



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

**Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts
vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021
auf den Wirtschaftsstabilisierungsfonds**

Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 auf den Wirtschaftsstabilisierungsfonds

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 076/23
Abschluss der Arbeit: 21.11.2023
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Übertragbarkeit des Urteils auf den Wirtschaftsstabilisierungsfonds	4
2.1.	Sachlicher Veranlassungszusammenhang	4
2.1.1.	Nicht ausreichende Darlegung hinsichtlich des Zweiten Nachtragshaushalts 2021	5
2.1.2.	Ausführungen bezüglich der Maßnahmen des WSF	6
2.2.	Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit	7
2.2.1.	Gesetzliche Grundkonzeption der Kreditaufnahme beim WSF	8
2.2.2.	Tatsächliche Umsetzung der Kreditaufnahme beim WSF	11
2.3.	Grundsatz der Vorherigkeit	12
3.	Ergebnis	12

1. Fragestellung

Der Auftraggeber bittet um eine Einschätzung zu der Frage, ob das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltgesetz 2021 (Aktenzeichen 2 BvF 1/22)¹ auf den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) übertragbar erscheine.

2. Übertragbarkeit des Urteils auf den Wirtschaftsstabilisierungsfonds

Der WSF wäre von dem genannten Urteil des BVerfG betroffen, wenn sich die darin angestellten Erwägungen ganz oder teilweise auf diesen übertragen lassen. Das Urteil betrifft im Wesentlichen die Voraussetzungen für eine notlagenbedingte Kreditaufnahme für unselbstständige Sondervermögen des Bundes.

Bei dem WSF handelt es sich um ein solches unselbstständiges Sondervermögen. Nach § 26b Abs. 1 des Stabilisierungsfondsgesetzes (StFG) wird das Bundesministerium der Finanzen (BMF) für das Jahr 2022 ermächtigt, für den WSF zur Finanzierung von in § 26a Abs. 1 StFG näher beschriebenen Maßnahmen zur Abfederung der Energiekrise Kredite in Höhe von 200 Milliarden Euro aufzunehmen. Die Vereinbarkeit der hierdurch ermöglichten Kreditaufnahme mit den Vorgaben der Schuldenbremse (Art. 115 Abs. 2 Grundgesetz (GG)) beruht auf der Ausnahmevorschrift des **Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG**.²

Die aus Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG (sowie aus Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) folgenden Vorgaben für eine notlagenbedingte Kreditaufnahme werden in dem genannten Urteil behandelt. Das BVerfG stützt sich dabei auf drei Aspekte, die nach seiner Auffassung jeweils für sich genommen zur Verfassungswidrigkeit von Art. 1 und 2 des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 führen. Diese drei Aspekte werden im Folgenden im Hinblick auf den WSF erörtert. Es handelt sich hierbei um den sachlichen Veranlassungszusammenhang (vgl. hierzu unter 2.1.), die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit (vgl. hierzu unter 2.2.) sowie den Grundsatz der Vorherigkeit (vgl. hierzu unter 2.3.).

2.1. Sachlicher Veranlassungszusammenhang

In dem genannten Urteil führt das BVerfG aus, dass – über die geschriebenen Tatbestandsmerkmale des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG hinaus – ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwi-

1 Abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2023/11/fs20231115_2bvf000122.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 17. November 2023.

2 Bezüglich dieser „auf Grund der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes aufgenommenen Kredite“ vgl.: Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP hinsichtlich eines Beschlusses des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG vom 18. Oktober 2022, Ziffer 7., S. 3, BT-Drs. 20/4058, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/040/2004058.pdf>; angenommen am 21. Oktober 2023, vgl. Plenarprotokoll 20/64, S. 7261A-7279C, Ergebnis der Abstimmung auf S. 7287D, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20064.pdf#P.7261>, jeweils zuletzt abgerufen am 20. November 2023.

schen der festgestellten Notsituation und den durch die notlagenbedingte Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung vorliegen müsse.³ Überschreitungen der regulären Kreditobergrenze können danach verfassungsrechtlich nur gedeckt sein, wenn der Haushaltsgesetzgeber mit ihnen **zweckgerichtet Maßnahmen zur Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation finanziert**.⁴

Hinsichtlich der Beurteilung dieses Veranlassungszusammenhangs verfüge der Haushaltsgesetzgeber zwar über einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum. Allerdings träfen ihn diesbezüglich auch Darlegungslasten im Gesetzgebungsverfahren, um eine verfassungsrechtliche Überprüfung der Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidungen über die Kreditaufnahme zu ermöglichen.⁵ Ausgangspunkt der sich aus dem Veranlassungszusammenhang ergebenden Begrenzung sei die parlamentarische Feststellung (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 GG), welche die Kreditüberschreitung mit den Kosten der zur Bewältigung der außerordentlichen Notlage notwendigen Maßnahmen verknüpfe. Dem Beschluss des Deutschen Bundestages komme somit eine Umgrenzungsfunktion zu, die der demokratischen Öffentlichkeit eine Kontrolle ermögliche.⁶

2.1.1. Nicht ausreichende Darlegung hinsichtlich des Zweiten Nachtragshaushalts 2021

Den genannten Veranlassungszusammenhang zwischen der festgestellten Notsituation und den durch die notlagenbedingte Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung habe der Gesetzgeber im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nicht ausreichend dargelegt.⁷

Zum Zeitpunkt der Gesetzesberatungen habe die Corona-Pandemie bereits fast zwei Jahre ange dauert. Je länger aber die Krise anhalte und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen habe, desto detaillierter habe er die Gründe für das Fortbestehen der Krise und die aus seiner Sicht fortdauernde Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung aufzuführen.

Dem sei der Gesetzgeber nicht nachgekommen. Hierzu nimmt das Gericht Bezug auf die Gesetzesbegründung zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 und die darin enthaltene Aussage, dass die Zuweisungen an den Energie- und Klimafonds (EKF)⁸ die diesem bereits 2020 zugeführten Mittel ergänzten und damit weiterhin der Pandemiebewältigung dienten. Hierzu führt das Gericht aus:

3 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, Rn. 125 ff., 195 ff., abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2023/11/fs20231115_2bvf000122.pdf?__blob=publication-File&v=2, zuletzt abgerufen am 17. November 2023.

4 Ebd., Rn. 133.

5 Ebd., Rn. 125.

6 Ebd., Rn. 130.

7 Ebd., Rn. 195 ff.

8 Der EKF wurde inzwischen umbenannt in „Klima- und Transformationsfonds“ (KTF).

„Welche konkreten Maßnahmen der EKF schon aufgrund der ersten Zuweisung ergriffen und welche (messbaren) Folgen diese Maßnahmen hatten, bleibt jedoch unerörtert. Es ist deshalb schon unklar, ob durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 letztlich die gleichen Maßnahmen finanziert werden sollen wie mit der ursprünglichen notlagenbedingten Kreditermächtigung im Jahr 2020.“⁹

Zudem fehle eine Begründung, weshalb die noch im (Ersten) Nachtragshaushaltsgesetz 2021 für erforderlich erachteten Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Milliarden Euro zum Ende des Haushaltsjahres 2021 entgegen der ursprünglichen Planung nicht zur Krisenbewältigung verwendet worden seien.

Die **Geeignetheit** der vom Sondervermögen finanzierten Programme zur Krisenbewältigung sei auch deshalb nicht indiziert, da der EKF bereits sehr viel früher errichtet worden und die Zielsetzung der durch ihn finanzierten Programme bereits zum damaligen Zeitpunkt festgelegt worden sei, ohne dass die bereits laufenden Programme den Eintritt der Krisenfolgen verhindert oder ihre Folgen begrenzt hätten.¹⁰

Schließlich wird auch die nicht vorgenommene Abgrenzung vom Anwendungsbereich der erweiterten Kreditaufnahmemöglichkeiten aus Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG wegen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (sog. Konjunkturkomponente) kritisiert.¹¹

2.1.2. Ausführungen bezüglich der Maßnahmen des WSF

Hinsichtlich der dem WSF zugewiesenen Kreditermächtigungen enthält bereits der Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 6 und 7 GG vom 21. Oktober 2022¹² Ausführungen zu den hieraus zu finanzierenden Maßnahmen.

In dem zugrunde liegenden Antrag der Regierungsfractionen wird zunächst Bezug genommen auf den vorangegangenen Beschluss vom 3. Juni 2022, mit dem der Deutsche Bundestag aufgrund der im Jahr 2022 noch fortbestehenden Auswirkungen der Corona-Pandemie, verschärft durch die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine, das Vorliegen außergewöhnlicher Notsituationen im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG festgestellt hatte. Daran anknüpfend

9 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, Rn. 202, abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2023/11/fs20231115_2bvf000122.pdf?blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 17. November 2023.

10 Ebd., Rn. 204.

11 Ebd., Rn. 205.

12 Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP hinsichtlich eines Beschlusses des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG vom 18. Oktober 2022, BT-Drs. 20/4058, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/040/2004058.pdf>; angenommen am 21. Oktober 2023, vgl. Plenarprotokoll 20/64, S. 7261A-7279C, Ergebnis der Abstimmung auf S. 7287D, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20064.pdf#P.7261>, jeweils zuletzt abgerufen am 20. November 2023.

wird in dem Antrag ausgeführt, dass „sich die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine insbesondere durch Einstellung der russischen Gaslieferungen, [...] weiter verschärft“ haben.¹³ Hierzu heißt es:

„Mit staatlichen Programmen zur Abfederung von Preissteigerungen beim Bezug von Gas und Strom insbesondere durch Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen (Gas- und Strompreisbremse), Stützungsmaßnahmen für auf Grund der Energiekrise in Schwierigkeiten geratene Unternehmen und für die Marktstabilität relevanten Gasimporteure sollen Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen von den hohen Energiepreisen entlastet, Arbeitsplätze erhalten und die Energieversorgung gewährleistet werden. Ein derartiges Maßnahmenbündel im Sinne eines Abwehrschirms federt die Auswirkungen der verschärften Energielage für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen ab, erhält die volkswirtschaftlichen Kapazitäten und vermindert volkswirtschaftliche Schäden.“¹⁴

Anders als in der Gesetzesbegründung zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 werden hier **konkrete Maßnahmen** angesprochen, welche aus den Krediten finanziert werden sollen. Diese Maßnahmen sollen der Abfederung der Folgen der Energiekrise dienen und wurden zeitnah (durch Gesetz vom 28. Oktober 2022) in § 26a StFG geregelt. Durch diese gesetzlich festgelegte Zweckbindung soll sichergestellt werden, dass die Mittel ausschließlich für die genannten auf Grund der außergewöhnlichen Notsituation und für ihre Bekämpfung notwendigen Maßnahmen eingesetzt werden können.¹⁵

Ob diese Darlegungen vor dem Hintergrund des genannten Urteils des BVerfG ausreichend sind, um den sachlichen Veranlassungszusammenhang nachvollziehbar darzulegen, lässt sich nicht abschließend beurteilen. Aufgrund der Benennung konkreter Maßnahmen dürfte den Darlegungen des Haushaltsgesetzgebers jedoch mehr Aussagekraft hinsichtlich Eignung des Vorgehens zur Krisenbewältigung zukommen als der Begründung des Zweiten Nachtragshaushalts 2021, welche das BVerfG in dem genannten Urteil kritisiert.

2.2. Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit

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

13 Ebd., Ziffer 2., S. 1.

14 Ebd., Ziffer 3., S. 1.

15 Ebd., Ziffer 6., S. 2.

2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG und können nicht durch den Einsatz von Sondervermögen umgangen werden.¹⁶

Jährlichkeit im Bereich der Vorgaben über die Kreditaufnahme des Bundes bedeute, dass die zulässige Höhe der Kreditaufnahme nach Jahren getrennt zu ermitteln sei. Nach Ablauf eines Jahres sei die zulässige Nettokreditaufnahme für das Folgejahr neu zu ermitteln.¹⁷ Jährigkeit erfordere, dass **Kreditermächtigungen**, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, **grundsätzlich auch in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen, die Kredite also aufzunehmen sind**.¹⁸ Im Sinne des Fälligkeitsprinzips sei für die zeitliche Zuordnung der Kreditermächtigungen in Bezug auf einzelne Jahre und die entsprechenden Obergrenzen für die Kreditaufnahme die tatsächliche Aufnahme der Kredite maßgeblich.¹⁹

Die Zuführung an den EKF durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 widerspreche den genannten Verfassungsgrundsätzen. Die faktische Vorhaltung von Kreditermächtigungen in periodenübergreifenden Rücklagen verstoße gegen die jahresbezogenen Anforderungen der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG. Der vom Deutschen Bundestag gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG zu fassende Beschluss im Hinblick auf die Feststellung einer Notlage beziehe sich auf ein konkretes Haushaltsjahr und sei deshalb für jedes Haushaltsjahr gesondert zu treffen. Im Falle des Zweiten Nachtragshaushalts 2021 erfolge die Anrechnung der Kreditermächtigungen bereits bei der Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme für das Jahr 2021, obwohl die Maßnahmen, deren Finanzierung die Kreditermächtigungen dienen sollen, erst für die kommenden Jahre geplant seien und auch erst dann eine tatsächlich wirksame Verschuldung entstehe, welche über die für das jeweilige Haushaltsjahr geltende Verschuldungsgrenze hinausgehe.²⁰

2.2.1. Gesetzliche Grundkonzeption der Kreditaufnahme beim WSF

Um die Übertragbarkeit der Entscheidung des BVerfG auf den WSF beurteilen zu können, ist zunächst die Frage der Mittelzuführung an den Fonds zu klären. Die gesetzliche Grundkonzeption der Kreditaufnahme beim WSF weist dabei einige Unterschiede zu dem Vorgehen beim Zweiten Nachtragshaushalt 2021 auf. So heißt es in § 26b Abs. 1 Satz 1 und 2 StFG:

„Das Bundesministerium der Finanzen wird für das Jahr 2022 ermächtigt, für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds zur Finanzierung von Maßnahmen nach § 26a Absatz 1 Kredite in Höhe von 200 Milliarden Euro aufzunehmen. Die Kreditaufnahme ist bei der Feststellung der

16 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, Rn. 155, abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2023/11/fs20231115_2bvf000122.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 17. November 2023.

17 Ebd., Rn. 166.

18 Ebd., Rn. 167.

19 Ebd., Rn. 168.

20 Ebd., Rn. 208.

Kreditaufnahme nach Artikel 115 des Grundgesetzes für das Jahr 2022 und die sich daraus ergebende Tilgungsverpflichtung zu berücksichtigen.“

Anders als beim Zweiten Nachtragshaushalt 2021 soll die tatsächliche Kreditaufnahme des WSF somit in demselben Jahr (2022) erfolgen, in dem der Deutsche Bundestag den entsprechenden Beschluss gemäß Art. 115 Abs. 6 und 7 GG gefasst und dem WSF die Kreditermächtigung zugewiesen hat. Somit ließe sich die Erwägung anstellen, dass auf diese Weise keine unzulässige Trennung zwischen der festgestellten Notsituation und tatsächliche Kreditaufnahme vorliegt.

Einige Passagen des Urteils des BVerfG sprechen jedoch dafür, dass die Vorgaben des Gerichts zur Einhaltung der Vorgaben der Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 Satz 6 GG darüber hinausgehen. So wird unter anderem ausgeführt:

„Die Kredite sind deshalb in dem der Ermächtigung zugrundeliegenden Jahr tatsächlich aufzunehmen, weil sie in diesem Jahr zur Bewältigung der Notlage gebraucht werden.“²¹

An anderer Stelle heißt es:

„Demgemäß führt die unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung für Notsituationen kreditfinanzierte Zuführung an ein Sondervermögen nach dem Grundsatz der Jährlichkeit verfassungsrechtlich dazu, dass die dem Sondervermögen zugeführten Mittel grundsätzlich nur in demjenigen Rechnungsjahr, für welches sie durch den Beschluss nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG bereitgestellt sind, eingesetzt werden können.“²²

Weiter wird ausgeführt:

„Eine Entkoppelung der notlagenbedingten Kreditermächtigungen von der tatsächlichen Verwendung der Kreditmittel ist mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen in Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG nicht vereinbar, wonach Kreditermächtigungen, die in einem bestimmten Haushaltsjahr ausgebracht werden, sich auf die Deckung von Ausgaben beschränken müssen, die für Maßnahmen zur Notlagenbekämpfung in eben diesem Haushaltsjahr anfallen. Der in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vorausgesetzte „Fall“ ist jährlich festzustellen und zu verantworten. Die Mittel sind entsprechend in dem betreffenden Jahr zu verwenden.“²³

Zwingende Voraussetzung ist somit zunächst, dass die Kredite in demselben Jahr aufgenommen werden, in dem die Ermächtigung zur Überschreitung der Kreditobergrenzen durch den Deutschen Bundestag durch den jährlich zu fassenden Beschluss erteilt wurde. Darüber hinaus deuten die zitierten Passagen des Urteils jedoch darauf hin, dass das BVerfG auch die tatsächliche **Verwendung der kreditfinanzierten Mittel in dem genannten Jahr** für erforderlich hält.

21 Ebd., Rn. 173.

22 Ebd., Rn. 181.

23 Ebd., Rn. 207.

Nach § 26g StFG sind Maßnahmen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds zur Abfederung der Energiekrise indes nicht nur im Jahr 2022, sondern noch bis zum Ablauf des 30. Juni 2024 möglich. Hiervon wird auch in dem Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 6 und 7 GG vom 21. Oktober 2022 ausgegangen, in welchem von Maßnahmen „in den Jahren 2022 bis 2024“ die Rede ist.²⁴ Die Verwendung der kreditfinanzierten Mittel für Maßnahmen zur Krisenüberwindung wird somit nach der gesetzlichen Grundkonzeption auch für die beiden Jahre nach der krisenbedingten Zuweisung der Kreditermächtigung und der tatsächlichen Kreditaufnahme ermöglicht.

§ 26b Abs. 4 StFG bestimmt zudem, dass der Wirtschaftsstabilisierungsfonds zur Finanzierung der genannten Maßnahmen eine Rücklage bilden kann. Den Rücklagen sind bis zum Abschluss des Haushaltsjahres 2022 die bis zu diesem Zeitpunkt nicht benötigten Mittel aus der Kreditaufnahme und auch in den Folgejahren alle nicht verausgabten Mittel zuzuführen.

Zur Rücklagenbildung nimmt der Bundesrechnungshof (BRH) in seinem Bericht vom 18. Oktober 2022²⁵ Stellung. Er geht davon aus, dass die Ausgaben sogar „weit überwiegend erst in den Jahren 2023 und 2024 geleistet werden.“²⁶ Der BRH bewertet dies als „Kreditaufnahme auf Vorrat“.²⁷ Dementsprechend solle der die Kreditaufnahme legitimierende Notlagen-Beschluss „auf Vorrat de facto auch für die Jahre 2023 und 2024 erteilt werden“.²⁸ **Diese Entkoppelung von Finanzierungsbedarf und Kreditaufnahme verstoße gegen den Grundsatz der Jährlichkeit.**²⁹ Wegen des grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Verbots einer Kreditaufnahme dürfe eine schuldenregelkonforme Kreditaufnahme nur insoweit erfolgen, wie sie für den Ausgleich des jahresbezogen festzustellenden Defizits erforderlich sei, da ansonsten die Gefahr der Umgehung der Schuldenbremse durch auf Vorrat beschaffte kreditfinanzierte Mittel bestehe.³⁰

Wie bereits ausgeführt, ist der Grundsatz der Jährlichkeit, gegen den nach Auffassung des BRH im Falle des WSF verstoßen wird, nach dem genannten Urteil des BVerfG auf die notlagenbedingte Kreditaufnahme für Sondervermögen anwendbar. Festzuhalten bleibt somit, dass Zweifel bestehen, ob die gesetzlich vorgesehene Grundkonzeption, wonach die Kreditaufnahme ausschließlich im Jahr 2022 erfolgen soll, die Verwendung der kreditfinanzierten Mittel aber auch in

24 Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP hinsichtlich eines Beschlusses des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG vom 18. Oktober 2022, S. 2, 3, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/040/2004058.pdf>; angenommen am 21. Oktober 2023, vgl. Plenarprotokoll 20/64, S. 7261A-7279C, Ergebnis der Abstimmung auf S. 7287D, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20064.pdf#P.7261>, jeweils zuletzt abgerufen am 20. November 2023.

25 BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 18. Oktober 2022, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/wirtschaftsstabilisierungsfonds.pdf?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt abgerufen am 20. November 2023.

26 Ebd., S. 2, entsprechend auch S. 10.

27 Ebd., S. 11 ff.

28 Ebd., S. 12.

29 Ebd., S. 12.

30 Ebd., S. 13.

den Jahren 2023 und 2024 möglich ist, mit den Vorgaben des BVerfG in dem genannten Urteil vereinbar ist.

2.2.2. Tatsächliche Umsetzung der Kreditaufnahme beim WSF

In einem weiteren Bericht vom 29. August 2023 nimmt der BRH darüber hinaus zu der tatsächlichen Umsetzung der Finanzierung des WSF Stellung.³¹

In dem Bericht wird ausgeführt, dass der WSF bis zum 31. Dezember 2022 Ausgaben in Höhe von insgesamt 29,5 Milliarden Euro für in diesem Jahr durchgeführte Maßnahmen zuzüglich Zinsen von rund 0,7 Mrd. Euro geleistet habe. Zur Deckung habe die Bundesfinanzagentur im Auftrag des BMF Kredite am Finanzmarkt in entsprechender Höhe aufgenommen.³²

Vom Gesamtvolumen der auf das Jahr 2022 begrenzten Kreditermächtigung sei damit eine Differenz von rund 170 Milliarden Euro verblieben, welche 2022 noch nicht ausgeschöpft worden sei (Ausschöpfungsdifferenz).³³

Hinsichtlich dieser Ausschöpfungsdifferenz hat nach Auffassung des BRH im Jahr 2022 keine tatsächliche Kreditaufnahme stattgefunden. Vielmehr sei diese lediglich „fingiert“ worden.³⁴ Um die Kreditermächtigung des Jahres 2022 (für den WSF) vollständig zu nutzen, hätten BMF und Bundesfinanzagentur zwar eine Bundeszusatzemission (BZE) geschaffen. Hierbei handele es sich, ähnlich einer Bundesanleihe, um ein Bundeswertpapier. Allerdings solle die BZE nicht am Finanzmarkt gehandelt werden und daher den Rechtskreis des Bundes nie verlassen. Die BZE begründe daher keine Kreditaufnahme des Bundes.³⁵

Die tatsächliche Kreditaufnahme erfolge stattdessen in den Jahren 2023 und 2024 durch Begebung „herkömmlicher“ Bundeswertpapiere.³⁶ Für die dann aufzunehmenden Kredite fehle es jedoch an der verfassungsrechtlich zwingenden Kreditermächtigung.³⁷ Zwar stütze das BMF die Begebung der herkömmlichen Bundeswertpapiere auf § 26b Abs. 2 StFG. Der BRH vertritt jedoch die Auffassung, dass der Wortlaut dieser Vorschrift eindeutig nur auf Anschlussfinanzierungen zur Tilgung bestehender Kredite abstelle, aber nicht für die beabsichtigte Finanzierung der operativen Maßnahmen des WSF gelte.³⁸

31 BRH, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 29. August 2023, Ausschussdrucksache 20(8)4047.

32 Ebd., S. 6.

33 Ebd., S. 6.

34 Ebd., S. 2, 17.

35 Ebd. S. 7 ff.

36 Ebd., S. 15 f.

37 Ebd. S. 2, 15 f.

38 Ebd. S. 16.

Folgt man der Auffassung des BRH, wird die tatsächliche Kreditaufnahme des WSF im Rahmen des beschriebenen Vorgehens von dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 21. Oktober 2022 und der dem WSF auf dieser Grundlage für das Jahr 2022 eingeräumten Kreditermächtigung zeitlich entkoppelt. Eine solche zeitliche Entkopplung der tatsächlichen Kreditaufnahme von dem zugrundeliegenden Beschluss des Deutschen Bundestages und der dem entsprechenden Sondervermögen zugewiesenen Kreditermächtigung hat das BVerfG hinsichtlich des Zweiten Nachtragshaushalts in dem vorstehend erörterten Urteil wegen Verstoßes gegen die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit für verfassungswidrig erklärt.

2.3. Grundsatz der Vorherigkeit

Der vom BVerfG in dem genannten Urteil weiterhin erörterte Grundsatz der Vorherigkeit³⁹ ist dagegen hinsichtlich der dem WSF eingeräumten Kreditermächtigung nicht berührt, da diesbezüglich – anders als beim Zweiten Nachtragshaushalt 2021 – keine rückwirkende Änderung des Haushaltsgesetzes durch ein erst im Folgejahr beschlossenes Nachtragshaushaltsgesetz vorgenommen wurde.

3. Ergebnis

Zu der Frage, ob das Urteil des BVerfG vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 auf den WSF übertragbar ist, lässt sich somit abschließend Folgendes festhalten:

In Bezug auf den sachlichen Veranlassungszusammenhang erscheinen die Darlegungen in dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 21. Oktober 2022 zum WSF hinsichtlich der zu finanzierenden Maßnahmen zur Krisenbewältigung konkreter und damit substantiiertes als die Ausführungen in der Gesetzesbegründung zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021. Die vom BVerfG diesbezüglich angestellten Erwägungen dürften sich somit nach vorläufiger Einschätzung nicht unmittelbar auf den WSF übertragen lassen (vgl. hierzu unter 2.1.).

Problematischer erscheint jedoch die Frage, inwieweit das bezüglich des WSF gewählte Vorgehen mit den Grundsätzen der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit vereinbar ist (vgl. hierzu unter 2.2.). Die Frage stellt sich zunächst im Hinblick auf die gesetzliche Grundkonzeption des WSF. Diesbezüglich geht der BRH von einem Verstoß gegen den Grundsatz der Jährlichkeit aus, welcher nach dem BVerfG auf die notlagenbedingte Kreditaufnahme für Sondervermögen anwendbar ist (vgl. hierzu unter 2.2.1.).

Weitere verfassungsrechtliche Bedenken bestehen hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung der Kreditaufnahme des WSF. Hier geht der BRH davon aus, dass die tatsächliche Kreditaufnahme – anders als gesetzlich vorgesehen – zum größten Teil nicht im Jahr 2022 stattfindet, sondern erst in den Jahren 2023 und 2024.

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

Die damit verbundene zeitliche Entkopplung der Kreditaufnahme von dem Beschluss des Deutschen Bundestages zur Überschreitung der Kreditobergrenze und der Zuweisung der Kreditermächtigung erscheint vergleichbar mit der im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushalts 2021 gewählten Gestaltung, welche das BVerfG aufgrund eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit für verfassungswidrig erklärt hat (vgl. hierzu unter 2.2.2.).
