

Haushalten in Krisenzeiten – deutliche Worte des BVerfG

Die Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie kostet Geld. Aber nicht ganz so viel, wie zunächst gedacht: Eine im Wege des Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 beschlossene Kreditermächtigung iHv 60 Milliarden Euro wurde für die Pandemiefolgenbekämpfung nicht benötigt. Infolgedessen hat die Ampelkoalition die Mittel auf den sog. *Klima- und Transformationsfonds* (KTF) übertragen. Die Abgeordneten der Unionsfraktion sind vor dem BVerfG hiergegen erfolgreich vorgegangen (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, BeckRS 2023, 31615).

Der erhöhte Finanzbedarf in Krisenzeiten auf Seiten des Staates verhilft Begriffen wie Nachtragshaushalt, Schuldenbremse, Haushaltssperre und Sondervermögen zu bedeutender Prominenz in den Nachrichten.

► **Dazu in der JuS:** Waldhoff Was ist eigentlich ... ein Sondervermögen?, JuS 2022, 319; Waldhoff Kurz erklärt (Sondervermögen, Schuldenbremse, Nachtragshaushalt), abrufbar auf www.JuS.de; Pracht Was ist eigentlich ... eine Haushaltssperre?, JuS 2023, 1015.

Die krisenbezogene Haushaltspolitik der letzten Jahre wird also nun von einem aktuellen BVerfG-Urteil flankiert, das Akad. Rat a. Z. Dr. Robert Pracht von der Universität Heidelberg (Lehrstuhl Prof. Dr. Ekkehart Reimer) in den finanzrechtlichen Zusammenhang einordnet:

Worin genau bestehen die deutlichen Worte des BVerfG in Bezug auf das Haushalten in Krisenzeiten?

Pracht: Neben der konkreten Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Zweiten Nachtragshaushalts 2021 erscheint mir ein Satz des BVerfG zu Beginn der Begründetheitsprüfung besonders erwähnenswert: Beim Haushaltsverfassungsrecht und insbesondere bei dem Staatsschuldenrecht handele es sich nicht um „minder verbindliche Regelungen“ im Sinne von „soft law“ oder um „Normen minderer Geltungskraft“. Das hat man vermutlich in der Politik – bestärkt durch die frühere und jetzt überholte, sehr zurückhaltende Rechtsprechung des BVerfG – lange anders gesehen.

Aus welchen Gründen kam das BVerfG zu der Überzeugung, dass der Zweite Nachtragshaushalt 2021 verfassungswidrig ist?

Pracht: Das BVerfG hat drei Gründe benannt, die jeder für sich bereits zur Verfassungswidrigkeit des Zweiten Nachtragshaushalts 2021 führen:

1. Der Gesetzgeber hat nicht hinreichend den erforderlichen Veranlassungszusammenhang zwischen der Notlagensituation und der Kreditaufnahme dargelegt.

2. Kreditermächtigungen auf der Basis der Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse können nicht in einem Jahr ungenutzt bleiben und auf das folgende Haushaltsjahr verschoben werden.

3. Ein Nachtragshaushalt kann nicht beschlossen werden, wenn wie hier das durch ihn betroffene Haushaltsjahr schon abgelaufen ist.



Akad. Rat Dr. Robert Pracht

Lassen Sie uns die ersten beiden Gründe kurz vertiefen: Was ist mit dem angesprochenen Veranlassungszusammenhang genau gemeint?

Pracht: Die hier maßgebliche Vorschrift des Art. 115 II 6 GG, die eine Ausnahme vom sonst geltenden Neuverschuldungsverbot aufstellt, spricht nur davon, dass erstens eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation vorliegen muss, die sich zweitens der Kontrolle des Staates entzieht und die drittens die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Von diesen drei geschriebenen tatbestandlichen Voraussetzungen hält das BVerfG nur die erste für voll justiziabel; die anderen beiden seien nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar.

Der darüber hinaus geforderte, ungeschriebene Veranlassungszusammenhang verlangt – zur wirksamen Begrenzung der angesprochenen recht elastischen Voraussetzungen – eine Darlegung des Gesetzgebers, aus welchen Gründen wegen der außergewöhnlichen Notsituation eine Über-

schreitung der Kreditobergrenze notwendig sei. Damit wird ausdrücklich keine Verhältnismäßigkeitsprüfung verlangt, wohl aber die Darlegung des Zusammenhangs zwischen konkreten Verschuldungsermächtigungen und einer Notsituation. Genau diesen Zusammenhang zwischen der Corona-Pandemie als außergewöhnlicher Notsituation und den durch die Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung im KTF hat der Gesetzgeber hier nach Ansicht des BVerfG nur unzureichend dargelegt.

Zu dem zweiten selbstständig tragenden Grund: Warum können Kreditermächtigungen nicht von einem Haushaltsjahr auf das andere übertragen respektive umgeschichtet werden?

Pracht: Das ist nicht per se ausgeschlossen. Die BHO erlaubt ausdrücklich in gewissen Fällen die Fortgeltung von Kreditermächtigungen. Dem BVerfG ging es hier aber um Folgendes: Wenn in einem Jahr Kreditermächtigungen gerade zur Bewältigung einer außergewöhnlichen Notsituation bereitgestellt wurden, müssen diese Kredite auch in diesem Jahr und nicht erst in einem der Folgejahre in Anspruch genommen werden. Anderenfalls könnten – entgegen der Intention der Schuldenbremse – kreditfinanzierte Rücklagen gebildet werden.

Handelt es sich beim KTF eigentlich um ein Sondervermögen oder um einen Nachtragshaushalt?

Pracht: Bei dem KTF handelt es sich um ein Sondervermögen, das bereits 2010 unter dem Namen „Energie- und Klimafonds“ geschaffen wurde. 2022 hat der Gesetzgeber dieses Sondervermögen in „Klima- und Transformationsfonds“ umbenannt. Dem KTF wurden durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 60 Milliarden Euro von nicht genutzten Kreditermächtigungen aus 2021 zur Verfügung gestellt.

Welche Folgen hat die Entscheidung für ähnliche Situationen auf Landesebene?

Pracht: Schon vor dem BVerfG haben sich zwei Landesverfassungsgerichte mit der Zulässigkeit von Sondervermögen beschäftigt. Auch in anderen Bundesländern sind Verfahren anhängig, bei denen die hier behandelten Fragen um die Schuldenbremse virulent werden. Sicher werden auch die

Landeshaushaltsgesetzgeber das Urteil des BVerfG gewissenhaft prüfen.

Was wird nun aus dem Transformationsprozess im Bereich Digitalisierung und Klimawandel? Kommen andere Finanzierungsmöglichkeiten in Betracht?

Pracht: Das ist in erster Linie eine politische Frage. Der Finanzminister hat unmittelbar nach Bekanntwerden des Urteils eine Haushaltssperre für den KTF erlassen. Kurz- und mittelfristig kann der Gesetzgeber natürlich für die Finanzierung auf andere Instrumente wie Steuererhöhungen, Ausgabenkürzungen und alternative Prioritätensetzungen im Haushaltsplan zurückgreifen. Auch könnte sich der Gesetzgeber auf den Standpunkt stellen, dass der Klimawandel oder die multiplen (kriegsbedingten) Krisen eine außergewöhnliche Notsituation darstellen, für die zusätzliche Kreditaufnahmen notwendig sind. Schließlich könnte der verfassungsändernde Gesetzgeber auch die Vorschrift des Art. 115 II 6 GG modifizieren und Kreditaufnahmen (wieder) unter weniger strengen Voraussetzungen zulassen oder wie bei der Bundeswehr das Sondervermögen KTF in das Grundgesetz implementieren.

Wie verhält sich die KTF-Entscheidung zum NGEU-Urteil?

Pracht: Die aktuelle Entscheidung des BVerfG betrifft das klassische nationale Haushaltsrecht, während es beim NGEU-Urteil um Integrationsverfassungsrecht und insbesondere um die Frage ging, ob Deutschland dem Eigenmittelbeschluss der EU zustimmen durfte. Einen besonders qualifizierten Verstoß gegen Unionsrecht – für dessen Auslegung ist primär der EuGH zuständig – konnte das BVerfG im NGEU-Urteil nicht feststellen.

► Vertiefung – EU-Haushalt: Next Generation EU.

S. dazu Ruffert JuS-Kurzinterview und Kurz erklärt (NGEU, Eigenmittel der EU, Fiskalunion), abrufbar auf www.JuS.de; Ruffert JuS 2023, 277 (Anm. zum NGEU-Urteil).

Das Interview haben wir am 20.11.2023 geführt.