

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

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

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Frau Stellvertretende Vorsitzende
Bettina Hagedorn, MdB

Per Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

10. Januar 2024

Schriftliche Stellungnahme
zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 11. Januar 2024
zu dem Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024
BT-Drs. 20/9999

I. Art. 5 Nr. 4 – Vollständiger Leistungsentzug

Die geplante Regelung ergänzt § 31a SGB II dahin, dass der Leistungsanspruch in Höhe des Regelbedarfes entfällt, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte eine zumutbare Arbeit nicht aufnehmen. Das setzt voraus, dass die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme tatsächlich und unmittelbar bestehen und willkürlich verweigert worden sein muss. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird die Verfassungsmäßigkeit der Regelung mit dem Verweis auf das Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 (BVerfGE 152, 98, 148, Rn. 209) gestützt. Danach ist ein vollständiger Leistungsentzug zu rechtfertigen, wenn und solange Leistungsberechtigte es selbst in der Hand haben, durch Aufnahme einer ihnen angebotenen zumutbaren Arbeit ihre menschenwürdige Existenz tatsächlich und unmittelbar durch die Erzielung von Einkommen selbst zu sichern. Da der Gesetzgeber ausdrücklich betont, dass er mit seiner Regelung von der durch das Bundesverfassungsgericht festgestellten verfassungsrechtlichen Möglichkeit eines vollständigen Leistungsentzugs Gebrauch machen will, ist die geplante Regelung verfassungsorientiert im Sinne der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu interpretieren und in dieser Interpretation verfassungsgemäß.

II. Außergewöhnliche Notsituation (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG) 2024

Mit dem Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 reagiert der Gesetzgeber auf das Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021. In diesem Urteil hat der Senat festgestellt, dass es neben den geschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG weitere ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzungen für die Annahme einer außergewöhnlichen Notsituation und die in einer solchen Situation erlaubte Kreditaufnahme gibt (Rn. 99 ff.). Dazu gehört, dass die für die Annahme einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation notwendige „erhebliche Beeinträchtigung“ der staatlichen Finanzlage nur eingeschränkt verfassungsgerichtlich kontrollierbar ist, weil dem Gesetzgeber für die Frage, ab welcher konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt, ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zukommt (Rn. 122). Das Tatbestandsmerkmal der „erheblichen Beeinträchtigung“ der staatlichen Finanzlage stellt in allgemeiner Weise auf den Einfluss der äußeren Krise auf die staatlichen Finanzen in ihrer Gesamtheit ab. „Weitere Anforderungen ergeben sich aus dem Merkmal der Erheblichkeit nicht“ (Rn. 112). Das Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 weist außerdem darauf hin, dass einer langfristig angenommenen Krisensituation mit jährlich wiederholten Feststellungen einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation begegnet werden kann (Rn. 212). Wenn der Gesetzgeber wiederholt von der Möglichkeit notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch macht, wachsen allerdings die Anforderungen an seine Darlegungslasten. Sie betreffen sowohl die Gründe für das Fortbestehen der Krise als auch die Geeignetheit der geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung (Rn. 151).

Diese Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts haben für die Antwort auf die Frage Bedeutung, ob 2024 mit Blick auf die Nachwirkungen der Flutkatastrophe im Ahrtal und die Fortdauer des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine ein Notlagenbeschluss des Bundestages getroffen werden könnte. Die Flutkatastrophe stellt eine Naturkatastrophe im Sinne der Verfassung dar. Auszugehen ist insoweit von der Unterscheidung zwischen der Normallage, in der ein Haushaltsausgleich durch die Aufnahme von Krediten untersagt ist, und einer Notlage in Form einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG. Eine Notlage im Sinne des Grundgesetzes kann sich aus mehreren Krisenelementen ergeben, wenn diese gleichzeitig auftreten. Folglich können auch erst

mehrere Krisenelemente in ihrer Gesamtheit eine „erhebliche Beeinträchtigung“ der staatlichen Finanzlage verursachen.

Unabhängig davon ist festzuhalten, dass die Flutkatastrophe im Ahrtal, die seit 2021 mit der Einrichtung eines mit 16 Milliarden Euro kreditfinanzierten Sondervermögens bewältigt werden soll, schon für sich allein die Finanzlage des Bundes erheblich beeinträchtigt. Zu betonen ist in verfassungsrechtlicher Sicht, dass es sich im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts um eine langfristige Krisensituation handelt, die zu ihrer Bewältigung auch eine langfristige Kreditaufnahme auf der Grundlage jährlich wiederholter Notlagenbeschlüsse erlaubt. Maßstab für die Erheblichkeit einer Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage ist der Finanzbedarf, der sich aus der Notlage insgesamt ergibt, und nicht der jährliche erforderliche Teilbetrag zu ihrer finanziellen Bewältigung. Der Gesetzgeber könnte also mit Blick auf die 2024 voraussichtlich erforderliche Kreditaufnahme in Höhe von 2,7 Milliarden Euro als des in diesem Jahr fällig werdenden Teilbetrags des insgesamt zur Notlagenbewältigung erforderlichen Gesamtbetrags der Kreditaufnahme in Höhe von 16 Milliarden Euro erneut einen Notlagenbeschluss treffen.

Das Gleiche gilt für die außergewöhnliche Notsituation, soweit sie auf dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine beruht. Auch sie begründet eine langfristige Notlage, die nur über mehrere Jahre hinweg finanziell durch Kreditaufnahmen bewältigt werden kann und die deshalb jährlich wiederholte Notlagenbeschlüsse rechtfertigt.

III. Sondervermögen

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat in seinem Urteil vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 entschieden, dass die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit im Staatsschuldenrecht sich auf die Ausnahmeregelung des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen erstrecken und nicht dadurch außer Kraft gesetzt werden können, dass der Haushaltsgesetzgeber eine Gestaltungsform wählt, bei der Kreditermächtigungen für ein juristisch unselbstständiges Sondervermögen nutzbar gemacht werden. Damit ist es ausgeschlossen, dass ein juristisch unselbstständiges Sondervermögen in einem Haushaltsjahr unter Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel der Schuldenbremse mit Kreditermächtigungen ausgestattet wird, von denen erst in späteren Jahren Gebrauch gemacht wird, ohne dass erneut eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt worden wäre.

Werden Sondervermögen hingegen mit Einnahmen aus Krediten finanziert, die der Bund bis zu 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt aufnehmen darf, ohne dass von der Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG Gebrauch gemacht wird, beanspruchen die Aussagen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Schuldenbremse für sie keine Geltung. Das wird im Urteil des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich festgestellt (Rn. 173). Das Urteil beschäftigt sich ebenso wie das gesamte Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht mit der rechtlichen Reichweite der Schuldenbremse. Es untersagt Gestaltungen, welche die Reichweite der Schuldenbremse begrenzen würden, verhält sich aber nicht zur Kreditfinanzierung von Sondervermögen, die ohne Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG erfolgt. Auf diese Form der Kreditfinanzierung von Sondervermögen hat sich weder der Normenkontrollantrag bezogen noch ist sie Gegenstand der mündlichen Verhandlung vor dem Zweiten Senat gewesen. Auch die Argumentation des Urteils bezieht sich ausschließlich auf Gestaltungen unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse und äußert sich nicht zur Kreditfinanzierung von Sondervermögen, für die eine Ausnahme von der Schuldenbremse nicht in Anspruch genommen worden ist.

Wieland