

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 11. Januar 2024

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 Stellungnahme fokussiert auf die das Haushaltsfinanzierungsgesetz begleitende Diskussion über einen Beschluss einer Notsituation nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG für die Beseitigung der Schäden der Flutkatastrophe im Ahrtal sowie einen etwaigen entsprechenden Beschluss für die Ausgaben im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg auf die Ukraine.

1. Notlagen-Beschluss zum Ahrtal

Während eine Flutkatastrophe unproblematisch einen Notlagengrund im Sinne von Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG darstellt, stellt sich insbesondere Frage, ob und inwiefern die für das Jahr 2024 aktuell vorgesehenen Ausgaben in Höhe von 2,7 Mrd. Euro eine „erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage“ darstellen. Vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 15. November 2023 unterliegt ein Notlagen-Beschluss nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG einer ausdifferenzierten gerichtlichen Überprüfbarkeit durch das BVerfG. Während der Notlagengrund gerichtlich vollumfänglich überprüfbar ist, hat der Gesetzgeber bzgl. der „erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage“ einen Beurteilungsspielraum anerkannt. Gerichtlich überprüfbar ist nur, ob die außergewöhnliche Notsituation zu einem außerordentlich – also nicht nur unerheblich – erhöhten Finanzbedarf geführt hat und damit grundsätzlich geeignet war, die staatliche Finanzlage

erheblich zu beeinträchtigen. Für die Frage, ab welcher konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt, kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.¹

Die **reduzierte verfassungsgerichtlich Überprüfbarkeit der quantitativen Schwelle der „erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage“** schirmt den Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers insoweit ab, dass er seine Entscheidung nicht an einem vorgegebenen singulären Kriterium oder Grenzwert auszurichten hat. Maßgeblich ist vielmehr, dass der Gesetzgeber sich auf plausible Erwägungen stützt, die es vertretbar erscheinen lassen, auf dieser Grundlage von einer erheblich beeinträchtigten Finanzlage auszugehen.

Es kommen **verschiedene finanzpolitische Bezugspunkte für die „erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage“** in Betracht. Die Beeinträchtigung der Finanzlage soll sich aus dem Verhältnis des Finanzbedarfs zur Finanzkraft ergeben.² Die Finanzkraft verweist auf finanzpolitisch steuerbare Mittel, die als Finanzierungspotential zur regelgrenzenkonformen Bewältigung der notlagenbedingten Ausgaben eingesetzt werden können. Voraussetzung dafür ist, dass es sich um **tatsächlich steuerbares Finanzierungspotential** handelt. Davon geht auch das BVerfG aus, wenn es betont, dass unerheblicher Finanzbedarf „durch Haushaltsumschichtungen, Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen gedeckt werden“ muss.³ Deshalb muss für die Beurteilung der Finanzkraft des Bundes außer Acht bleiben, was vom Haushaltsgesetzgeber kurzfristig nicht beeinflusst werden kann. Da es Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG zentral um die Absicherung der Handlungsfähigkeit des Staates bei der Krisenbewältigung geht⁴, können Bezugspunkt für die Finanzkraft nicht Mittel sein, über die der Bund in der kurzen Frist keine Kontrolle hat. Kurzfristig nicht beeinflussbare Einnahmen oder Ausgaben sind kein tauglicher Bezugspunkt zur Bestimmung der Beeinträchtigung der Finanzlage.

Vor diesem Hintergrund scheidet das Verhältnis der Notlagen-Ausgaben für das Ahrtal zum **gesamten Bundeshaushalt** wegen der Verbindungen großer Teile des Bundeshaushalts aus. Nur die **kurzfristig disponiblen Ausgaben** determinieren die Handlungsfähigkeit in der kurzfristigen Krisenbewältigung – diese beziffert der Bundesrechnungshof für den Bundeshaushalt auf rund 10 Prozent⁵, was auf der Ausgabenseite ein beeinflussbares Volumen von rund 42 Mrd. Euro bedeutet. Die Beschränkung auf diese **„freie Spitze“** korrespondiert mit der Finanzkraft des Bundes, denn Finanzkraft kann nur besitzen, wer die Ausgaben kurzfristig steuern kann, was für 90 Prozent der Ausgaben des Bundeshaushalts nicht der Fall ist. Alternativ hat auch die **Höhe des „normalen“ Verschuldungsspielraums** im Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme in Höhe von 0,35% der Wirtschaftsleistung eine gewisse Plausibilität zur Charakterisierung der Finanzlage.⁶ Je höher der Spielraum für die Nettokreditaufnahme, umso agiler kann auf außergewöhnliche Situationen iSv Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG reagiert werden.

¹ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 122.

² Christ, NVwZ 09, 1336; Dürig/Herzog/Scholz/Kube GG Art. 109 Rn. 207; Jarass/Picroth/Jarass GG Art. 109 Rn. 20.

³ BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 112.

⁴ BT-Drs. 16/12 410, S. 11; Dürig/Herzog/Scholz/Kube GG Art. 109 Rn. 204.

⁵ Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2023 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes v. 7.12.2023.

⁶ Büttner, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestag am 5. Dezember 2023, S. 3.

Letztlich ist die verfassungsrechtliche Konkretisierung der „erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage“ aber dünn. Deshalb sollten die einfachgesetzlichen **Normierungen der Bundeshaushaltsordnung** (BHO) herangezogen werden. Die BHO normiert in unterschiedlichen Zusammenhängen den Umgang mit ungeplant auftretenden „Maßnahmen erheblicher finanzieller Bedeutung“ für die Finanzplanung (etwa in §§ 28 Abs. 2, 29 Abs. 2, 38 Abs. 2, 3, 40 BHO). Diese Normen bieten als einfachgesetzliche Wertungen und geübte Praxis einen Anhaltspunkt dafür, was der Gesetzgeber als erhebliche Veränderungen der Finanzlage versteht. Insoweit die BHO die Maßnahmen erheblicher finanzieller Bedeutung einem Sonderregime unterwirft, tut sie dies auch, weil solche Maßnahmen die Finanzkraft des Bundes außerplanmäßig beanspruchen. Insoweit können „Maßnahmen erheblicher finanzieller Bedeutung“ im Sinne der BHO als Indikation für eine Belastung der Finanzkraft des Bundes verstanden werden.

Als Bezugspunkt für „Maßnahmen erheblicher finanzieller Bedeutung“ im Sinne der BHO wird häufig auf den jeweiligen Einzelplan Bezug genommen wird.⁷ Der **Einzelplan ist eine plausible Bezugsgröße** für die Beeinträchtigung der Finanzlage, weil damit zum Ausdruck kommt, dass die einzelplaninterne Flexibilität nicht ausreicht, um die unvorhergesehenen Maßnahmen zu bewältigen. Damit ist noch keine Aussage zur verfassungsrechtlich erforderlichen „Erheblichkeit“ getroffen (s.u.), sondern lediglich, dass der Einzelplan, innerhalb dem die notlagenbedingten Mehrausgaben auftreten, die Mehrkosten nicht plankonform abbilden kann und der Finanzbedarf somit zumindest geeignet ist, die Finanzkraft des Bundes (und damit die Finanzlage⁸) in einer Weise zu belasten, an welche die BHO restriktive Anforderungen stellt.

Davon zu unterscheiden ist die Frage, ab wann eine Beeinträchtigung der Finanzlage **„erheblich“** ist im Sinne von Art. 115 Abs. 2. S. 6 GG. Auch hierzu schweigt das Verfassungsrecht und der Beurteilungsspielraum, der sich auf die „Höhe“ ab welcher der Haushaltsgesetzgeber von einer Beeinträchtigung erstreckt mit der Wirkung, dass es keine starre Grenzen geben darf. Für die Erheblichkeitsschwelle bietet die BHO einen Referenzpunkt. Zum einen normieren die Verwaltungsvorschriften zur BHO, dass von Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung, wenn sie innerhalb des Kapitels einen maßgeblichen Anteil haben (VV 4 zu § 38 BHO). Noch präziser soll „Erheblichkeit“ vorliegen, wenn der geplante Betrag um mehr als **5 Prozent überschritten** wird (VV 3.1 zu § 38 BHO).

Eine verallgemeinerungsfähige Konkretisierung der „erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage“ darf nicht den Blick darauf verstellen, dass auch eine **kontextabhängige Bewertung der Beeinträchtigung der Finanzlage** zulässig und von dem vom BVerfG anerkannten Beurteilungsspielraum für dieses Tatbestandsmerkmal gedeckt ist. Eine solche kontextabhängige Bewertung zeigt sich offen für **ökonomische und finanzpolitische Handlungszwänge** des konkreten Einzelfalls. In diesem Sinne können abhängig vom Kontext Einnahme- und Ausgabekanäle offen oder versperrt sein und die Bewertung der Finanzlage beeinflussen. In diesem Sinne wird auch die Haushaltspraxis unter der BHO dahingehend verstanden, dass sich die „erhebliche finanzielle Bedeutung“ einer Maßnahme nicht durch eine starre betragsmäßige Grenze festlegen lässt, sondern je nach Volumen des Einzelplans oder der Umstände schwanken kann.⁹ Kontextprägend war im

⁷ Gröpl, BHO, § 28 Rn.10; Scheller, BHO, § 28 Rn.79; Müller, in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 79. Lfg., § 40, Rn. 37.

⁸ Oben Fn. 2.

⁹ Müller, in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 79. Lfg., § 40, Rn. 37.

vorliegenden Fall, dass die Bundesregierung als Reaktion auf das BVerfG-Urteil mit einem kurzfristigen Konsolidierungsbedarf iHv rund 16 Mrd. Euro konfrontiert war, um verfassungskonforme Haushalte aufzustellen. Bei einem solchen diffizilen und **kurzfristigen „finanzpolitischen Kraftakt“** fallen auch vergleichsweise kleinere Ausgabenposten ins Gewicht und beeinflussen die Haushaltskonsolidierung und damit die Finanzlage. Zudem hat das BVerfG ausdrücklich keine „Erforderlichkeitsprüfung“ zur Voraussetzung gemacht, mithin ist der Gesetzgeber bei der Krisenbewältigung verfassungsrechtlich nicht „zur Ausschöpfung anderer Konsolidierungsspielräume gehalten“.¹⁰ Die Regierung musste sich also nicht weiteren Konsolidierungszwängen beugen, sondern kann die notlagenbedingten Mehrbedarfe durch Neuverschuldung decken. Jedenfalls muss es die kontextspezifischen Erwägungen von Bundesregierung und Haushaltsgesetzgeber überlassen sein, ab welcher Höhe – und hierauf erstreckt das BVerfG den Beurteilungsspielraum explizit – sie von einer Beeinträchtigung der Finanzlage ausgehen.

Vom Beurteilungsspielraum erfasst ist auch eine von ökonomischen und haushaltsrechtlichen Erwägungen angeleitete **überjährige Streckung der Wiederaufbauhilfen**. Würde man die Notsituation auf das erste Jahr beschränken, bestünde ein Zwang, sämtliche erforderliche Wiederaufbauhilfen sofort auszugeben. Dies liefe nicht nur haushaltsrechtlich den **Geboten der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zuwider**. Auch würde jede ökonomische Logik untergraben, die Ausgaben und Aufbauhilfen auf der Zeitachse zu strecken, um effizient und wirkoptimal zu sein. Wenngleich die Wiederholung des Notlagen-Beschlusses somit aus Gründen der Jährigkeit erforderlich ist, muss bei einem wiederholten Beschluss der Motivation für die zeitlich gestreckten Ausgaben Rechnung getragen werden. Dies ändert nichts daran, dass die Ausgaben im Veranlassungszusammenhang mit der Notsituation stehen müssen.

Für die Ahrtal-Hilfen als notlagenbedingte Ausgaben ergibt sich daraus folgendes: Der Haushaltsgesetzgeber ist bei der Ausfüllung seines Beurteilungsspielraums **nicht an ein einzelnes Kriterium gebunden**, vielmehr muss seine Begründung schlüssig sein und zumindest vertretbar erscheinen lassen, vom Vorliegen einer „erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage“ auszugehen. Jedenfalls untauglich als Bezugspunkt ist der Gesamthaushalt, weil er größtenteils aus indisponiblen Ausgaben außerhalb der kurzfristigen Steuerungsreichweite des Gesetzgebers steht. Im Einklang mit den einfachgesetzlichen Regelungen der BHO erscheint der **Einzelplan eine plausible Bezugsgröße** zur Bestimmung der Finanzlage, in Falle der Ahrtal-Hilfen der Einzelplan 60. Ebenso kann der Finanzbedarf zum kontextspezifischen Konsolidierungsaufwand iHv 16 Mrd. Euro ins Verhältnis gesetzt werden. Geht man im Einklang mit der BHO von „Erheblichkeit“ zumindest von einer Abweichung in Höhe von 5 Prozent aus, stellt der Finanzbedarf in Höhe von 2,7 Mrd. Euro sowohl in Bezug auf den Einzelplan 60 (ca. 21 Mrd. Euro in 2024) wie auch im Verhältnis zum Konsolidierungsaufwand (16 Mrd. Euro) eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage dar.

2. Auswirkungen der Ukraine-Notsituation unter aufschiebender Bedingung für den Bundeshaushalt 2024

Aus den politischen Absichtserklärungen im Umfeld des Haushalts 2024 ergibt sich zudem, dass sich die Regierung vorbehält, zu einem späteren Zeitpunkt eine Notlage zu erklären. Da die

¹⁰ BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 146.

Erklärung der Notlage gewissermaßen unter „aufschiebender Bedingung“ vorgebracht wurde, können sich daraus Konsequenzen für die aktuelle Aufstellung des Haushalts insofern ergeben, als das eine solche zukünftige Erklärung den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu einem vorgelagerten Zeitpunkt ergeben könnte.

Das Vorliegen einer Notlage im Sinne von Art. 114 Abs. 2 S. 6 GG erscheint – vorbehaltlich einer entsprechenden Begründung – zumindest nicht ausgeschlossen. Insofern es sich bei dem Angriffskrieg um ein unvorhergesehenes Ereignis außerhalb der Kontrolle der Bundesregierung handelt, erscheint es nicht abwegig, dass aus dem **humanitären, militärischen und finanziellen Beistand**, der zum Teil europarechtlich und völkerrechtlich determiniert ist, erhebliche Mehrausgaben zur Eindämmung der Kriegsfolgen resultieren, die zudem geeignet sind, zu einer Beeinträchtigung der Finanzlage zu führen.

Aber ist die angekündigte aufgeschobene Notlagen-Erklärung, eine Notlagen-Erklärung mit aufschiebender Bedingung, vereinbar damit, dass das Gericht an fortdauernde Krisen erhöhte und eingrenzende Anforderungen bzgl. der Darlegungs- und Begründungslasten gestellt hat? Konkret erwartet das BVerfG, dass „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.“¹¹ Während die Krise des Angriffskrieges tatsächlich nunmehr längere Zeit andauert, sind bislang keine notlagenbedingten Kredite für die Ukraine-Hilfe in Anspruch genommen worden. Was die vorherigen Notlagenerklärungen zu Energiepreisen in 2023 und 2022 anbelangt, so nehmen diese zwar ebenfalls ihren Ursprung im Angriffskrieg Russlands, sie stehen allerdings nicht im Sachzusammenhang mit den zu leistenden humanitären, finanziellen und militärischen Hilfen für die Ukraine. Sollte die Notlage somit zu einem späteren Zeitpunkt erklärt werden, stellt sie somit keine wiederholte Notlage dar und unterfällt damit prima facie auch nicht verschärften Darlegungslasten.

Gleichwohl könnte ein „strategisches“ Zurückhalten der Notlagenerklärung dem Geist des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG zuwiderlaufen, dem es zentral um die Bewältigung unvorhersehbarer und plötzlich auftretender notlagenbedingter Finanzbedarfe geht.¹² Der Haushaltsgesetzgeber müsste im Rahmen einer etwaigen Notlagenerklärung entsprechenden Begründungsaufwand leisten, inwiefern in der Zukunft auftretende Ereignisse ein plötzliches Ereignis, zumindest aber eine **signifikante Verschärfung der Notlage**, im Sinne von Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG darstellen.

Mit Blick auf eine eventuelle gerichtliche Überprüfung verfassungsrechtlich kluger – jedoch nicht verfassungsrechtlich zwingender – Ansatz wäre eine **absichtende Verarbeitung der Notlage im vorliegenden Haushaltsentwurf und einer etwaigen zukünftigen Notlagenerklärung**. Geht der Haushaltsgesetzgeber grundsätzlich davon aus, dass der Ukraine-Krieg einen Notlagengrund im Sinne einer „außergewöhnlichen Notsituation“ darstellt, und geht die Regierung zum jetzigen Zeitpunkt außerdem davon aus, die daraus resultierenden Mehrausgaben innerhalb der Regelgrenzen der Schuldenregel bewältigen zu können, sollte sie das entsprechend klarstellen: dass die Voraussetzungen eines Notlagengrundes gegeben sind und dass sie jedoch aktuell nicht von einer „erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage“ ausgeht. Durch zeitliches Absichten

¹¹ BVerfG v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 151.

¹² BeckOK GG/Reimer GG Art. 109 Rn. 66.

der Tatbestandsmerkmale des Notlagen-Beschlusses nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG würde die Begründung einer Notlagenerklärung zum späteren Zeitpunkt verfassungsrechtlich auf vergleichsweise festen Boden stehen.

Vorzugswürdig wäre jedoch eine Finanzierung der Ukraine-Hilfe auf **europäischer Ebene**. Für genuin europäische öffentliche Güter sollte eine europäische Finanzierung ins Auge gefasst werden. Militärhilfen für die Ukraine fußen auf der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, sie gewährleisten die Sicherheit Europas als Ganzes – betroffen sind damit genuin europäische öffentliche Güter. Für solche Güter besteht eine ökonomische Ratio, auf europäischer, nicht mitgliedstaatlicher Ebene finanziert zu werden. Eine entsprechend ausgestatteter **Europäischer Verteidigungsfonds** trüge dem europäischen Ansatz Rechnung und würde entsprechende Größenvorteile auf EU-Ebene heben. Finanzierungen können entweder im Rahmen eines modifizierten EU-Haushalts oder durch einen modifizierten Eigenmittelbeschluss im Wege der Kreditfinanzierung ermöglicht werden. Eine Kreditfinanzierung erscheint innerhalb der vom BVerfG für zweckgebundene EU-Verschuldung gezogenen Grenzen möglich.