerheblich – erhöhten Finanzbedarf geführt hat und damit grundsätzlich geeignet ist, die staatliche Finanzlage erheblich zu beeinträchtigen“.⁶ Demgegenüber kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum für die Frage zu, „ab welcher konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt“.⁷

Darüber hinaus muss ein **sachlicher Veranlassungszusammenhang** zwischen der Notlage und der notlagenbedingten Kreditaufnahme und Mittelnutzung bestehen.⁸ Hinsichtlich der Diagnose der Art und des Ausmaßes der Notsituation und insbesondere auch hinsichtlich der Ausgestaltung der Maßnahmen zur Bekämpfung, Anpassung und gegebenenfalls Nachsorge kommt dem Gesetzgeber ein **Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum** zu.⁹ Je weiter das auslösende Ereignis allerdings in der Vergangenheit liegt, je mehr Zeit für die Entscheidungsfindung gegeben ist und je entfernter die Folgen sind, desto stärker verengt sich der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers, weil die Folgen seines Handelns mit der Zeit besser abzuschätzen sind.¹⁰ Mit anderen Worten stellt sich der exogene Schock durch den ursprünglichen Eintritt der Notlage **nach längerem Zeitablauf** – und auch je nach Umfang des notlagenbedingten Finanzierungsbedarfs – **immer weniger als finanzieller Schock** dar, der durch eine notlagenbedingte Kreditaufnahme abgedeckt werden müsste. Mit fortschreitender Zeit kann der Haushaltsgesetzgeber stärker planen und gestalten. Dies korrespondiert mit dem vollumfänglich nachprüfbareren Tatbestandsmerkmal der Notlage selbst, die – wie oben gezeigt –

² BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 109 m. w. N.

³ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 109 m. w. N.

⁴ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 115.

⁵ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 115.

⁶ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 122.

⁷ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 122.

⁸ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 124 ff.

⁹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 137.

¹⁰ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 138.

von einem „Moment der Unbeherrschbarkeit“ und von fehlender Absehbarkeit geprägt ist.¹¹ Denn nach längerem Zeitablauf wird die Situation wieder beherrschbar und in ihren Konsequenzen absehbar. Dies wird auch für 2024 zu prüfen sein.

Mit dem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum korrespondiert – je nach seiner Weite oder Verengung – eine entsprechend **eingeschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolldichte**, die sich auf eine Prüfung der Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der Einschätzungen und Beurteilungen des Gesetzgebers zum sachlichen Veranlassungszusammenhang beschränkt.¹² Zugleich entspricht dem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum eine **Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren**, die dem Gericht im Streitfall die Prüfung der Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der Erwägungen ermöglicht.¹³ Darzulegen sind die Diagnose der Notlage sowie ihrer Ursachen, die Handlungsabsicht des Haushaltsgesetzgebers und eine Prognose zur Eignung der notlagenkreditfinanzierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung.¹⁴ Je länger die Krise dauert und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat, desto detaillierter hat er die Gründe für das Fortbestehen der Krise und die aus seiner Sicht weiter gegebene Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung darzulegen.¹⁵

b) Subsumtion

Im vorliegenden Notlagenbeschluss wird ausführlich zur Situation aufgrund des **Ukrainekrieges** und des darauffolgenden **Energiepreisschocks** wie auch zu den diesbezüglich ergriffenen Maßnahmen vorgetragen. Beim Ukrainekrieg und dem darauffolgenden Energiepreisschock handelt es sich um eine **außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht**. Die ergriffenen Maßnahmen führten im Jahr 2023 zu einer **erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage**.

Das **Vorliegen eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs** zwischen der kriegsbedingten Notlage und den notlagenkreditfinanzierten Maßnahmen wird **im Ganzen vertretbar und nachvollziehbar dargelegt**. Insbesondere wird anhand umfangreichen Zahlenmaterials und auch unter Heranziehung wissenschaftlichen Schrifttums nachvollziehbar aufgezeigt, wie die Energiepreisbremsen wirken, um den durch den Krieg ausgelösten Energiepreisschock zu dämpfen. Dabei wird auf die Perspektive zu Beginn des Jahres 2023 abzustellen sein.¹⁶

Einzelne Begründungselemente des Notlagenbeschlusses tragen zwar nicht oder nur eingeschränkt. So verweist der Notlagenbeschluss auf ein infolge des Energiepreisschocks auch künftig „deutlich höheres Energiepreis-Niveau für Deutschland“ (S. 9 des Notlagenbeschlusses), was auf ein „neues Normal“ hinweisen könnte, dessen Notlagenkreditfinanzierung seiner Natur nach ausscheidet. Der prognostizierte und beobachtete Rückgang der Wachstumsrate (S. 1 f. des Notlagenbeschlusses) betrifft als solcher möglicherweise die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse, aber nicht die Notlagenkomponente.¹⁷ Weiterhin stellt sich die Frage nach der Rechtfertigung eines in der aktuellen Lage noch vorgesehenen Risikopuffers in Höhe von 2,7 Mrd. Euro bis Jahresende (S. 4 des Notlagenbeschlusses).

¹¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 109.

¹² BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 142.

¹³ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 149.

¹⁴ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 150.

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 151.

¹⁶ Siehe dazu unten III. 2. a. E.

¹⁷ Siehe zur erforderlichen Abgrenzung BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 153 (besondere Anforderung an die Darlegungslast).

Schließlich wirft der für das Jahr 2023 angenommene bzw. noch vorgesehene Abfluss der Härtefallhilfen für Krankenhäuser im begrenztem Umfang Fragen auf.

Angesichts des Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers bei der Annahme eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs ist gleichwohl im Gesamtbild von der Vertretbarkeit der Darlegungen auszugehen. Dies gilt auch deshalb, weil der Beginn der Notlage (Anfang 2022) jedenfalls in den ersten Monaten des Jahres 2023 noch nicht lang zurücklag. Zugleich bleibt ein **verfassungsrechtliches Risiko**, das der Haushaltsgesetzgeber an dieser Stelle trägt.

Die **Flutkatastrophe im Sommer 2021** war eine **Naturkatastrophe, die sich der Kontrolle des Staates entzieht**. Diesbezüglich stellt sich jedoch die **Frage**, ob die ergriffenen Maßnahmen zur Bewältigung der Katastrophe im Jahr 2023 zu einer **erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage** des Bundes führten. Als notlagenkreditfinanzierte Zuführung an das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 ist im Haushaltsjahr 2023 ein Betrag in Höhe von 1,6 Mrd. Euro vorgesehen. Weil die Notlagenkreditfinanzierung jeweils dem jährlichen formalen Haushaltsausgleich dient,¹⁸ kommt es für das Tatbestandsmerkmal der Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage auf den jährlichen Betrag an. Dieser ist vorliegend einerseits überschaubar, andererseits aber mit Blick auf das Volumen der freien Haushaltsmittel auch nicht ganz zu vernachlässigen. Das Bundesverfassungsgericht betont speziell für die Frage, „ab welcher konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt“, den Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers.¹⁹ In diesem Licht kann – allerdings mit gewissen Bedenken – **vom Vorliegen** des Tatbestandsmerkmals der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage **ausgegangen werden**. Der **sachliche Veranlassungszusammenhang**, der im Ausgangspunkt bestand, wird seinerseits durch den Zeitablauf schwächer, erscheint aber als noch vertretbar dargelegt. So bleibt auch hier ein **verfassungsrechtliches Risiko** zulasten des Haushaltsgesetzgebers.

2. Spät im Haushaltsjahr gefasster Notlagenbeschluss und erteilte notlagenbedingte Kreditermächtigung

Der Notlagenbeschluss gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG und die entsprechende notlagenbedingte gesetzliche Kreditaufnahmeermächtigung unterfallen als Element der Haushaltsplanung und Haushaltsbeschlussfassung dem haushaltsverfassungsrechtlichen **Vorherigkeitsgrundsatz**. Deshalb ist der Notlagenbeschluss grundsätzlich vor Beginn des betreffenden Haushaltsjahres zu fassen; die entsprechende Kreditaufnahmeermächtigung ist grundsätzlich vor Beginn des betreffenden Haushaltsjahres zu erteilen.

Zugleich kennt das Haushaltsverfassungsrecht das **Instrument des Nachtragshaushalts**, der vor allem auf Deckungsbedarfe reagiert, die erst im laufenden Haushaltsjahr entstehen. Typischerweise handelt es sich dabei um Ausgabenbedarfe, die den verbleibenden Teil des Haushaltsjahres betreffen und zu decken sind. Vorliegend ist dagegen, nach der Klarstellung durch das Bundesverfassungsgericht am 15. November 2023, eine Deckungslücke aufgrund von Ausgaben im bereits abgelaufenen Teil des Haushaltsjahres deutlich geworden. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht eine ex tunc-Nichtigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 festgestellt hat, das Gesetz also niemals wirksam war, und auch der Jährigkeitsgrundsatz in der Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht (mit seinen Auswirkungen auf die weiteren, überjährig gespeicherten Kreditermächtigungen) ex tunc galt und gilt,

¹⁸ Siehe zu diesem Zusammenhang BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 164.

¹⁹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 122.

ist doch zu würdigen, dass die spät im Haushaltsjahr 2023 ergangene **Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts** zu einer **Ausnahmesituation** führte. Dem Bundesverfassungsgericht kommt bei der Verfassungsrechtserkenntnis herausgehobene Bedeutung zu. Seine Entscheidungen haben Bindungswirkung, teils sogar Gesetzeswirkung (§ 31 Abs. 1 und 2 BVerfGG). Wenn der Haushaltsgesetzgeber – ungeachtet der Frage nach der Vorhersehbarkeit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – danach strebt, dieser Bindungswirkung Rechnung zu tragen und den Haushalt 2023 unter Nutzung des Instruments des Nachtragshaushalts, also unterjährig, verfassungsgemäß abzuschließen, dann ist dies – im Sinne der parlamentarischen Demokratie und der Verfassungsmäßigkeit des vollzogenen Haushalts – positiv zu würdigen (vgl. oben I.). Im Lichte dessen halte ich die **Vorgehensweise** in diesem besonderen Ausnahmefall für **vertretbar**. Gleichzeitig bleibt die rückwirkende Kreditermächtigung mit einem **verfassungsrechtlichen Risiko** behaftet, das der Haushaltsgesetzgeber eingeht.

Entsprechendes gilt für den **auf 2023 bezogenen Notlagenbeschluss**. Für die rückwirkende Feststellung einer Notlage spricht hier in der Sache ergänzend, dass der Deutsche Bundestag wohl deshalb Anfang 2023 keine Notlage erklärt hatte, weil er von der Verfügbarkeit von rund 170 Mrd. Euro an Kreditermächtigungen im WSF-E ausgegangen war – was sich nachträglich als unzutreffend herausstellte. Auch insoweit erscheint der rückwirkende Beschluss im Licht der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts als **vertretbar**. Folgerichtig wird man auf die notlagenbezogenen Einschätzungen des Deutschen Bundestages und des Haushaltsgesetzgebers zu Jahresbeginn abzustellen haben. Das verbleibende **verfassungsrechtliche Risiko** aus der Rückwirkung des Notlagenbeschlusses trägt der Deutsche Bundestag.

IV. Ergebnis

1. Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung die verbleibende Zeit vor Jahresende nutzt, um Maßnahmen zu ergreifen, die darauf gerichtet sind, den Haushalt 2023 verfassungskonform abzuschließen.
2. Die in den vorliegenden Gesetzentwürfen vorgesehenen Maßnahmen stellen sich im Ganzen als nachvollziehbare Anpassungen des Haushalts dar.
3. Im Notlagenbeschluss wird vertretbar und nachvollziehbar dargelegt, dass die im Jahr 2023 notlagenkreditfinanzierten Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen des Ukrainekrieges und des darauf folgenden Energiepreisschocks in einem sachlichen Veranlassungszusammenhang mit der Notlage stehen. Einzelne Begründungselemente des Notlagenbeschlusses erscheinen problematisch, stellen die Vertretbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Darlegungen gleichwohl nicht durchgreifend in Frage. Zugleich bleibt hier ein verfassungsrechtliches Risiko, das der Haushaltsgesetzgeber trägt.
4. Hinsichtlich der Ausgaben des Jahres 2023 zur Bewältigung der Folgen der Flutkatastrophe im Sommer 2021 stellt sich die Frage nach der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage im Jahr 2023. Unter Berücksichtigung des diesbezüglichen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers ist die Bejahung dieser Frage – und auch des Vorliegens eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs – aber mit gewissen Bedenken als vertretbar anzusehen, dies ebenfalls bei einem verbleibenden verfassungsrechtlichen Risiko zulasten des Haushaltsgesetzgebers.
5. Der spät im Haushaltsjahr gefasste Notlagenbeschluss und die spät im Haushaltsjahr erteilte notlagenbedingte Kreditermächtigung stehen in Spannung zum haushaltsverfassungsrechtlichen Vorherigkeitsgrundsatz. Auch unterscheidet sich die Gestaltung vom typischen Fall eines Nachtrags-

haushalts. Gleichwohl erscheint das Vorgehen angesichts des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 als vertretbar. Es bleibt auch insoweit ein verfassungsrechtliches Risiko, das der Deutsche Bundestag bzw. der Haushaltsgesetzgeber trägt.

gez. Prof. Dr. Hanno Kube

Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
am 5. Dezember 2023
zu den Drucksachen

- Entwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2023 nebst Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2023, BT-Drucksache 20/9500)
- Antrag auf einen Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes (BT-Drucksache 20/9501)
- Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drucksache 20/8298), inkl. der Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag (Ausschuss-Drucksache 20(8)5704)

Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer

Lehrstuhl für Komparative Wirtschaftsforschung
Ludwig-Maximilians-Universität München
und
Vorsitzende des Sachverständigenrates
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Kontaktinformationen:

Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer

Lehrstuhl für Komparative Wirtschaftsforschung
Ludwig-Maximilians-Universität München
Akademiestr. 1
80799 München

SCHRIFTLICHE STELLUNGNAHME FÜR DIE ANHÖRUNG DES HAUSHALTAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES ZUM NACHTRAGSHAUSHALTSGESETZ 2023

Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer

Lehrstuhl für Komparative Wirtschaftsforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München

Vorsitzende des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Ausgangslage

1. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 vom 15. November 2023 wurde die zeitliche Entkoppelung der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation vom tatsächlichen Einsatz der dadurch bedingten Kreditermächtigungen für verfassungswidrig erklärt. Damit stehen für das Jahr 2023 Kreditermächtigungen aus den Vorjahren nicht mehr als Rücklage für die Sondervermögen Klima- und Transformationsfonds (KTF), Wirtschaftsstabilisierungsfonds – Teilbereich Energie (WSF – Energie) und weiteren Sondervermögen zur Verfügung. Dementsprechend ergeben sich für das Jahr 2023 aus diesem Urteil Anpassungsbedarfe in den Wirtschaftsplänen der jeweiligen Sondervermögen.
2. Der Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 sieht für den WSF – Energie neue Kreditermächtigungen in Höhe von 43,2 Mrd Euro und für das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ Zuweisungen in Höhe von 1,6 Mrd Euro aus dem Bundeshaushalt vor. Beides ist der nach Artikel 115 GG zu berücksichtigenden Nettokreditaufnahme hinzuzurechnen. Die resultierende Nettokreditaufnahme überschreitet somit die Regelgrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme, die bereits mit dem Bundeshaushalt erreicht wird. Der Nachtragshaushalt ist daher nur verfassungskonform, wenn eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt wird. Diese soll „aufgrund der mit dem völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verbundenen tiefgreifenden humanitären, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen, die sich aufgrund dieses exogenen Ereignisses der Kontrolle des Staates entzieht“, sowie aufgrund der „Flutkatastrophe im Sommer 2021 insbesondere in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz“ festgestellt werden.

Außergewöhnliche Notlage

3. Schon im Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 vom 30. Mai 2022 wurde neben der pandemiebedingten Notlage, die bereits seit dem 25. März 2020 beschlossen wurde, auch auf die Verschärfung der Notlage im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg und der Energiepreiskrise hingewiesen:

„Die Situation wird verschärft durch die mit dem völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verbundenen humanitären, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen, wie beispielsweise die humanitäre Situation in der Ukraine, die Versorgung und Unterbringung von Geflüchteten aus der Ukraine, die erheblichen Belastungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen durch infolge des Konflikts stark gestiegene Kosten für Strom, Heizung und Mobilität sowie wirtschaftliche Unsicherheit in den Handelsbeziehungen, internationale Sanktionen und darüber hinaus unterbrochene Lieferketten sowie die Verschärfung internationaler und humanitärer Krisen durch massiv steigende Preise für Lebensmittel und Energie.“

Wie unten ausgeführt wird bestehen insbesondere die in der Begründung des Beschlusses des Bundestages vom 30. Mai 2022 hinzugetretenen verschärfenden Gründe im Zusammenhang und infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine mit seinen humanitären, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen auch 2023 weiterhin fort. Sie beeinträchtigen auch im Jahr 2023 erheblich die staatliche Finanzlage. Dies hat der Sachverständigenrat in seinem Gutachten 2022 bereits ausgeführt (Sachverständigenrat, 2022 Tz. 190). Ein abruptes Ende dieser Auswirkungen zum Jahresende 2023 zeichnet sich nicht ab. Wie lange die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges die Wirtschaft und die öffentlichen Haushalte beeinträchtigen werden, hängt vom Fortgang der kriegerischen Auseinandersetzungen in der Ukraine ab und davon, wie schnell es angesichts der verschärften geopolitischen Spannungen gelingen wird, die Energieversorgung und den Energieeinsatz an die veränderten makroökonomischen und geopolitischen Gegebenheiten anzupassen.

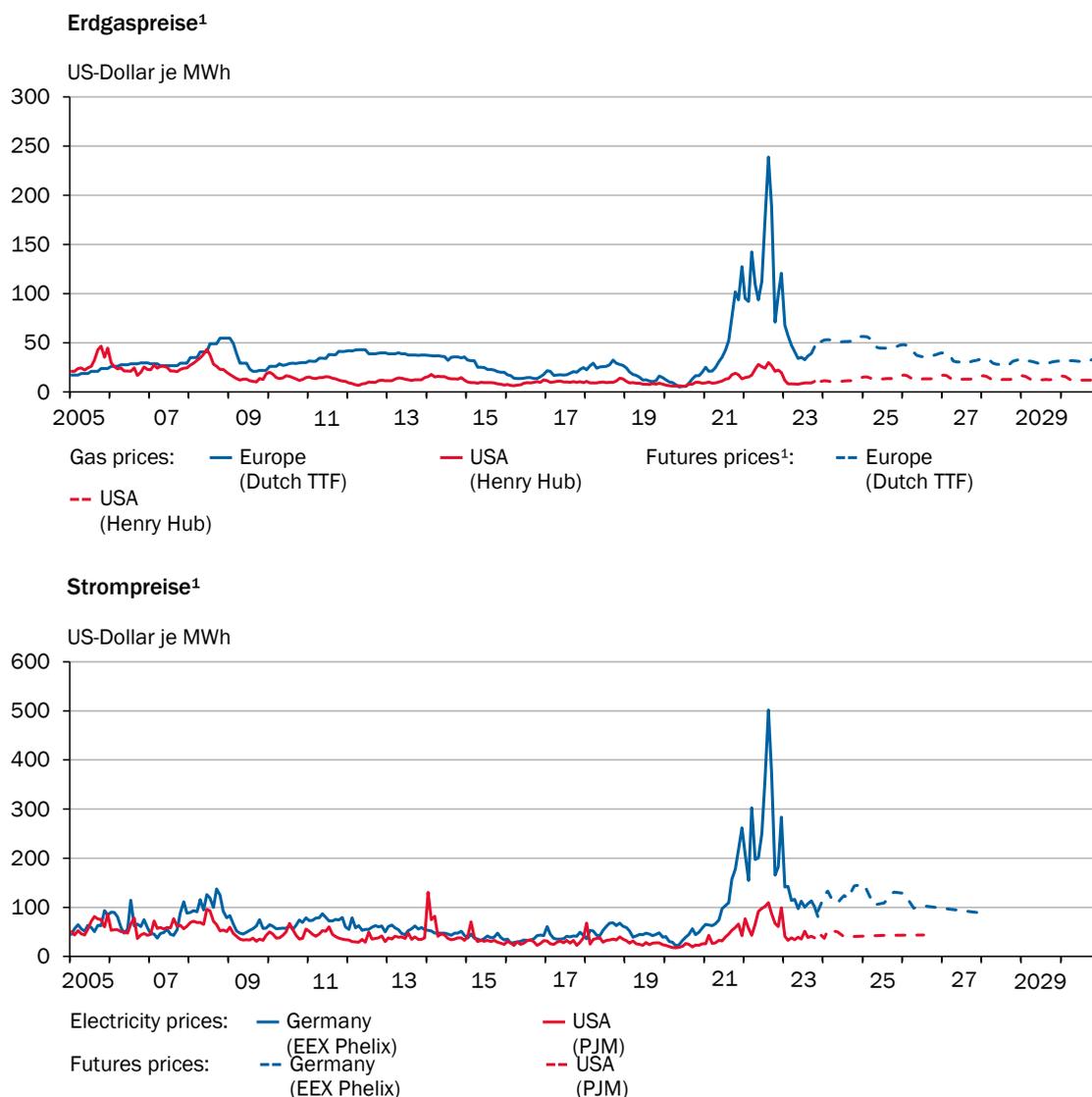
Makroökonomische Wirkungen der Energiepreiskrise

4. Die aktuelle Wirtschaftskrise hat sich in Folge des russischen Angriffskrieges in Deutschland vor allem über einen Rückgang des Energieangebotes und damit hohe Energiepreise sowie zunehmende Unsicherheit materialisiert. So waren die Großhandelspreise für Energie vor allem in der ersten Jahreshälfte 2023 noch deutlich erhöht und auch heute noch befinden sie sich über dem Vorkrisenniveau (Abbildung 1). Die Reaktion der Verbraucherpreise erfolgte mit deutlicher Verzögerung. Auch aktuell liegt die Verbraucherpreisinflation noch deutlich über dem Inflationsziel. Ohne Gaspreisbremse wäre der Anstieg der Verbraucherpreise sogar deutlich höher ausgefallen (Garnadt et al., 2023) Die ökonomische Unsicherheit war auch Anfang des Jahres 2023 noch sehr hoch. (Sachverständigenrat 2023a, Ziffer 1).
5. Die makroökonomischen Wirkungen der Energiepreiskrise in Folge des russischen Angriffskrieges lassen sich nur schätzungsweise quantifizieren. Die Revisionen der Konjunkturprognosen des Sachverständigenrates deuten darauf hin, dass das Bruttoinlandsprodukt für das Jahr 2022 im Gutachten ein Jahr zuvor (vor dem russischen Angriffskrieg und den damit zusammenhängenden Krisenphänomenen) insgesamt um 2,8 Prozentpunkte überschätzt worden ist. Insbesondere die Produktion der energieintensiven Industriezweige hat sich im Verlauf des Jahres 2022 deutlich reduziert. Dabei zeigt sich eine positive Korrelation zwischen

dem Stromverbrauch und der Industrieproduktion der energieintensiven Industriezweige (Abb. 2). Gleichzeitig hat sich die Inflation im Jahr 2022 überraschend um insgesamt 4,3 Prozentpunkte erhöht.

ABBILDUNG 1

Strom- und Gaspreisentwicklung 2005 bis 2030



1 – Stand: 14. November 2023.

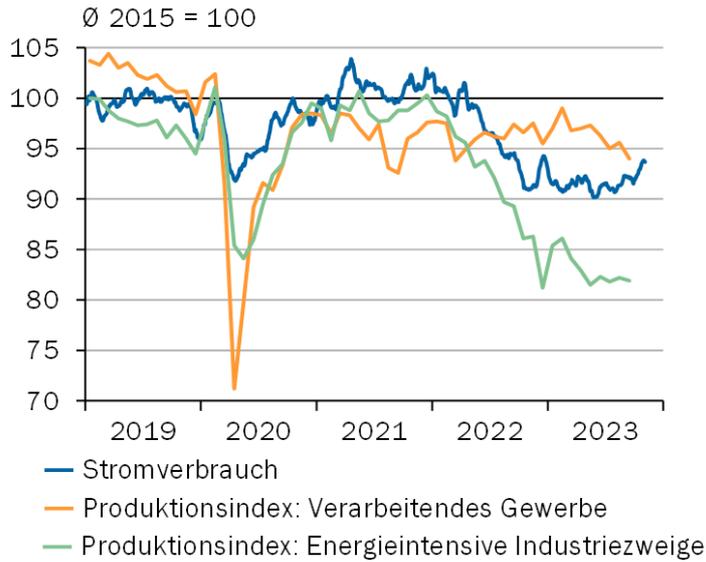
Quellen: IWF, Refinitiv Datastream, Refinitiv Eikon, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-094-02

6. Diese Krise des Jahres 2022 hat sich bisher nicht entspannt. Die Wirtschaft in Deutschland konnte nicht wieder auf den im Jahr 2021 prognostizierten Pfad einschwenken. Für das Jahr 2023 liegen zwar keine Kurzfristprognosen des Sachverständigenrates aus dem Jahr 2021 zum direkten Vergleich vor. Allerdings deuten die Projektionen der Gemeinschaftsdiagnose aus dem Herbst 2021 darauf hin, dass auch für das Jahr 2023 die Wirtschaftsentwicklung weiterhin deutlich unterhalb des vor der Krise prognostizierten Pfads liegt. Der Abstand zum 2021 prog-

nostizierten Pfad des BIP hat sich sogar auf insgesamt -4,6 Prozentpunkte vergrößert (Abb. 3). Auch für das Jahr 2024 deuten die Konjunkturprognosen des Sachverständigenrates nicht auf Entwarnung hin.

ABBILDUNG 2

Stromverbrauch und Industrieproduktion 2019 bis 2023

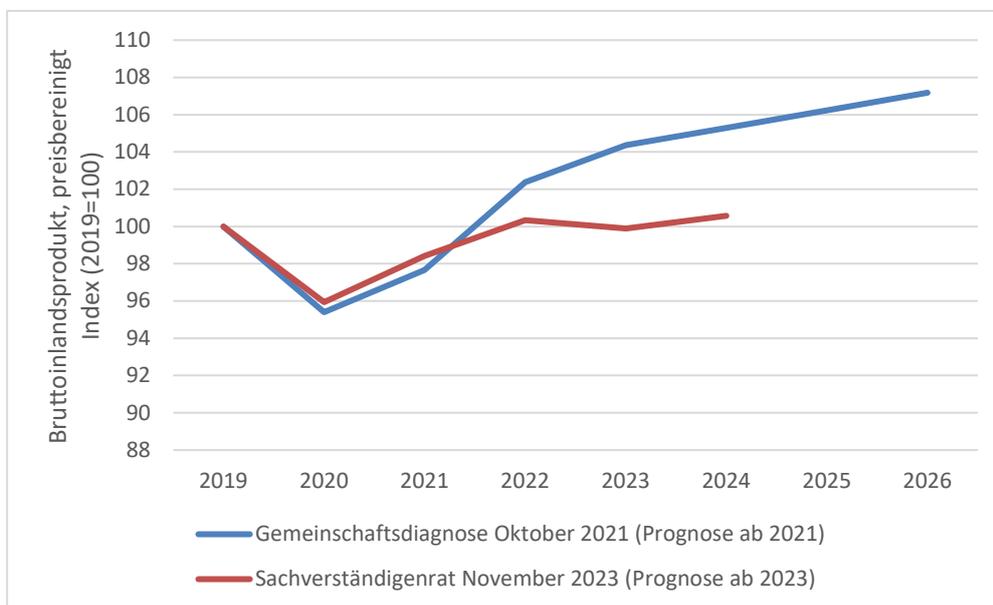


Quellen: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt
 © Sachverständigenrat | 23-365-02

Quelle: Sachverständigenrat (2023)

ABBILDUNG 3

Prognosen des Bruttoinlandsprodukts (preisbereinigt) in Deutschland (2019 – 2026)



Quelle: Gemeinschaftsdiagnose (2021) und Sachverständigenrat (2023b)

Gas- und Strompreisbremsen

7. Die Kosten der Gas- und Strompreisbremsen, die im vergangenen Jahr beschlossen wurden, werden für das Jahr 2023 bis Oktober 2023 auf rund 14,3 Mrd. Euro für die Finanzierung der Preisbremse für Erdgas und Wärme sowie 15,2 Mrd. Euro für die Strompreisbremse geschätzt. Die im Zuge der Energiepreiskrise getroffenen Maßnahmen waren geeignet, um die Unsicherheit zu reduzieren, einen weiteren Rückgang der Wirtschaftsleistung zu vermeiden und eine Stabilisierung der Erwartungen von Konsumenten und Investoren zu erreichen (Sachverständigenrat 2023a, Ziffer 30 und Garnadt et al., 2023). So haben Transferzahlungen an die privaten Haushalte zu einer Stabilisierung der Realeinkommen beigetragen und einen weiteren Rückgang der Konsumnachfrage verhindert. Die Inflation dürfte in Folge im Jahr 2023 durch die Gaspreisbremse um 0,2 bis 0,4 Prozentpunkte niedriger ausgefallen sein (Garnadt, et al., 2023).
8. Ende des Jahres 2022 haben die Preisniveaus auf den Strom- und Energiemärkten ihren Höhepunkt erreicht (Abb. 1), ein Fortdauern hoher Preise über den Jahreswechsel hinaus war deshalb erwartbar. Vor diesem Hintergrund hielt der Sachverständigenrat bereits vor einem Jahr eine Notlage für das Jahr 2023 für begründbar (Sachverständigenrat, 2022 Tz. 190). Am aktuellen Rand steigen die Gaspreise in Europa wieder moderat an. Im langfristigen Prognoseverlauf wird damit gerechnet, dass die Strom- und Gaspreise in Europa deutlich oberhalb der Niveaus in den USA liegen werden.

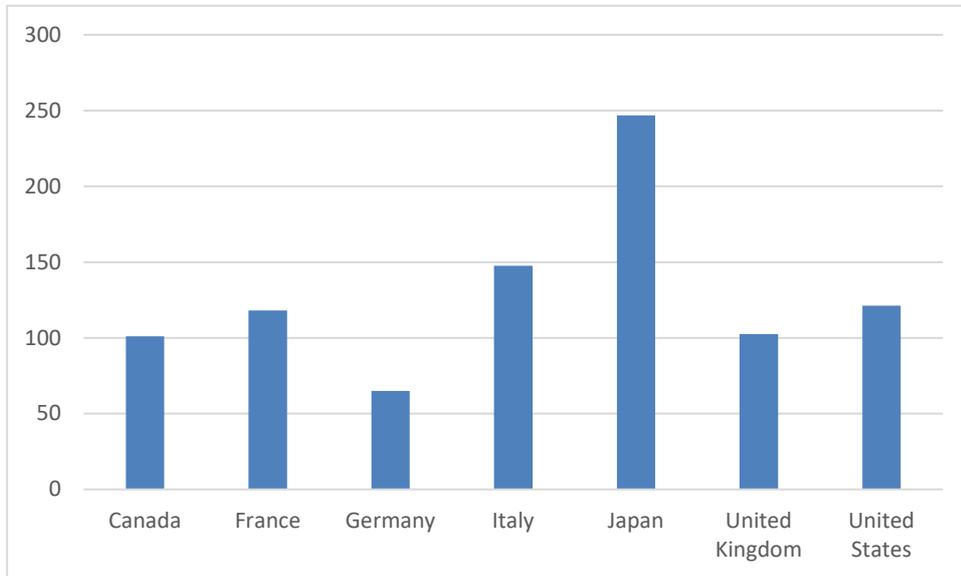
Schuldenragfähigkeit

9. Die Staatsverschuldung Deutschlands ist im Vergleich mit anderen größeren Industrieländern niedrig. Unter den G7-Staaten hat Deutschland mit Abstand die niedrigste Bruttostaatsverschuldung im Verhältnis zum BIP (Abb. 4). Zur internationalen Vergleichbarkeit wird hier die Gesamtverschuldung aller staatlichen Ebenen aggregiert betrachtet. Seit der Finanzkrise hat Deutschland die Staatsverschuldung im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung deutlich reduziert, während sie in anderen Ländern angestiegen ist. Aufgrund der geringeren Kosten der Energiepreisbremsen dürfte zudem die Schuldenquote Deutschlands zum Ende des Jahres 2023 geringer ausfallen als zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushalts 2023 prognostiziert. Der Sachverständigenrat erwartete im November 2022 für das Jahr 2023 eine Schuldenstandsquote von 68,1%. In der Prognose vom November 2023 wird eine Schuldenstandsquote von lediglich 64,4% erwartet. Die deutschen Staatsfinanzen sind demnach weit von Tragfähigkeitsproblemen entfernt.
10. Die Einschätzung der Schuldenragfähigkeit durch die Marktteilnehmer ist unabhängig davon, ob die Verschuldung dem Sondervermögen oder dem Kernhaushalt zuzurechnen ist. Zudem ist die Schuldenragfähigkeit vom Zeitpunkt der Erteilung der Kreditermächtigung unberührt. Für die Schuldenragfähigkeit ist der tatsächliche Zeitpunkt der Kreditaufnahme und das zu diesem Zeitpunkt vorherrschende Zinsniveau relevant. Ebenso ist die Schuldenquote gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die für die europäischen Fiskalregeln relevant ist, unabhängig davon, wo die Kreditaufnahme verbucht wird beziehungsweise wann die Kreditermächtigung erteilt wird. Die Schuldenquote gemäß VGR bleibt

also vom Urteil des BVerfG unberührt. Das Urteil dürfte sich ausschließlich auf den Zeitpunkt der zu verbuchenden Nettokreditaufnahme im Rahmen der Schuldenbremse auswirken.

↳ ABBILDUNG 4

OECD-Prognose der Bruttoschuldenquote in G7-Ländern zum Ende des Jahres 2023



Quelle: OECD (2023)

Literatur

- Garnadt, N., L. Nöh, L. Salzmann, C. Schaffranka (2023) „Die Wirkung der Gaspreisbremse auf Inflation und fiskalische Kosten: eine Abschätzung“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 24 (2), 171–183, Juli 2023.
- Gemeinschaftsdiagnose (2021) „Krise wird allmählich überwunden – Handeln an geringerem Wachstum Ausrichten“*
- MacroScope Pharma Economic Policy Brief #10/23 (2023) „Herbstprognose: Aufschwung unter erheblichen Risiken“
- Sachverständigenrat (2022) „Energiekrise solidarisch bewältigen – neue Realität gestalten“
- Sachverständigenrat (2023a) „Aktualisierte Konjunkturprognose 2023 und 2024“.
- Sachverständigenrat (2023b) „Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren“

Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Medien

Technische Universität Ilmenau | PF 10 05 65 | 98684 Ilmenau

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Platz der Republik 1

10557 Berlin

Univ.-Prof. Dr. rer. pol. habil.
Fritz Söllner

Institut für Volkswirtschaftslehre
Fachgebiet Finanzwissenschaft

Besucheradresse:
Ehrenbergstraße 29 (Ernst-Abbe-Zentrum)
98693 Ilmenau

Telefon +49 3677 69-2658
Telefax +49 3677 69-1229

fritz.soellner@tu-ilmenau.de
www.tu-ilmenau.de/fakww/

Ilmenau, 4. Dezember 2023

Stellungnahme

zum Entwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2023 nebst Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2023, zum Antrag auf einen Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes und zum Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes für die öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss am 5. Dezember 2023

1. Zur Ausgangslage

Mit dem Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 wurden die Artikel 1 und 2 des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 als mit Artikel 109 Absatz 3, Artikel 110 Absatz 2 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz unvereinbar und damit nichtig erklärt (Bundesverfassungsrecht 2023). Die Übertragung von 60 Milliarden Euro aus nicht in Anspruch genommenen Corona-Notfallkrediten in den Klima- und Transformationsfonds (KTF), die für 2021 nachträglich im Februar 2022 erfolgte, war also rechtswidrig. Für diese Einschätzung waren drei Gründe maßgeblich: *Erstens* hätte »ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen« gefehlt, ohne den der Sinn und Zweck der grundgesetzlichen Verschuldungsbremse von Artikel 109 Absatz III und Artikel 115 Absatz II Grundgesetz nicht erreicht werden könne. *Zweitens* würde die Übertragung von Haushaltsmitteln aus dem Jahr 2021 und deren Verausgabung in Folgejahren gegen den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit (Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz) verstoßen. Und *drittens* wäre

die Verabschiedung des Nachtragshaushalts für 2021 im Jahr 2022 mit dem Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit (Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz) unvereinbar.

Als unmittelbare Konsequenz dieses Urteils sind Kreditermächtigungen beim KTF in Höhe der rechtswidrig übertragenen 60 Milliarden Euro zu streichen, die damit in den Folgejahren nicht mehr zur Verfügung stehen.

Mittelbar sind auch andere Sondervermögen bzw. Fonds betroffen. Aus Sicht der Bundesregierung handelt es sich dabei zum einen um den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF). Dieser wurde 2020 zur Bewältigung der Folgen der Coronakrise mit einem Volumen von zunächst 600 Milliarden Euro etabliert, welches 2022 auf 250 Milliarden Euro reduziert wurde. Im selben Jahr wurde der Fonds ermächtigt, zur Finanzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Energiekrise infolge des Ukrainekriegs Kredite in Höhe von 200 Milliarden Euro aufzunehmen. Damit fehlt auch beim WSF der erforderliche sachliche Veranlassungszusammenhang und liegt ein Verstoß gegen das Prinzip der Jährlichkeit vor. Im Gegensatz zum KTF wurden diese Gelder schon zum Teil verausgabt.

Zum anderen sieht die Bundesregierung auch das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 (SVA) als problematisch an. Diese wurde 2021 zur Unterstützung der von der Flutkatastrophe im Ahrtal Betroffenen eingerichtet. Hier erfolgte zwar keine Umwidmung, aber es wurde durch die Verausgabung in den Folgejahren auch gegen das Prinzip der Jährlichkeit verstoßen.

Von daher ist der Haushalt 2023 insoweit verfassungswidrig, als Mittel aus dem WSF und dem SVA im Jahr 2023 schon verausgabt sind oder bis zum Jahresende noch verausgabt werden sollen.

2. Der Nachtragshaushalt 2023

Um die Verfassungsmäßigkeit des Haushalts 2023 wiederherzustellen, soll ein Nachtragshaushalt gemäß dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 27. November 2023 (Deutscher Bundestag 2023b) verabschiedet werden.

Neben der Berücksichtigung »aktueller einnahme- und ausgabeseitiger Entwicklungen« (Deutscher Bundestag 2023b, S. 14) sind im Wesentlichen drei Maßnahmen vorgesehen (Deutscher Bundestag 2023b, S. 6). *Erstens* wird im KTF die Rücklage um 60 Milliarden Euro verringert und der Wirtschaftsplan des KTF entsprechend angepasst. Auf die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2023 hat dies keine Auswirkungen. *Zweitens* wird die Entnahme aus der mit notlagenbedingten Krediten des Jahres 2022 gebildeten Rücklage durch den WSF rückgängig gemacht. Zum Ausgleich des Wirtschaftsplans des WSF werden zusätzliche Kredite in Höhe von 43,2 Milliarden Euro benötigt, die bei der Feststellung der Kreditaufnahme gemäß Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz zu berücksichtigen sind. *Drittens* wird auch der Wirtschaftsplan des SVA angepasst, indem die Ausgaben des Jahres 2023 nicht durch die Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen aus dem Jahr 2021, sondern durch eine Zuweisung aus dem Bundeshaushalt in Höhe von ca. 1,6 Milliarden Euro finanziert werden.

In der Summe ergibt sich also eine zusätzliche Nettokreditaufnahme des Bundes für das Jahr 2023 in Höhe von 44,8 Milliarden Euro. Damit steigt die Nettokreditaufnahme des Bundes in diesem Jahr auf 70,612 Milliarden Euro, was die nach der »Schuldenbremse« des Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz zulässige (und durch den bisherigen Haushaltsplan schon ausgeschöpfte) Nettokreditaufnahme von 25,812 Milliarden Euro um 44,8 Milliarden Euro übersteigt (Deutscher Bundestag 2023b, S. 15).

Aus diesem Grund ist die Feststellung einer »außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt« erforderlich, damit die Kreditobergrenzen des Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz überschritten werden können. Die Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP haben am 27. November 2023 beantragt, dass der Deutsche Bundestag einen entsprechenden Beschluss fasst (Deutscher Bundestag 2023a). In ihrem Antrag folgen die genannten Fraktionen dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, die ein Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notsituation im Jahr 2023 sieht und die von ihr getroffenen Maßnahmen, insbesondere die zusätzliche Kreditaufnahme in diesem Jahr, für erforderlich und geeignet hält, um diese Notsituation abzuwehren bzw. zu überwinden (Deutscher Bundestag 2023b, S. 6-14).

3. Besteht eine außergewöhnliche Notsituation?

»Wir sind (...) nicht mehr in einer außergewöhnlichen Notsituation, die eine Ausnahme von der Schuldenregel des Grundgesetzes zulassen würde.«

Bundesfinanzminister Christian Lindner

(im Plenum des Deutschen Bundestages, am 5. Juli 2023)

Die Bundesregierung begreift das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 als »Klarstellung der Rechtslage« (Deutscher Bundestag 2023b, S. 9), was impliziert, dass die bisherige Haushaltspolitik und insbesondere der bisherige Umgang mit der »Schuldenbremse« zumindest verfassungsgemäß hätte sein können und dass dieses Urteil mehr oder weniger überraschend kam. Dem ist mitnichten so. Der Bundesrechnungshof hat in mehreren Stellungnahmen auf die wahrscheinliche Rechtswidrigkeit der Politik dieser und der Vorgängerregierung hingewiesen, zuletzt in seinem Bericht vom 25. August 2023 (Bundesrechnungshof 2023). Auch für den ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Hans-Jürgen Papier, war es offensichtlich, »dass man mit dem Institut des schuldenfinanzierten Sondervermögens die Schuldenbremse des Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz aushebeln wollte. (...) Das war eine auch in meinen Augen von vornherein unzulässige Manipulation am Haushaltsverfassungsrecht. Und es ist nicht so, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts völlig überraschend kam« (Jungholt und Schuster 2023).

Von daher hat sich die Bundesregierung selbst in die haushaltspolitische Klemme manövriert, in der sie jetzt steckt. In dieser Situation greift sie zu dem Mittel, auch für 2023, und damit zum vierten Mal in Folge, eine »außergewöhnliche Notsituation« zu erklären, um die Kreditobergrenzen des Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz überschreiten zu können. Aber eine solche Notsituation liegt, wie Finanzminister Lindner im Juli 2023 richtig feststellte, nicht mehr vor. Das gilt für die Ahrtal-Flutkatastrophe, die nur ein lokal begrenztes Ereignis mit, bezogen auf den Bundeshaushalt, überschaubaren Kosten war und nunmehr über zwei Jahre zurückliegt. Das gilt aber auch und vor allem für die Energiekrise von 2022 infolge des Ukrainekriegs.

Versorgungsmängel mit Gas drohen aktuell nicht und der Großhandelspreis lag im November dieses Jahres mit ca. 42 Euro pro Megawattstunde unter dem Preis von ca. 50 Euro pro Megawattstunde im November 2021, also drei Monate vor Kriegsausbruch (Bundesnetzagentur 2023). Gleiches gilt für den Börsenstrompreis, welcher im Monatsdurchschnitt im November 2023 mit ca. 91 Euro pro Megawattstunde unter dem entsprechenden Preis im November 2021 mit 176 Euro lag (Fraunhofer ISE 2023). Selbstverständlich sind diese Preise im internationalen Vergleich immer noch überdurchschnittlich hoch. Aber dies ist *nicht* auf den Ukrainekrieg, mithin *nicht* auf eine außergewöhnliche Notsituation zurückzuführen.

Der Sachverständigenrat spricht in seinem aktuellen Jahresgutachten zwar von einer »gebremsten Erholung«, stellt aber auch fest, dass »ein starker Rückgang der Wirtschaftsleistung (...) bislang ausgeblieben« ist (Sachverständigenrat 2023, S. 49). Eine außergewöhnliche Notsituation, die mit dem Konjunkturerinbruch im ersten Pandemiejahr 2020 oder mit den Verwerfungen am Energiemarkt im vergangenen Jahr vergleichbar wäre, liegt mithin nicht vor.

Selbst wenn man das Weiterbestehen einer solchen Notsituation bejahen würde, ist es mehr als fraglich, ob auch die zweite Bedingung erfüllt wäre, die das Grundgesetz an das Aussetzen der »Schuldenbremse« knüpft, nämlich, dass sich diese Notlage »der Kontrolle des Staates entzieht«. Denn die Energiekrise des Jahres 2022 ist letztlich auf Entscheidungen der deutschen Politik zurückzuführen: *Erstens* hat Deutschland seit langem durch die Fixierung auf den sogenannten »Klimaschutz« die Sicherheit und die Wirtschaftlichkeit der Energieversorgung sträflich vernachlässigt, worauf unter anderem der Bundesrechnungshof wiederholt hingewiesen hat (z.B. Bundesrechnungshof 2021). Hauptsächlich deshalb hatten die Sanktionen und Gegensanktionen im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg im Jahr 2022 so schwerwiegende Folgen für Deutschland. *Zweitens* hat sich auch die andere Ursache der Energiekrise, nämlich eben diese Sanktionspolitik, keineswegs der politischen Kontrolle entzogen. Denn nicht der russische Angriff selbst, sondern die Eröffnung eines Wirtschaftskrieges gegen Russland als Reaktion darauf, haben zu den Lieferunterbrechungen und Versorgungsproblemen geführt. Für die Politik gegenüber Russland mag es gute Gründe geben, aber es ist nicht möglich, diese Politik als »der Kontrolle des Staates entzogen« darzustellen.

Insofern 2023 eine Notlage vorliegt, handelt es sich um eine durch eine verfassungswidrige und unsolide Haushaltspolitik hervorgerufene Notlage. Diese mag tatsächlich als in der Geschichte der Bundesrepublik »außergewöhnlich« bezeichnet werden, ist aber sicher keine Notlage im Sinn von Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz. In dieser Situation wieder eine »außergewöhnliche Notlage« erklären zu wollen, zeugt von einem fundamentalen Missverständnis von Sinn und Zweck der Verschuldensregeln des Grundgesetzes: Es ist eben nicht so, dass eine außergewöhnliche Notlage dann besteht, wenn man die grundgesetzliche Kreditobergrenze überschreiten will, sondern vielmehr so, dass solche Kredite nur aufgenommen werden dürfen, wenn eine außergewöhnliche Notlage auch tatsächlich besteht. Von daher ist es fraglich, ob das geplante Vorgehen der Bundesregierung mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

4. Zur Geeignetheit und Erforderlichkeit der Maßnahmen

Ich beschränke mich im Folgenden auf die in der Energiekrise von 2022 ergriffenen Maßnahmen, deren Kernstück die Gas- und Strompreisbremsen waren, welche auch mit großem Abstand die höchsten Kosten verursachten.

Die Bundesregierung hält die als Reaktion auf die Energiekrise ergriffenen Maßnahmen sowohl für erforderlich als auch für zur Bewältigung der Krise geeignet (Deutscher Bundestag 2023b, S. 9-14). Dies gelte vor allem für die Gas- und Strompreisbremsen, die »einen signifikanten Beitrag zur Dämpfung der Energiekosten, der Reduzierung von Unsicherheit, der Stabilisierung von Kaufkraft und Erwartungen« geleistet hätten und die deshalb auch »für das Jahr 2023 zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation erforderlich« seien (Deutscher Bundestag 2023b, S. 11).

Diese Einschätzung kann nicht uneingeschränkt geteilt werden. *Erstens* stellt sich die Frage, warum die Notlage auch 2023 bestehen soll, wenn die Maßnahmen so erfolgreich wie behauptet gewesen sind. *Zweitens* ist die Vermeidung der pessimistischsten Szenarien für die

wirtschaftliche Entwicklung der Jahr 2022 und 2023 in erster Linie auf die wieder gefallenen Weltmarktpreise zurückzuführen. *Drittens* bestehen große Zweifel an der grundsätzlichen Eignung der ergriffenen Maßnahmen, und zwar insbesondere der Gas- und Strompreisbremsen, für die Bewältigung der Energiekrise. Denn diese stellte einen angebotsseitigen Schock dar, der nicht durch nachfrageseitige Maßnahmen, wie sie die Preisbremsen sind, überwunden werden kann, da man auf diese Weise letztlich nur an den Krisensymptomen herumkuriert. Wie in Teil 3 angedeutet, hätte man stattdessen das Energieangebot ausweiten und zu diesem Zweck eine Kehrtwende in der Energiepolitik vollziehen müssen; allenfalls begleitend wären zusätzliche Transferzahlungen an besonders bedürftige Haushalte sinnvoll gewesen. Dass die Regierung sich einer ursachenadäquaten Politik verweigert hat, zeigt sich nicht zuletzt an der Abschaltung der letzten Kernkraftwerke im Jahr 2023, wodurch das Energieangebot weiter verknappt wurde. Dass die Regierung diese Maßnahme ergriffen hat, macht aber immerhin deutlich, dass nach ihrer Einschätzung 2023 offenbar keine außergewöhnliche Notsituation infolge der Energiekrise des Jahres 2022 mehr bestanden hat. Zur Kritik an den Gas- und Strompreisbremsen im Einzelnen verweise ich auf meine Stellungnahmen vom 4. Dezember 2022 für den Ausschuss für Klimaschutz und Energie (Söllner 2022a; 2022b).

Auch andere Autoren haben sich kritisch zur Energiekrisenpolitik der Bundesregierung geäußert – und zwar auch solche, die die Bundesregierung erstaunlicherweise selbst als angebliche Befürworter der eigenen Politik anführt. So sprechen sich Röger und Welfens (2022) in ihrer von der Bundesregierung zitierten Arbeit (Deutscher Bundestag 2023b, S. 12)¹ gerade *gegen* umfassende und allgemeine Gas- und Strompreisbremsen aus und fordern stattdessen eine Subventionierung des Gaspreises nur für die Stromerzeugung, ergänzt durch Transfers an bedürftige Haushalte.

Insgesamt wird man zu dem Schluss kommen müssen, dass die in der Energiekrise ergriffenen Maßnahmen weder erforderlich noch geeignet gewesen sind – womit auch die Rechtfertigung für die damit einhergehende Kreditaufnahme entfällt.

5. Ausblick

Die Bundesregierung beabsichtigt, »weitere Auswirkungen auf die Sondervermögen des Bundes« zu prüfen (Deutscher Bundestag 2023b, S. 14). Daran tut sie gut. Denn die Finanzierung nicht nur des WSF und des SVA ist problematisch – sondern auch die der meisten anderen Sondervermögen.²

Der weit überwiegende Teil der Sondervermögen finanziert sich nicht durch eigene Einnahmen, sondern durch direkte Zahlungen aus dem Bundeshaushalt oder die Aufnahme von Krediten. Bei diesen kreditfinanzierten Sondervermögen sollte man deshalb richtigerweise von »Sonderschulden« sprechen. Bei allen fremdfinanzierten Sondervermögen kann es zu Konflikten mit den grundgesetzlichen Haushaltsprinzipien kommen – und zwar auch dann, wenn keine Umwidmungen wie im Fall des KTF oder des WSF vorgenommen werden. Insofern fremdfinanzierte Sondervermögen eigene Kreditermächtigungen besitzen (wie z.B. der WSF), liegt ein Verstoß gegen das Prinzip der Jährlichkeit gemäß Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz dann vor, wenn Kreditermächtigungen nicht in dem Haushaltsjahr, in dem sie erteilt wurden, ausgeschöpft, sondern ganz oder zum Teil auf Folgejahre übertragen werden. Für fremdfinanzierte Sondervermögen, die sich aus buchmäßigen Mittelzuführungen aus dem

¹ Die vollständige Quellenangabe findet sich in Deutscher Bundestag (2023a, S. 7, Fn. 5).

² Vgl. zum Folgenden Bundesrechnungshof (2023, S. 16-21).

Bundshaushalt speisen (wie z.B. das SVA), gilt Ähnliches: Wenn diese Mittel nicht im selben Jahr verbraucht und kreditfinanziert werden, sondern ganz oder zum Teil der Rücklage zugewiesen und erst bei Inanspruchnahme kreditfinanziert werden, liegt ebenfalls ein Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip vor. Verfassungsgemäß wäre es, anstelle der bisherigen Praxis am Ende jedes Haushaltsjahres die nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen bzw. die nicht verbrauchten Zuweisungen zu streichen. Der Finanzbedarf in den Folgejahren müsste dann durch neue Kreditermächtigungen bzw. neue Zuweisungen jeweils nach Maßgabe des Jährlichkeitsprinzips gedeckt werden. Das würde natürlich bedeuten, dass die entsprechenden Beträge jedes Jahr bei der Kreditaufnahme des Bundes zu berücksichtigen und dabei die Regeln der »Schuldenbremse« zu beachten wären. Auf diese Weise könnte die »Schuldenbremse« nicht länger durch Rücklagenbildung in Sondervermögen umgangen werden.

Dies würde, wie der Bundesrechnungshof (2023, S. 7) völlig zu Recht konstatiert, »erhebliche Auswirkungen auf die bisherige Haushalts- und Finanzplanung« haben. Denn die Finanzierung geplanter Maßnahmen, die man durch die Einrichtung von Sondervermögen auf Jahre hinaus abgesichert glaubte, muss jetzt neu geregelt werden – und zwar im Einklang mit Grundgesetz und »Schuldenbremse«.

Die dadurch entstehenden haushaltspolitischen Probleme können prinzipiell auf drei verschiedene Arten gelöst werden:³ *Erstens* könnte man »alle Jahre wieder« eine außergewöhnliche Notsituation feststellen und sich so ohne Rücksicht auf die Kreditobergrenzen des Grundgesetzes verschulden. Dadurch würde die Not- zur Normalsituation und die »Schuldenbremse« nicht nur umgangen, sondern offensichtlich gebrochen werden. *Zweitens* könnte man den Bedarf an Krediten dadurch senken, dass man die »normalen« Einnahmen, also die Steuern und anderen Abgaben, erhöht. Ob dies angesichts der ohnehin schon sehr hohen Abgabenlast in Deutschland sinnvoll ist, erscheint fraglich. *Drittens* könnte man sparen, also die Ausgaben senken. Vieles spricht dafür, dass diese dritte Möglichkeit gewählt werden sollte. Denn der Bund hat kein Einnahmen-, sondern ein Ausgabenproblem. Das krisenbedingt hohe Haushaltsvolumen der Coronajahre wurde bisher nicht wieder auf das Normalmaß zurückgefahren, sondern im Gegenteil noch weiter ausgedehnt. Es ist mehr als zweifelhaft, ob alle dieses Jahr getätigten und für die Folgejahre geplanten Ausgaben tatsächlich sinnvoll, geschweige denn notwendig sind. Eine Analyse der Einsparmöglichkeiten kann im Rahmen dieser Stellungnahme nicht geleistet werden, aber ein Bereich erscheint für Kürzungen und Einsparungen prädestiniert: die Klima- und Energiepolitik. Sieht doch die Finanzplanung der Regierung von 2023 bis 2026 für »Klimaschutz« und »Transformation der deutschen Wirtschaft« beachtliche 177,5 Milliarden Euro vor (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2022). Lassen wir zur Einschätzung von Sinn und Notwendigkeit dieser Ausgaben noch einmal den Bundesrechnungshof (2022, S. 7) zu Wort kommen:

»Gegenwärtig setzt der Bund Haushaltsmittel in Milliardenhöhe ein, um Förderprogramme für den Klimaschutz zu finanzieren. Für die meisten der derzeit über 100 Förderprogramme ist unklar, ob und ggf. in welchem Umfang sie zur Minderung von THG-Emissionen beitragen (sollen). Dadurch fließen Haushaltsmittel in für den Klimaschutz wirkungslose und ineffiziente Programme.«

Es wäre wünschenswert, wenn die aktuelle Haushaltskrise nicht nur als Problem gesehen, sondern auch und vor allem als Chance begriffen werden würde – als Chance, die ausufernden Staatsausgaben endlich zurückzudrängen, den Staat auf seine eigentlichen Aufgaben zu

³ Wenn man nicht *de lege lata*, sondern *de lege ferenda* argumentiert, gibt es noch eine vierte Möglichkeit: die Änderung (in diesem Fall die Aufweichung) der grundgesetzlichen Verschuldungsregeln.

beschränken und dem Bürger mehr Freiraum zur eigenverantwortlichen Gestaltung seiner wirtschaftlichen Aktivitäten zu gewähren.

Literatur

- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. 2022. *177,5 Milliarden Euro für Klimaschutz, Energiesicherheit und Entlastungen bei Energiekosten*. Pressemitteilung Klimaschutz. 27. Juli. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/07/20220727-177-milliarden-euro-fur-klimaschutz-energiesicherheit-und-entlastungen-bei-energiekosten.html#:~:text=F%C3%BCr%20die%20Jahre%202023%20bis,%E2%82%AC>.
- Bundesnetzagentur. 2023. *Gaspreise Großhandel in EUR/MWh*. 1. Dezember. https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Gasversorgung/aktuelle_gasversorgung/_svg/Gaspreise/Gaspreise.html.
- Bundesrechnungshof. 2021. *Bericht nach § 99 BHO zur Umsetzung der Energiewende im Hinblick auf die Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit bei Elektrizität*. 30. März. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/versorgungssicherheit-und-bezahlbarkeit-von-strom-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- Bundesrechnungshof. 2022. *Bericht nach § 99 BHO zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland*. 24. März. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/steuerung-klimaschutz-deutschland-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- Bundesrechnungshof. 2023. *Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel*. 25. August. <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/sondervermoegen-volltext.html>.
- Bundesverfassungsgericht. 2023. *Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023*. https://www.bverfg.de/e/fs20231115_2bv000122.html.
- Deutscher Bundestag. 2023a. *Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP. Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes*. Drucksache 20/9501. 27. November. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/095/2009501.pdf>.
- Deutscher Bundestag. 2023b. *Gesetzentwurf der Bundesregierung*. Drucksache 20/9500. 27. November. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/095/2009500.pdf>.
- Fraunhofer ISE. 2023. *Energy-Charts*. 2. Dezember. https://energy-charts.info/charts/price_average/chart.htm?l=de&c=DE&year=-1&interval=month&chartColumnSorting=default.
- Jungholt, Thorsten und Jacques Schuster. 2023. Interview mit Hans-Jürgen Papier. *Welt online*. 27. November. <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus248702418/Hans-Juergen-Papier-Asylrecht-dient-zweckentfremdet-als-Tueroeffner-fuer-illegale-rechtswidrige-Migration.html>.

Röger, Werner und Paul J.J. Welfens. 2022. Gaspreisdeckel, Strommarkt und Makroeffekte in Deutschland und der EU. *Wirtschaftsdienst* 102(11), 865-872.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. 2023. *Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren. Jahresgutachten 2023/24*. Wiesbaden.

Söllner, Fritz. 2023a. *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Preisbremsen für leitungsgebundenes Erdgas und Wärme und zur Änderung weiterer Vorschriften*. Ausschussdrucksache 20(25)245. 5. Dezember.
https://www.bundestag.de/resource/blob/925092/6244733428228cf9e09688a6fd42b0a5/Stellungnahme_SV_Fritz_Soellner_TU_Ilmenau-data.pdf.

Söllner, Fritz. 2023b. *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Strompreisbremse und zur Änderung weiterer energierechtlicher Bestimmungen*. Ausschussdrucksache 20(25)246. 5. Dezember.
https://www.bundestag.de/resource/blob/925094/3785de603fea60a84ad359ad013015d5/Stellungnahme_SV_Fritz_Soellner_TU_Ilmenau-data.pdf.

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.¹ 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 wird² und die Kreditaufnahme im Jahr der Feststellung erfolgt³.

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 Bundeshaushalt 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.

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

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

³ 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 sein⁴, während die „Beeinträchtigung der Finanzlage“ nur eingeschränkt überprüfbar ist,⁵ weshalb sich das Gericht hier darauf beschränkt zu prüfen, ob die Notsituation „grundsätzlich geeignet war, die staatliche Finanzlage erheblich zu beeinträchtigen“.⁶ 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“.⁷ 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.⁸ Weiter verlangt das Gericht keine Erforderlichkeitsprüfung, d.h. der Gesetzgeber ist bei der Krisenbewältigung verfassungsrechtlich nicht „zur Ausschöpfung anderer Konsolidierungsspielräume gehalten“⁹. Der gesetzgeberische Beurteilungsspielraum erstreckt sich damit auch auf die Annahme der Veranlassungszusammenhangs, der nur einer Prüfung der Vertretbarkeit und Nachvollziehbarkeit unterliegt.¹⁰

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“.¹¹ 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.¹²

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 Überprüfung¹³, sie enthält keine weitergehende Zweck- und Plausibilitätsprüfungen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³ 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“.¹⁴ 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 Antrag¹⁵, 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 hinaus¹⁶ und entspricht damit der Erwartung des Gerichts, dass sich bei sich wiederholenden Notsituationen der Begründungsaufwand erhöht. Der vom Gericht

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

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

¹⁶ 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.¹⁷ 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.“¹⁸ Jedenfalls sollen nicht nur „bewusst unrichtige Haushaltsansätze“ den Grundsatz der Haushaltswahrheit verletzen können, sondern auch „schuldhaft fehlerhafte Voraussetzungen“.¹⁹

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.

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

¹⁸ BVerGE 119, 96, 130

¹⁹ 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.²⁰

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.²¹ 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.²²

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

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

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

²² 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.²³ 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 Militärhilfen sowie in einem sozialpolitischen

²³ 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.²⁴ Ihm ist zumindest im Wortlaut keine Engführung auf die extremen Auswirkungen auf die Wirtschaftslage zu entnehmen.²⁵ Zwar legt die Genese der Vorschrift nahe, dass der verfassungsgebende Gesetzgeber zum Entstehungszeitpunkt wirtschaftliche Schocksituationen im Blick hatte.²⁶ 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.²⁷

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 Unterstützungsleistungen²⁸, überlässt es also den Zweckmäßigkeitüberlegungen des Gesetzgebers, aber es fordert dafür im Gegenzug erhöhte Darlegungspflichten „je entfernter die Folgen sind“.²⁹ 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

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

²⁵ 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“.

²⁶ BTDrucks 16/12410, S. 11

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

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

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



Fachbereich V
Rechtswissenschaft



Universität Trier · 54286 Trier · Germany

Per E-Mail: 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
www.steuerrecht.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 Kreditermächtigung 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 Kreditermächtigung 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, Kreditermächtigungen 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



BSP Business and Law School GmbH
Calandrellistraße 1-9 · D-12247 Berlin

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Platz der Republik 1
Herrn Prof. Dr. Helge Braun
11011 Berlin

Campus Berlin
Siemens Villa
Calandrellistraße 1-9
12247 Berlin

Campus Hamburg
HafenCity
Am Kaiserkaai 1
20457 Hamburg

01.12.2023

Schriftliche Stellungnahme zum Nachtragshaushaltsgesetz 2023 (BT-Drs. 20/9500) und zum Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 6 und 7 GG (BT-Drs. 20/9501)

Prof. Dr. Alexander Thiele

Professur für Staatstheorie und Öffentliches Recht, insb. Staats- und Europarecht

Prorektor für Forschung und Interdisziplinarität

Tel.: +49 (0)30 766 83 75-100
Fax: +49 (0)30 766 83 75-119

E-Mail: alexander.thiele@businessschool-berlin.de

Internet: www.businessschool-berlin.de

A. Allgemeine Erwägungen

1. Der Nachtragshaushalt 2023 und der Beschluss zur Feststellung einer Not-situation im Sinne des Art. 115 Abs. 2 S. 6 und 7 GG sind eine direkte Folge des Bundesverfassungsurteils vom 15.11.2023 (2 BvF 1/22). Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil erstmals die Reichweite der Notlagenklausel des Art. 115 Abs. 2 GG konkretisiert und der Praxis in Bund und Ländern dadurch verbindliche Vorgaben gemacht. Diese sind von Seiten des Bundes und der Länder nunmehr daher im Rahmen der Haushaltsaufstellung zu berücksichtigen. Klargestellt hat das Bundesverfassungsgericht zudem, dass diese Vorgaben auch für unselbstständige Sondervermögen – also solche ohne eigene Rechtspersönlichkeit – gelten. Selbstständige Sondervermögen werden hingegen von der Schuldenbremse nach der ganz überwiegenden Ansicht in der Literatur nicht erfasst.

2. Das Urteil wirkt sich dadurch auch auf die Verfassungsmäßigkeit der endgültigen Haushaltsaufstellung für das Jahr 2023 aus, da dieses Haushaltsverfahren noch nicht vollständig abgeschlossen ist. Der Haushaltsgesetzgeber ist daher verfassungsrechtlich verpflichtet, alle notwendigen Schritte einzuleiten, um bestehende verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf den Gesamthaushalt für das Jahr 2023 (ggf. rückwirkend) auszuräumen. Insofern kann er eine aufgrund des Urteils nunmehr verfassungsrechtliche Verausgabung von Krediten im Jahr 2023 (vor dem 15.11.2023) nicht einfach ignorieren.

BSP Business and Law School GmbH

Sitz der Gesellschaft:
Siemens Villa · Calandrellistraße 1-9 · D-12247 Berlin
Tel.: +49 30 766 83 75 100 · Fax: +49 30 766 83 75 119
info@businessschool-berlin.de
www.businessschool-berlin.de

Campus Hamburg
HafenCity · Am Kaiserkaai 1 · D-20457 Hamburg
Tel.: +49 40 361 226 460 · Fax: +49 40 361 226 469
info@bsp-campus-hamburg.de
www.bsp-campus-hamburg.de

Geschäftsführerin: Ilona Renken-Olthoff
Rechtsform: GmbH · Amtsgericht Berlin
Handelsregister HRB 145457 B · Steuernr. 29/041/61201
Bankverbindung: Deutsche Kreditbank AG
IBAN: DE86 1203 0000 1008 3660 62 · BIC: BYLADEM1001

3. Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2023 und dem Beschluss nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 und 7 GG zieht der Haushaltsgesetzgeber genau diese verfassungsrechtlichen Schlüsse aus dem Urteil und strebt mithin an, bereits im Jahr 2023 verausgabte Kredite rückwirkend auf eine verfassungsrechtlich tragfähige Grundlage zu stellen. Es geht also nicht um die Ermöglichung neuer, sondern um die Absicherung bereits verausgabter und nicht mehr rückgängig zu machender Kreditausgaben.

4. Das Bundesverfassungsgericht hat im Kern die folgenden zentralen Aussagen zur Auslegung des Art. 109 Abs. 3 GG getroffen, die insoweit für den Haushalt 2023 zu berücksichtigen sind:

- a) **Enge Auslegung der Notlage:** „Durch das Attribut der Außergewöhnlichkeit der Notsituation kommt zugleich zum Ausdruck, dass nicht jede Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe der Ausnahmeklausel des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG unterfällt. Insbesondere sind Beeinträchtigungen der Finanz- und Wirtschaftslage nicht schon dann ein Anwendungsfall dieser Norm, wenn es sich um bloße Auf- und Abschwungbewegungen eines zyklischen Konjunkturverlaufs handelt (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 11). Dem Regelungszusammenhang von Art. 115 Abs. 2 Satz 3, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG lässt sich vielmehr entnehmen, dass solche Entwicklungen abschließend im Rahmen der Konjunkturkomponente des grundsätzlichen Verbots struktureller Neuverschuldung Niederschlag finden sollen und keine weitergehende Durchbrechung desselben rechtfertigen können.“ (Rn. 107). Die Notlage dar zudem nicht vorhersehbar gewesen sein, es geht im Kern um punktuelle Ereignisse: „Maßgeblich ist insoweit ein Moment der Unbeherrschbarkeit des Ereignisses, wodurch mittel- oder längerfristige Entwicklungen, etwa eine schleichende Anhäufung von Staatsschulden, ausgeschlossen werden sollen (vgl. Herrmann/Dausinger, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 122 <AEUV> Rn. 17). Die Folgen von Krisen, die lange absehbar waren oder gar von der öffentlichen Hand verursacht worden sind, dürfen nicht mit Notkrediten finanziert werden.“ (Rn. 108). Damit ist zugleich geklärt, dass die Klimakrise als solche keine Notlage in diesem Sinne darstellt. Diese ist daher im Grundsatz (und abgesehen von der sonstigen regulären Kreditaufnahme) durch Mittel des Kernhaushalts zu finanzieren. Das Vorliegen einer Notlage in diesem Sinne wird zudem durch das Bundesverfassungsgericht streng überprüft. Ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers besteht insoweit nicht.
- b) **Notwendigkeit eines Veranlassungszusammenhangs:** Als ungeschriebene Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Notlagenkreditaufnahme verlangt das Bundesverfassungsgericht einen sachlichen Veranlassungszusammenhang zwischen der Notlage und der Überschreitung der Kreditobergrenze. Dieses Erfordernis verlangt

„einen konkreten Bezug zu den außerregulären Kreditermächtigungen und fragt inhaltlich danach, ob diese – auch der Höhe nach – gerade auf die Notlage als Anlass rückführbar sind.“ (Rn. 127). Zwar anerkennt das Bundesverfassungsgericht insoweit einen Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers. Gleichwohl treffen diesen hier erhebliche Darlegungspflichten, die zudem mit der Dauer der Krise ansteigen. Insofern können zwar auch die längerfristigen (mittelbaren) Folgen einer Krise mit Notlagenkrediten bekämpft werden, die Darlegungspflichten nehmen insoweit aber stetig zu. Das schließt es daher aus, lediglich auf Begründungen aus Vorjahren zurückzugreifen. Die jeweilige Begründung muss vielmehr den sich stetig veränderten Umständen angepasst und ggf. erweitert werden.

- c) Geeignetheit der Kreditaufnahme:** Die Kreditaufnahme und die durch diese finanzierten Maßnahmen müssen zur Beseitigung der jeweiligen Krise geeignet sein. Auch insoweit genießt der Haushaltsgesetzgeber einen Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum, der aber erneut mit entsprechenden Darlegungspflichten einhergeht, die wiederum ansteigen, je länger die Krise andauert. Ausgeschlossen ist vor allem, dass die Mittel herangezogen werden, um allgemeinpolitische Ziele zu verfolgen, die nicht auf die Notlage zurückzuführen sind. Die Erforderlichkeit und die Angemessenheit der Kreditaufnahme ist demgegenüber nicht zu prüfen. Daher besteht vor einer Notlagenkreditaufnahme grds. auch keine Pflicht, eventuell bestehende Rücklagen aufzulösen. Die Notlagenkreditaufnahme ist also nicht subsidiär gegenüber anderen Möglichkeiten, Einnahmen zu generieren.
- d) Ausmaß der Darlegungspflichten:** Das Ausmaß der Darlegungspflichten für den Veranlassungszusammenhang und die Geeignetheit der Kredite zur Beseitigung der Krisenfolgen richtet sich nach der Art und der Dauer der Krise. Darzulegen sind dabei jeweils *„die Diagnose der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation sowie ihrer Ursachen, die Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme diese Notlage abzuwehren oder zu überwinden, und die begründete Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann, sie also zur Beseitigung der Notlage geeignet erscheint* (vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 109 Rn. 153; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 109 Rn. 214 <Mai 2011>; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 52; ähnlich Gröpl, NJW 2020, S. 2523 <2525>). Dabei wird gegebenenfalls die Koordination der Haushaltsplanung mit flankierenden gesetzgeberischen Maßnahmen und der längerfristigen Politik darzulegen sein. Falls der Haushaltsgesetzgeber entgegen der bisherigen Finanzplanung handelt, hat er dies zu begründen (vgl. im Hinblick auf die alte Rechtslage BVerfGE 79, 311 <345>). Welche Anforderungen an die im Einzelfall geforderten Darlegungspflichten des Gesetzgebers bestehen, bestimmt sich nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalles

und ist insbesondere von der Art der jeweiligen Krisensituation – und der Vielschichtigkeit von Lösungen zur Krisenüberwindung – abhängig. Dabei müssen stets Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG im Blick behalten werden, denn diese soll die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleisten.“ (Rn. 150). Zudem hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass die Anforderungen mit der Dauer der Krise ansteigen, eine automatische Verlängerung der Notlage also nicht in Betracht kommt: „Macht der Gesetzgeber wiederholt innerhalb eines Haushaltsjahres oder innerhalb aufeinander folgender Haushaltsjahre von der Möglichkeit notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch, so wachsen auch die Anforderungen an seine Darlegungslasten. Je länger die Krise dauert und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat, desto detaillierter hat er die Gründe für das Fortbestehen der Krise (Krisendiagnose) und die aus seiner Sicht weiter gegebene Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung darzulegen.“ (Rn. 151).

- e) **Absolute Geltung der Jährigkeit:** Das Bundesverfassungsgericht hat zudem festgehalten, dass für Notlagenkredite nach Art. 109 Abs. 3 GG der Grundsatz der Jährigkeit absolut gilt. Das heißt: Kreditermächtigungen können nicht für mehrere Jahre im Voraus bereitgestellt werden. Vielmehr müssen diese auch im Jahr der jeweiligen Notlage vollständig in Form von Krediten aufgenommen und verausgabt werden. Besteht über das jeweilige Jahr hinaus notlagenbedingter Kreditbedarf, so muss dem durch eine erneute Erklärung der Notlage mit einer neuerlichen Begründung begegnet werden. Auch längerfristige Krisen werden durch diese Vorgabe damit gewissermaßen in jährliche Abschnitte zerstückelt. Gerade die verbindliche Bereitstellung überjähriger Finanzmittel etwa zur Anregung privater Investitionen wird durch diese (überraschende) Vorgabe erheblich erschwert. Das Bundesverfassungsgericht hat aber deutlich gemacht, dass es hier keine Ausnahme akzeptieren wird und auch das Motiv längerfristige Investitionen anzuregen nicht anerkennt: „Dies gilt auch mit Blick auf das von der Bundesregierung vorgebrachte Argument, verbindliche finanzielle Verpflichtungen durch die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen durch die Bundesregierung seien in der hiesigen spezifischen Notlagensituation notwendig, um die erwünschten privaten Investitionen anzustoßen und für sie Planungssicherheit zu gewährleisten. Insoweit ist nicht ersichtlich, wieso der langfristig angenommenen Krisensituation nicht mit jährlich wiederholten Feststellungen im Sinne der Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG ausreichend begegnet werden könnte.“ (Rn. 212).
- f) **Vorherigkeit bei Nachtragshaushalten:** Das Gebot der Vorherigkeit ist grundsätzlich auch bei der Aufstellung von Nachtragshaushalten zu beachten. Ein Nachtragsentwurf ist demnach bis zum Jahresende parlamentarisch zu beschließen.



B. Verfassungsrechtliche Einordnung des geplanten Vorgehens

5. Aufgrund des Urteils müssen die aufgrund des WSF und des Fonds „Aufbauhilfe 2021“ (Ahr-tal) im Jahr 2023 aufgenommen und verausgabten Kredite vollständig dem Haushaltsjahr 2023 (und nicht dem Jahr der Errichtung des jeweiligen Fonds) zugerechnet werden, da die Erteilung überjähriger Kreditermächtigungen nicht (mehr) möglich ist. Insoweit kommt es gewissermaßen zu einer notwendigen Umbuchung, ohne dass damit allerdings eine neue Schuldenaufnahme verbunden wäre; eine solche ist im Nachtragshaushalt denn auch nicht vorgesehen. Insgesamt wird durch diese notwendige Umbuchung bzw. Neuuzuordnung der Kreditermächtigungen die Regelgrenze der im Jahr 2023 zulässigen Nettokreditaufnahme um 44,8 Mrd. Euro überschrit-ten.

6. Diese außerordentliche Kreditaufnahme in Höhe von 44,8 Mrd. Euro ist bisher ohne die förm-liche Erklärung einer Notlage iSd Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG für das Jahr 2023 erfolgt und damit nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts ohne verfassungsrechtliches Funda-ment, weil die gesetzlichen überjährigen Kreditermächtigungen beider Fonds rückwirkend weg-gefallen sind. Es handelt sich damit der Sache nach um im Haushaltsvollzug verfassungswidrig aufgenommene und verausgabte Kredite, die auf das Kontrollkonto zu überführen wären. Diese verfassungswidrige Situation darf aber jedenfalls dann nicht einfach bestehen bleiben, wenn es eine praktikable Möglichkeit der (rückwirkenden) verfassungsrechtlichen Heilung dieser Kredit-aufnahmen gibt.

7. Eine solche Möglichkeit stellt hier ausnahmsweise die nachträgliche und rückwirkende Erklä-rung der Notlage iSd Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG dar. Zwar wird man eine rückwirkende Erklärung einer solchen Notlage grds. nicht als zulässig ansehen können. Hier ergibt sich deren Zulässig-keit aber ausnahmsweise daraus, dass auch die bereits erteilten und vom Haushaltsgesetzge-ber damit in seinen Willen aufgenommenen Kreditermächtigungen wegen des Urteils rückwir-kend entfallen sind. Anders gewendet: Hätte man die Unzulässigkeit überjähriger Kreditermäch-tigungen gekannt, wäre es Anfang 2023 zu einer Erklärung der Notlage gekommen.

8. Voraussetzung für die Erklärung einer solchen rückwirkenden Notlage ist allerdings, dass die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Voraussetzungen einer solchen unter Berücksich-tigung der nunmehr fehlenden Kreditermächtigungen Anfang 2023 gegeben waren. Zu fragen ist also ob eine Notlage iSd Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG vorlag, wenn man davon ausgeht, dass die Mittel des WSF, die ja der überjährigen Überwindung der im Jahr 2022 festgestellten Notlage galten, nicht zur Verfügung standen.

9. Angesichts dieser zu unterstellenden hypothetischen Ausgangslage ist es dann aber auch kein Widerspruch, wenn die Bundesregierung tatsächlich noch Mitte 2023 erklärte, dass ihrer



Ansicht nach im Jahr 2023 nicht davon ausgegangen werden kann, dass eine Notlage vorliegt. Denn diese Aussage erfolgte gerade in der Annahme, dass die im Jahr 2022 bereitgestellten Mittel des WSF auch im Jahr 2023 zur Verfügung stehen. Mit diesen Mitteln konnten die Folgen der im Jahr 2022 festgestellten Notlage aber nach Ansicht der Bundesregierung im Jahr 2023 in ausreichender Form bewältigt werden. Vor diesem Hintergrund gab es demnach tatsächlich keinen Anlass, für das Jahr 2023 eine Notlage zu erklären. Wegen der Mittel des WSF lag eine solche (weitere) Notlage nicht vor. Da diese Mittel nun aber rückwirkend entfallen sind, stellt sich die Sachlage nunmehr völlig anders dar.

10. Die ausführliche Begründung des Beschlusses nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 und 7 GG legt dementsprechend und richtigerweise dar, wie sich die ökonomische Situation Ende des Jahres 2022 und Anfang des Jahres 2023 aus der damaligen Sicht für den Haushaltsgesetzgeber darstellte. Diese Begründung ist dabei nicht nur überaus ausführlich, sondern geht auch auf sämtliche Elemente ein, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Feststellung einer Notlage explizit aufgelistet hat, nämlich „die Diagnose der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation sowie ihrer Ursachen, die Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme diese Notlage abzuwehren oder zu überwinden, und die begründete Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann, sie also zur Beseitigung der Notlage geeignet erscheint.“

11. Auch vor dem Hintergrund der strengen Darlegungsanforderungen im Falle überjähriger Krisen erweist sich diese Begründung im Ergebnis daher als verfassungsrechtlich ausreichend. Es ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass hier zentrale Aspekte von Seiten des Haushaltsgesetzgebers nicht berücksichtigt worden wären, die ggf. dazu hätten führen können, das Vorliegen einer Notlage zu Beginn des Jahres 2023 abzulehnen. Die Annahme einer Notlage für das Jahr 2023 hält damit einer verfassungsrechtlichen Prüfung unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts stand. Das gilt im Ergebnis sowohl für die Notlage, die mit dem Ukrainekrieg und den damit einhergehenden erheblichen wirtschaftlichen Verwerfungen begründet wird als auch diejenige, die sich im Ausgangspunkt auf die fortbestehenden Auswirkungen der Flutkatastrophe des Jahres 2021 stützt.

12. Insgesamt erweist sich damit nach hier vertretener Sicht sowohl der Nachtragshaushalt 2023 als auch der Beschluss nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG als verfassungsgemäß. Richtigerweise wird man sogar konstatieren müssen, dass der Beschluss eines Nachtragshaushalts und die Erklärung der Notlage vermutlich der einzige gangbare Weg sind, um nach dem rückwirkenden Wegfall der Kreditermächtigungen für das Jahr 2023 einen verfassungsmäßigen Gesamthaushalt aufzustellen. Diesen Weg tatsächlich einzuschlagen, erweist sich aus meiner Sicht



daher als verfassungsrechtlich zwingend. Sicherzustellen ist allerdings, dass der Nachtragshaushalt und auch der korrespondierende Beschluss nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 und 7 GG noch im Laufe des Jahres 2023 beschlossen werden.

13. Abschließend sei angemerkt, dass die Schuldenbremse in der Form, die sie durch die Auslegung des Bundesverfassungsgerichts erhalten hat, erhebliche beschränkende Wirkungen auch und gerade in einer Notlagensituation entfaltet. Geht man davon aus, dass der Zweck einer Schuldenbremse generell darin liegen sollte, eine übermäßige Kreditaufnahme zu verhindern, ohne allerdings die politischen Gestaltungsoptionen gerade in der Krisensituation zu sehr zu begrenzen, erscheint es kurz- bis mittelfristig daher naheliegend von politischer Seite zu überprüfen, ob bzw. inwieweit die Auflösung dieses Spannungsverhältnisses durch die bestehende Regelung unter Berücksichtigung der engen Auslegung durch das Bundesverfassungsgerichts noch als angemessen angesehen werden kann. Das gilt umso mehr, als diese restriktive Auslegung nicht nur den Bund, sondern auch die Länder betrifft, deren Kreditaufnahmemöglichkeiten indes bereits durch die bestehende Regelung des Art. 109 Abs. 3 GG auch außerhalb der Notlage deutlich stärker begrenzt werden, als das beim Bund der Fall ist. Den Ländern ist danach keinerlei strukturelle Verschuldung gestattet, eine überaus geringe Verschuldung wird in „normalen“ Zeiten allein durch die Konjunkturkomponente ermöglicht. Die angemessene Auflösung dieses Spannungsverhältnisses zwischen Begrenzung und Gestaltung sollte daher im Zentrum der anstehenden Debatte über die Schuldenbremse stehen. Es geht folglich nicht entweder um die vollständige Abschaffung oder die vollständige Beibehaltung der Schuldenbremse, sondern darum, eine gute Regelung zu finden, die diese konfligierenden Interessen in einen schonenden Ausgleich bringt und damit die langfristige Legitimität des Gemeinwesens zu sichern in der Lage ist.

Prof. Dr. Alexander Thiele

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Gregor-Mendel-Str. 13
53115 Bonn
joachim.wieland@gmx.de

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Herrn Vorsitzenden
Prof. Dr. Helge Braun, MdB

Per Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

4. Dezember 2022

**Schriftliche Stellungnahme
zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 5. Dezember 2022**

**zu dem Entwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2023 nebst Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2023, BT- Drucksache 20/9500),
zu dem Antrag auf einen Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes (BT-Drucksache 20/9501) und
zu dem Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drucksache 20/8298), inkl. der Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag (Ausschuss-Drucksache 20(8)5704)**

I. Außergewöhnliche Notsituation (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG) 2023

Die geplante Erklärung einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG entspricht den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. November 2023 aufgestellt hat. Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG sieht vor, dass im Falle von außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, die durch die Schuldenbremse gezogenen Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden dürfen.

Nach dem Urteil sind unter einer „außergewöhnlichen Notsituation“ auch außergewöhnliche Störungen der Wirtschafts- und Finanzlage zu fassen (Rn. 106). Zwischen der Notsituation und dem Neuverschuldungsbedarf muss eine kausale Beziehung bestehen (Rn. 111). Es ist ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen erforderlich, bei dessen Beurteilung den Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zukommt (Rn. 125). Dem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers entspricht eine Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren. Darzulegen sind die Diagnose der außergewöhnlichen Notsituation sowie ihrer Ursachen, die Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme diese Notlage abzuwehren oder zu überwinden, und die begründete Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann, sie also zur Beseitigung der Notlage geeignet erscheint (Rn. 149 f.).

Diesen Anforderungen genügt die Begründung des Notlagenbeschlusses für 2023: Ausweislich des Antrags auf einen Beschluss gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 GG besteht 2023 einer außergewöhnlichen Notlage, wie sie bereits für 2022 erklärt wurde, weiter fort. Grund für die Notlage sind die mit dem völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verbundenen tiefgreifende humanitären, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen. Aufgrund dieses exogenen Ereignisses entzieht sich die Notlage der Kontrolle des Staates und beeinträchtigt auch 2023 einnahme- und ausgabeseitig erheblich die Finanzlage des Bundes. Auch besteht 2023 weiterhin das Erfordernis zur Beseitigung der Schäden der Flutkatastrophe im Ahrtal und in den weiteren betroffenen Regionen. Bei der Flutkatastrophe handelt es sich um eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.

Die Diagnose der Notsituation mit dem Hinweis auf die Auswirkungen des Krieges und des Erdgaslieferstopps sowie die stark gestiegenen Energiepreise und die Funktionsunfähigkeit von drei der vier Röhren der Gas-Pipeline Nordstream 1 und 2 sind sorgfältig und überzeugend dargelegt. Das Gleiche gilt für das Fortwirken der Hochwasserkatastrophe an der Ahr. Die Absicht, die außergewöhnliche Notsituation durch erhöhte Kreditaufnahme abzuwehren, ist ausführlich begründet. Auch die Geeignetheit der geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung ist umfangreich dargelegt. Das gleiche gilt für die begründete Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahmemassnahmen das Ziel der Abwehr der Notlage erreicht werden kann.

Überzeugend dargelegt ist auch, dass nach wie vor erhebliche Anstrengungen des Bundes geeignet und notwendig sind, um die vom Hochwasser betroffenen Regionen schnell und langfristig beim Wiederaufbau zu unterstützen (BT-Drucksache 20/9501, S. 1 – 10).

II. Feststellung der Notlage erst im Dezember

Verfassungsrechtlich unproblematisch ist es, dass die außergewöhnliche Notsituation erst im Dezember 2023 festgestellt wird. Da das Bundesverfassungsgericht erst am 15. November 2023 die ungeschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen einer Kreditaufnahme in außergewöhnlichen Notsituationen festgestellt hat, konnte der Gesetzgeber nicht schneller reagieren. Unabhängig davon stellen sowohl Art. 115 Abs. 2 Satz 6 des Grundgesetzes als auch das Bundesverfassungsgericht (Rn. 172) auf das Haushaltsjahr als den entscheidenden Zeitraum für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Kreditaufnahme in Notsituationen ab. Dem entspricht es, dass der Haushaltsgesetzgeber die notlagenbedingte Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2023 gleichzeitig mit der Erklärung der Notsituation im Dezember 2023 für das Haushaltsjahr 2023 regelt.

Sollte 2024 erneut eine außergewöhnliche Notsituation erklärt werden, was mit einer vergleichbaren Begründung wie 2023 zulässig wäre, müsste die Erklärung mit der Verabschiedung der Kreditermächtigungen im Haushaltsgesetz 2024 erfolgen. Eine solche wiederholte Erklärung einer außergewöhnlichen Notsituation sieht das Urteil des Bundesverfassungsgerichts für längerfristige Krisensituationen ausdrücklich vor (Rn. 212). Der Gesetzgeber unterliegt allerdings wachsenden Darlegungslasten, wenn er wiederholt innerhalb aufeinander folgender Haushaltsjahre von der Möglichkeit notlagenbedingten Kreditaufnahme Gebrauch macht (Rn. 151). In diesem Zusammenhang ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine verfassungsrechtliche Verpflichtung aller beteiligten Verfassungsorgane besteht, daran mitzuwirken, dass der Haushaltsplan regelmäßig vor Ablauf des vorherigen Rechnungsjahres verabschiedet werden kann (BVerfGE 45, 1, 33).

Wieland

Karlsruhe, den 3. Dezember 2023

Stellungnahme im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 5. Dezember 2023 (BT-Drucksache 20/9500, 20/9501, 20/8298)

I. Anlass

1. Am 15. November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht geurteilt, dass die Bildung einer Rücklage im Sondervermögen „Klima- und Transformationsfonds“ (KTF) aus Kreditemächtigungen, die für das Jahr 2021 aufgrund einer außergewöhnlichen Notlage erteilt wurden, verfassungswidrig ist. Neben einem fehlenden Veranlassungszusammenhang hat das Gericht eine Verletzung der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Vorherigkeit beanstandet. Zwar betrifft das Urteil unmittelbar nur die Finanzierung des KTF. Aber auch die bisherige Finanzierung weiterer Sondervermögen des Bundes dürfte insbesondere die Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit verletzen. Kreditemächtigungen dürfen nur bis zum Ende desjenigen Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden, für welches sie erteilt wurden. Rücklagen in Sondervermögen, die mit Hilfe von Kreditemächtigungen aus vorangegangenen Haushaltsjahren befüllt wurden, sind deshalb nicht mehr nutzbar.

2. Der Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 sieht deshalb vor, dem Sondervermögen „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ 43,2 Mrd. Euro und dem Sondervermögen „Aufbaufonds 2021“ 1,6 Mrd. Euro aus dem Kernhaushalt zuzuweisen. Diese Zuweisungen sollen durch Kreditemächtigungen finanziert werden. Da die nach der Verfassung zulässige Nettokreditaufnahme in Höhe von 25,8 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2023 bereits vollständig ausgeschöpft ist, soll die Schuldengrenze um 44,8 Mrd. Euro überschritten werden. Um die Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushalts zu gewährleisten, soll der Bundestag deshalb auch für das Haushaltsjahr 2023 eine außergewöhnliche Notsituation feststellen.

II. Außergewöhnliche Notsituation in 2023

3. Im Unterschied beispielsweise zu den Regeln des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts kennen die Regeln der deutschen Schuldenbremse keinen expliziten überjährigen Anpassungspfad, auf dem nach Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation zu einer verfassungsmäßigen Höhe der Nettokreditaufnahme zurückzukehren ist.¹ Indessen war im Jahr 2022 absehbar, dass die durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine ausgelöste Energiekrise über das Jahr 2022 hinaus wirtschaftlich und fiskalisch fortwirken

¹ Siehe Wigger (2022).

würde. Entnahmen aus Rücklagen, die mit Notlagenkrediten gebildet wurden, sollten deshalb nach 2022 zusätzliche finanzielle Spielräume eröffnen, um die Energiekrise abzuwehren. Dieser Weg ist nun durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts verschlossen.

4. Dass der Staat in einer wirtschaftlichen Krise finanzielle Handlungsfähigkeit signalisiert, ist freilich für die Überwindung einer Krise von zentraler Bedeutung. Dabei dient die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates in einer Notsituation nicht nur der unmittelbaren Deckung staatlicher Ausgaben, sondern auch der Stabilisierung von Erwartungen privater Haushalte und Unternehmen. In einem durch hohe Unsicherheit geprägten wirtschaftlichen Umfeld wird insbesondere die private Investitionstätigkeit beeinträchtigt. Umso wichtiger ist es, dass die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates nicht infrage gestellt wird.

5. Nun halten sich wirtschaftliche Krisen in ihrer zeitlichen Ausdehnung nicht notwendigerweise an die Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit. Weil sich die bisherige Strategie der Bundesregierung, durch Bildung von Rücklagen aus Notlagenkrediten der Energiekrise überjährig zu begegnen, als verfassungswidrig erwiesen hat, erscheint die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation auch für das Haushaltsjahr 2023 angemessen. Angesichts der Tatsache, dass sich das Haushaltsjahr 2023 dem Ende zuneigt, dürfte es auch kaum eine andere Möglichkeit geben, einen verfassungsgemäßen Haushalt zu gewährleisten.

III. Außergewöhnliche Notsituation in den kommenden Jahren?

6. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat verdeutlicht, dass das Fehlen eines expliziten Anpassungspfades im Regelwerk der Schuldenbremse nach Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation nicht durch einen Rückgriff auf in Vorjahren aus Notlagenkrediten gebildeten Rücklagen ersetzt werden kann. Die Möglichkeit solcher Rücklagenbildungen war offenbar keine bereits bei Einführung der Schuldenbremse mitgedachte Variante eines Anpassungspfades. Dadurch kann bei außergewöhnlichen Notlagen, die sich über mehr als ein Haushaltsjahr erstrecken, ein Konflikt entstehen. Zwar hat der Gesetzgeber die Möglichkeit, wie nun geplant, eine außergewöhnliche Notsituation erneut festzustellen. Es entsteht aber zusätzliche wirtschaftliche Unsicherheit im privaten Sektor hinsichtlich der finanziellen Spielräume des Staates. Außerdem dürfte bei fortgesetzter Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation der Begriff davon, was eine außergewöhnliche Notsituation ökonomisch und fiskalisch bedeuten soll, zunehmend entleert werden.

IV. Reform der Schuldenbremse

7. Nicht erst nach dem Verfassungsurteil vom 15. November 2023, seither aber besonders vehement wird von verschiedenen Seiten eine grundlegende Reform oder gar Abschaffung der konstitutionellen Schuldenbremse gefordert. Dabei werden nach meiner Einschätzung zwei Dinge miteinander vermischt. Die gegenwärtige Haushaltssituation zeigt, dass die Schuldenbremse die finanzielle Handlungsfähigkeit der Regierung in einer wirtschaftlich schwierigen Situation in der Tat *formal* stark einschränkt. Die fehlende Möglichkeit überjähriger Kreditermächtigungen in einer außergewöhnlichen Notsituation kann man durchaus als einen Konstruktionsfehler der Schuldenbremse ansehen. Beachtet werden

sollte aber auch, dass die Schuldenbremse den Staat *materiell* in die Lage versetzt, in außergewöhnlichen Notsituationen finanziell handlungsfähig zu sein, weil sie außerhalb von außergewöhnlichen Notsituationen fiskalische Disziplin einfordert und übermäßige Verschuldung verhindert.

8. Die durch den Angriff auf die Ukraine im Jahr 2022 ausgelöste humanitäre und wirtschaftliche Krise hat ganz offensichtlich langjährige Auswirkungen. Nicht nur sind im Jahr 2023 und weit darüber hinaus umfangreiche Hilfen für die Ukraine und für Menschen aus der Ukraine notwendig. Es herrscht auch weiterhin hohe Unsicherheit hinsichtlich der Entwicklung der Energiepreise, wobei schon jetzt absehbar ist, dass sich die deutsche Wirtschaft langfristig an höhere Energiepreise anpassen muss. Zudem sind angesichts des Klimaschutzziels hohe öffentliche und private Investitionen in energiesparende und CO₂-neutrale Technologien notwendig.

9. Diese Herausforderungen können fiskalisch nicht sinnvoll durch fortgesetzte Feststellung außergewöhnlicher Notsituationen bewältigt werden. Weder der Klimawandel noch langfristig höhere Energiepreise lassen sich als solche Notsituationen begreifen. Beide Entwicklungen sind langfristiger Natur. Von staatlicher Seite erfordern diese Entwicklungen vor allem angebotsseitige Verbesserungen, so dass der private Sektor den notwendigen Strukturwandel erfolgreich bewältigen kann.

10. Zu den notwendigen angebotsseitigen Verbesserungen zählen:²

- Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen,
- Stärkung des Arbeitsangebotes durch Reformen des Steuer- und Sozialsystems sowie des Bildungssystems, den Ausbau der Kinderbetreuung und die Förderung der Zuwanderung von Arbeitskräften,
- Aufrechterhaltung internationaler Wirtschaftsbeziehungen und Einsatz für Freihandelsabkommen,
- Steigerung des Energieangebotes durch Investitionen in nationale und transnationale Übertragungsnetze, Wiedereinstieg in die Kernkraft, Genehmigung von Schiefergasförderung,
- Klimaschutz durch Weiterentwicklung der CO₂-Bepreisung,
- Unterstützung der Digitalisierung,
- Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur.

11. Angebotsseitige Verbesserungen werden neben regulatorischen Reformen vor allem durch öffentliche Investitionen erreicht. Die Schuldenbremse sollte nicht dazu führen, dass öffentlich nicht ausreichend investiert wird. Deshalb muss man die Regeln der Schuldenbremse aber nicht aufweichen. In dem Maße, in dem insbesondere der Klimaschutz einen zusätzlichen öffentlichen Investitionsbedarf begründet, könnte der Bund wie im Fall der Bundeswehr grundgesetzlich ermächtigt werden, ein Sondervermögen für die Klimatransformation einzurichten. Dafür wäre eine verfassungsgebende Mehrheit notwendig. Das wäre aber kein Nachteil. Im Gegenteil: Der dafür erforderliche breitere politische Konsens würde die

² Im Detail siehe Feld et al. (2023)

Klimatransformation langfristig besser absichern und stärker von einseitigen ideologischen Festlegungen befreien.

12. Innerhalb der Bevölkerung würde das Erfordernis einer verfassungsgebenden Mehrheit ein Informationsdefizit hinsichtlich der Klimapolitik adressieren. Der größte Teil der Bevölkerung dürfte die Erfordernisse einer angemessenen Klimapolitik kaum beurteilen können. Insbesondere dürfte die Beantwortung der Frage, in welchem Umfang öffentliche Klimainvestitionen in den nächsten Jahrzehnten notwendig sind, erhebliches Expertenwissen voraussetzen. Das Erfordernis einer verfassungsgebenden Mehrheit für ein Sondervermögen für die Klimatransformation würde die politischen Anreize verstärken, jenen Umfang an öffentlichen Ausgaben für die Klimatransformation zu wählen, der sich auf einen breiten gesellschaftlichen und wissenschaftlich abgesicherten Konsens stützt.³

13. Für außergewöhnliche Notsituationen indessen bieten sich Sondervermögen außerhalb der Schuldenbremse nicht an. Hier wäre darüber nachzudenken, das Regelwerk der Schuldenbremse so zu verändern, dass überjährige Kreditermächtigungen möglich sind. Um gleichwohl die Schuldenbremse nicht aufzuweichen, könnte auch die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation an eine Zweidrittelmehrheit im Parlament geknüpft werden. Das setzt in Notsituationen Führungsverantwortung sowohl der Regierung als eines wesentlichen Teils der Opposition voraus. Für die Bevölkerung hätte das wie im Fall von Sondervermögen außerhalb der Schuldenregel den Vorteil, dass sie stärker darauf vertrauen kann, dass sich die politischen Maßnahmen in einer außergewöhnlichen Notsituation auf einen breiten Konsens stützen und glaubwürdig aufrechterhalten werden können. Mangelnde Führungsverantwortung seitens der Regierung oder der Opposition kann die Bevölkerung in Wahlen sanktionieren.

V. Fazit

14. Die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation für das Haushaltsjahr erscheint angemessen, da Notlagenkredite laut Verfassungsgericht überjährig nicht genutzt werden können und die Schuldenbremse auch sonst keine Regeln für einen fiskalischen Anpassungspfad kennt. Die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation ist indessen keine angemessene Lösung für langfristige Herausforderungen wie die Klimatransformation. Zu überlegen wäre deshalb, ein Sondervermögen für die Klimatransformation grundgesetzlich zu verankern. Für künftige außergewöhnliche Notsituationen wäre zu überlegen, das Regelwerk der Schuldenbremse so zu verändern, dass Notlagenkredite überjährig verwendet werden können. Um die Bindewirkung der Schuldenbremse gleichwohl nicht zu schwächen, könnte die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation an das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit im Parlament geknüpft werden.

Literaturangaben

³ Siehe Dulleck und Wigger (2015).

- Dulleck, U. und B.U. Wigger (2015), Politicians as experts, electoral control, and fiscal restraints, *Journal of Public Economics*, 121, 106-116.
- Feld, L.P., C. Fuest, J. Haucap, H. Schweitzer, V. Wieland und B.U. Wigger (2023), *Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr?*, Kronberger Kreis-Studien Nr. 71, Berlin.
- Wigger, B.U. (2022), Der Zweite Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 ist ökonomisch und fiskalisch vertretbar, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 23, 20-24.