



6. Januar 2022

## Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages  
am 10. Januar 2022, 13 bis 15 Uhr, in Berlin

**Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung  
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum  
Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (BT-Drs. 20/300)**

### I. Inhalt des Entwurfs eines Zweiten Nachtragshaushalts 2021 (2. NTE 2021)

Der am 13. Dezember 2021 dem Deutschen Bundestag zugeleitete 2. NTE 2021 sieht vor, bei Kapitel 6002 Titel 614 01 den Ansatz „Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (EKF)“ von 2,5 Mrd. Euro um **60,0 Mrd. Euro** auf 62,5 Mrd. Euro zu erhöhen.<sup>1</sup> Gedeckt werden soll diese Aufstockung durch eine neu veranschlagte globale Mehreinnahme von **25,0 Mrd. Euro** (Kapitel 6002 Titel 371 03) sowie die Erhöhung der globalen Minderausgabe von -6,0 Mrd. Euro um **-35,0 Mrd. Euro** auf -41,0 Mrd. Euro (Kapitel 6002 Titel 972 01). Mit diesem beiden **kreditgedeckten** Globalpositionen werden die im laufenden Haushaltvollzug erwarteten Entlastungen abgebildet. Im Ergebnis soll auf diese Weise die im Haushalt 2021 (in der Fassung des Ersten Nachtrags) veranschlagte **Nettokreditaufnahme von 240,2 Mrd. Euro vollständig** in Anspruch genommen werden. Die Zuweisung an den EKF sei *„erforderlich, um nachhaltige Finanzierungsmöglichkeiten zur Überwindung des Klimawandels bzw. zur Transformation der deutschen Volkswirtschaft im Rahmen der Überwindung der Pandemie zu schaffen, damit in der anhaltenden pandemischen Notsituation Planungssicherheit für die Folgejahre zu geben und hiermit zusätzliche private Investitionstätigkeit anzuregen“*.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Nach Darstellung der **Bundesregierung** soll der EKF künftig zu einem „Klima- und Transformationsfonds“ weiterentwickelt werden.

<sup>2</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021, Bundestagsdrucksache 20/300, Begründung: A. Allgemeiner Teil, Nr. I. Ausgangslage und Notwendigkeit der Regelung.

In diesem Kontext schlägt die Bundesregierung vor, für die Berechnung der schuldenregelrelevanten Nettokreditaufnahme nicht mehr die Finanzierungssalden der Sondervermögen heranzuziehen. Stattdessen sollen hierfür die Zuweisungen aus dem Kernhaushalt an den EKF und an andere sogenannte unechte Sondervermögen<sup>3</sup> berücksichtigt werden. Diese Zuweisungen werden oftmals um mehrere Haushaltsjahre vor dem kassenmäßigen Bedarf im jeweiligen Sondervermögen veranschlagt und trotzdem als Ist-Ausgabe in der Haushaltsrechnung für den Kernhaushalt gebucht. Mit der vorgesehenen Änderung sollen insbesondere „*systematische Inkonsistenzen beseitigt*“ werden, „*da damit die Buchungstechnik bei den Sondervermögen der Buchungstechnik beim Kernhaushalt angeglichen wird*“.<sup>4</sup>

## II. Zweiter Nachtragsentwurf 2021 verfassungsrechtlich zweifelhaft

Die im 2. NTE 2021 veranschlagte Zuweisung von 60,0 Mrd. Euro an den EKF erscheint unter mehreren Aspekten verfassungsrechtlich zweifelhaft.

### 1. Unmittelbarer Veranlassungszusammenhang fehlt

Der für eine durch einen Notlagenkredit auf Basis der Schuldenregel erforderliche unmittelbare Veranlassungszusammenhang zwischen der Zuweisung von 60 Mrd. Euro an den EKF und der Bekämpfung der Corona Pandemie ist nicht schlüssig erläutert. Zudem wird nicht die vorrangig zu nutzende Möglichkeit des Einsatzes der bestehenden Rücklage zur Deckung des (vermeintlichen) Zuweisungsbedarfs des EKF thematisiert.

Mit der Zuweisung an den EKF sollen Maßnahmen zur Überwindung des **Klimawandels** und zur **Transformation der Volkswirtschaft** finanziert werden. Die Bekämpfung des Klimawandels ist sicherlich ein zentrales politisches Ziel, dem sich Bund und Länder in den nächsten Jahren stellen müssen. Der Klimawandel stellt aber **keine außergewöhnliche Notsituation** im Sinne von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 i. V. m. Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz dar. Eine solche setzt voraus, dass es sich um eine **akute, plötzlich auftretende Krise** handelt, deren Bewältigung schnelle, zeitlich begrenzte Finanzierungsanstrengungen erfordert. Das unstrittige Erfordernis **enger Konnexität** zwischen Notsituation und finanzrelevanter Maßnahmen zu deren Bekämpfung ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz, der Bund und Länder u. a. ermächtigt, eine

<sup>3</sup> Sog. unechte Sondervermögen wie der EKF haben keine eigene Kreditermächtigung. Sie verwalten ausschließlich Haushaltsmittel in Form von Ermächtigungen und verfügen weder über Vermögen noch über Schulden.

<sup>4</sup> Vgl. 2. NTE 2021, Begründung, A. Allgemeiner Teil, Nr. III. Artikel 115 des Grundgesetzes (Fn. 2).

Ausnahmeregelung vorzusehen „**für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen**“. Beim Klimawandel handelt es sich indessen um eine **dauerhafte Herausforderung**, der außerhalb der Notlagenindikation der Schuldenregel dauerhaft finanzwirtschaftlich zu begegnen ist.

In der Begründung zum 2. NTE 2021 versucht die Bundesregierung, eine Verbindung zwischen Klimaschutzmaßnahmen und der aktuellen Pandemie zu ziehen, um den erforderlichen **unmittelbaren Veranlassungszusammenhang**<sup>5</sup> zwischen der pandemischen Notsituation und der veranschlagten Zuweisung an den EKF herzustellen. Dazu wird schlicht behauptet, die dem EKF über den 2. NTE 2021 zugewiesenen Mittel seien „zur Überwindung der pandemiebedingten Notsituation erforderlich“<sup>6</sup>. Aus einer solchen bloßen Behauptung lässt sich nicht folgern, dass die durch die Notlagenkredite finanzierten klimarelevanten Maßnahmen **final** auf die Beseitigung der pandemischen Notlage<sup>7</sup> ausgerichtet sind.

Würde man eine solche pauschale Begründung als stichhaltig anerkennen, würde damit einer **uferlosen Neuverschuldung** der Weg bereitet. Denn von der Corona-Pandemie dürften nicht nur Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels, sondern so gut wie **alle finanzpolitisch relevanten Bereiche** betroffen sein – seien es die analoge und digitale Infrastruktur, das Gesundheitswesen, Bildung und Forschung oder die wirtschaftliche Zusammenarbeit. Die im Grundgesetz festgelegten engen Vorgaben für Notlagenkredite würden mit einer solchen „Argumentation“ **komplett ausgehebelt** – die Schuldenregel würde damit in einem zentralen Punkt entwertet.<sup>8</sup>

Zudem fehlt in der Begründung zum 2. NTE 2021 jegliche Erläuterung, warum nicht an Stelle der Inanspruchnahme von Notlagenkrediten vorhandene haushalterische Spielräume wie die Auflösung von Rücklagen genutzt werden. Selbst wenn man im

<sup>5</sup> Vgl. dazu im Einzelnen: **Gröpl**, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes, Gutachten vom 29. Juni 2020, Abschnitt C. II und III; **Becker**, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, Abschnitt D. II und III.

<sup>6</sup> Vgl. Fn. 2.

<sup>7</sup> Auf dieses Erfordernis weist zu Recht der **Hessische Staatsgerichtshof** in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 im Normenkontrollverfahren zum „Corona-Sondervermögen“ hin, vgl. Pressemitteilung Nr. 6/2021.

<sup>8</sup> Zu dem gleichen Ergebnis kommt der unabhängige **Beirat des Stabilitätsrates** in seiner 17. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz vom 7. Dezember 2021: Danach wäre es mit der Ausnahmeklausel nicht zu rechtfertigen, wenn Haushaltspuffer aus nicht genutzten Planungsmitteln für andere Zwecke eingesetzt würden – etwa zur Reservebildung für Folgejahre (S. 2 und 26).

Haushaltsjahr 2021 einen zusätzlichen notlageninduzierten Ausgabebedarf unterstellt, wäre zuvorderst die in den Haushalten 2015 bis 2019 angesammelte **Rücklage von insgesamt 48,2 Mrd. Euro** zur Deckung zu verwenden.<sup>9</sup>

Die Inanspruchnahme einer außergewöhnlichen Notsituation mit dem Ziel der Überschreitung der Regelschuldengrenze verbietet sich, wenn andere Deckungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die Nutzung von Notlagenkrediten kann nur das **letzte Mittel** sein, nachdem alle anderen Deckungsmöglichkeiten wie die Nutzung von Rücklagen ausgeschöpft worden sind.<sup>10</sup> Trotzdem hat es die Bundesregierung unterlassen, substantiiert darzulegen, weshalb die Rücklage weiter geschont werden soll. Sie sieht stattdessen die Nutzung von vorjährigen Notlagenkrediten als erforderlich an.

## 2. Verletzung des Grundsatzes der Jährlichkeit, Unterlaufen des Kreditaufnahmeverbots für Sondervermögen

Der Grundsatz der Jährlichkeit sowie die Funktion des Haushaltsplans als Instrument zur Deckung des für das Planungsjahr erwarteten Ausgabebedarfs werden im 2. NTE 2021 missachtet. Unter Ausnutzung aufgeblähter Notlagenkredite wird das verfassungsrechtliche Verbot der Bildung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung ausgehebelt.

Basis für die Schuldenregel bildet die verfassungsrechtlich abgesicherte Haushaltssystematik. Hierzu gehört insbesondere der Grundsatz der **Jährlichkeit**. Danach gelten Ermächtigungen bei den Ausgaben und bei den Einnahmen (einschließlich Nettokreditaufnahmen) sowie bei den Verpflichtungsermächtigungen grundsätzlich nur für dasjenige Jahr, für das der Haushaltsplan festgestellt wird (Planungsjahr). Kreditermächtigungen, die explizit zur Deckung von Ausgaben in kommenden Haushalten eingesetzt werden sollen, stehen diesem Grundsatz diametral entgegen. Daran ändert auch nichts der Umstand, dass die kreditfinanzierten Ausgaben über ein unechtes Sondervermögen<sup>11</sup> getätigt werden sollen. Denn dessen finanzielle Lasten trägt **ausschließlich der Kernhaushalt des Bundes**.

<sup>9</sup> Die in den Haushalten 2015 bis 2019 aus Überschüssen gebildete sog. Asyl-Rücklage war auf die Mitfinanzierung der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen begrenzt; im Rahmen des Ersten Nachtragshaushalts 2020 wurde diese Zweckbestimmung aufgehoben.

<sup>10</sup> Darauf hat der **Bundesrechnungshof** in der Vergangenheit mehrfach hingewiesen, vgl. u. a. Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 am 29. Juni 2020 sowie Analyse zur Lage der Bundesfinanzen, eine Bestandsaufnahme zur 20. Wahlperiode, BWV-Gutachten vom 10. November 2021, Abschnitt A. und B; so auch der **Hessische Staatsgerichtshof** (Fn.7).

<sup>11</sup> Vgl. Fn. 3.

Eine solche Vorgehensweise hebt im Ergebnis die Unterschiede zwischen Ausgabeermächtigungen und Verpflichtungsermächtigungen auf. Sie schwächt damit auch die ungeschriebenen Verfassungsgrundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit im Sinne von Schätzgenauigkeit.<sup>12</sup>

Die dem Haushaltsrecht von Bund und Ländern innewohnende **Bedarfsdeckungsfunktion** (Artikel 110 Absatz 1 Grundgesetz, §§ 5, 8 und 12 Haushaltsgrundsätzegesetz<sup>13</sup>) wird im 2. NTE 2021 geradezu auf den Kopf gestellt: Die veranschlagte Zuweisung an den EKF von 60,0 Mrd. Euro beruht nicht einmal ansatzweise auf dem für den laufenden Haushaltsvollzug 2021 festgestellten Bedarf, sondern allein darauf, dass in dieser Höhe noch nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen vorhanden sind. Zweck des 2. NTE 2021 ist also nicht die Deckung eines fälligen Ausgabebedarfs. Vielmehr sollen Notlagenkreditermächtigungen, die im Haushaltsplan 2021 deutlich über dem absehbaren Bedarf veranschlagt worden sind<sup>14</sup>, für klimarelevante Ausgaben in **kommenden Haushaltsjahren „gerettet“** werden.

Faktisch entstehen damit in einem Sondervermögen wie dem EKF milliardenschwere Rücklagen<sup>15</sup>. Diese Rücklagen sind nicht werthaltig, sondern müssen im Zeitpunkt ihrer Inanspruchnahme durch Kreditaufnahmen gedeckt werden. Solche „unechten“ Rücklagen stellen im Ergebnis nichts anderes dar als **Kreditermächtigungen für kommende Haushalte**. Die Schuldenregel, die als wichtiges Teilergebnis der von der Zweiten Föderalismuskommission angestoßenen Finanzreform u. a. die **Errichtung von Sondervermögen mit**

<sup>12</sup> Das **Bundesverfassungsgericht** hat bereits im Jahr 2007 in seinem Grundsatzurteil zur damaligen verfassungsrechtlichen Schuldenregel (Urteil vom 9. Juli 2007 — 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, S. 96 ff.) u. a. darauf hingewiesen, dass aus dem Verfassungsgebot der **Haushaltswahrheit** die Pflicht zur **Schätzgenauigkeit** mit dem Ziel folgt, die Wirksamkeit der Budgetfunktionen im parlamentarischen Regierungssystem - Leitung, Kontrolle und Transparenz durch Öffentlichkeit der staatlichen Tätigkeit - zu gewährleisten.

<sup>13</sup> Die genannten Vorschriften entsprechen im Bundeshaushaltsrecht den §§ 6, 11 und 17 BHO.

<sup>14</sup> Der **Bundesrechnungshof** hat die insbesondere seit Beginn der Pandemie zu beobachtende Tendenz zur **Aufblähung des Bundeshaushalts** und daraus folgender **Überveranschlagung von Notlagenkrediten** mehrfach kritisiert - vgl. Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes - ein weiter Weg aus der Krise, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, vom 2. November 2020; Analyse zur Lage der Bundesfinanzen - eine Bestandsaufnahme zur 20. Wahlperiode, BWV Gutachten vom 10. November 2021.

<sup>15</sup> Allein im EKF würde sich die fast vollständig aus **Notlagenkrediten gebildete Rücklage** unter Einbeziehung des Anfang 2021 vorhandenen Bestands von 31,5 Mrd. Euro auf **über 90 Mrd. Euro** erhöhen (abzüglich der zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Stellungnahme noch nicht bekannten Inanspruchnahme der Rücklage im Haushaltsvollzug 2021). Zur Deckung dieser Rücklage müssten in kommenden Haushalten Kredite aufgenommen werden, die nicht auf die Kreditgrenze der Schuldenregel angerechnet würden.

**eigener Kreditermächtigung verbietet**<sup>16</sup>, wird mittels dieser Finanzoperation **unterlaufen**. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wäre eine solche Gestaltungspraxis nicht mehr vom Grundgesetz abgedeckt.

### 3. Vereinheitlichtes Anrechnungsverfahren innerhalb der Schuldenregel kontraproduktiv

Die schuldenregelrelevante Nettokreditaufnahme sollte bei Sondervermögen wie bisher auf Basis des jährlichen Finanzierungssaldos berechnet werden. Die im 2. NTE 2021 vorgeschlagene Umstellung würde demgegenüber die Wirkung der Schuldenregel schwächen.

Bislang werden Zuweisungen an Sondervermögen wie den EKF erst dann bei der Berechnung der zulässigen Grenze für die Nettokreditaufnahme berücksichtigt, wenn sie zu entsprechenden Ausgaben im Sondervermögen führten. Schuldenregelrelevant ist also der jährliche **Finanzierungssaldo** des Sondervermögens. Ziel ist, Nettokreditaufnahmen im Sinne der Schuldenregel erst dann zu berücksichtigen, wenn Mittel aus dem Sondervermögen an Dritte verausgabt und damit **kassenwirksam** werden. Erst dieser Schritt erhöht den Schuldenstand des Bundes. Nach der Begründung im 2. NTE 2021 soll nunmehr der Zeitpunkt der Veranschlagung der Zuweisung aus dem Kernhaushalt an das Sondervermögen maßgebend sein. Damit soll die Buchungstechnik bei den Sondervermögen der Buchungstechnik beim Kernhaushalt angeglichen werden, womit systematische Inkonsistenzen beseitigt würden.<sup>17</sup>

Bei dieser Begründung verschweigt die Bundesregierung allerdings folgendes:

- Die Umstellung bedeutet, dass Notlagenkredite und andere Kredite zur Deckung von Zuweisungen an Sondervermögen auch dann auf die Schuldenregel angerechnet werden, wenn sie im Jahr der Veranschlagung zu **keiner Kreditaufnahme** führen. Auf den Punkt gebracht: Es sollen im Bundeshaushalt veranschlagte Notlagenkredite auf die Kreditermächtigung der Schuldenregel auch dann angerechnet werden, wenn im jeweiligen Haushaltsvollzug bei dem Sondervermögen **kein kassenmäßig relevanter Ausgabebedarf** entsteht. Bezweckt wird damit die Bildung verfassungsrechtlich problematischer Rücklagen innerhalb von Sondervermögen (vgl. dazu Nr. 2).

<sup>16</sup> Im Rahmen der Verfassungsreform der Schuldenregel im Jahr 2009 wurde der damalige Artikel 115 Abs. 2 Grundgesetz (alt), der die Bildung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung zuließ, erklärtermaßen mit dem Ziel der Vermeidung von Umgehungsversuchen gestrichen.

<sup>17</sup> Vgl. 2. NTE 2021, Begründung, A. Allgemeiner Teil, Nr. III. Artikel 115 des Grundgesetzes (Fn. 2).

- Zudem läuft der Hinweis auf eine vermeintlich übereinstimmende Buchungstechnik im Kernhaushalt leer: Die dort buchmäßig vorhandene Rücklage von 48,2 Mrd. Euro wurde ausschließlich aus **Haushaltsüberschüssen** der Haushalte 2015 bis 2019 gebildet.<sup>18</sup> Eine (teilweise) Verwendung von Nettokreditaufnahmen zur Bildung von Rücklagen im Kernhaushalt hat es nach Kenntnis des Bundesrechnungshofes bislang nicht gegeben.<sup>19</sup> Derart kreditfinanzierte Rücklagenbildungen im Kernhaushalt dürften im Übrigen verfassungsrechtlich unzulässig sein, da sie einer willkürlichen Haushaltsplanung Tür und Tor öffnen und den Haushaltsplan noch intransparenter machen würden.<sup>20</sup>

#### 4. Parlamentarische Beschlussfassung über 2. NTE 2021 im Jahr 2022 unzulässig

Eine parlamentarische Beschlussfassung über einen Nachtragsentwurf nach Abschluss der Haushaltsjahres widerspricht der Funktion eines Haushaltsplans als Planungsinstrument. Ein nach Ablauf seiner Geltungsdauer im Folgejahr beschlossener Nachtragshaushalt ist das falsche Instrument, den abgeschlossenen Haushaltsvollzug im Nachhinein zu verändern.

Die Begründung des 2. NTE 2021 enthält keine Ausführungen dazu, dass die parlamentarische Beschlussfassung hierüber erst nach Abschluss des Haushaltsjahres 2021 vorgesehen ist. Dies ist erstaunlich: Zwar schreibt die Vorschrift des § 33 Satz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) nur vor, dass ein Nachtragsentwurf bis zum Ende des Haushaltsjahres einzubringen ist. Es besteht allerdings die fast einhellige Meinung, dass die Vorschrift verfassungskonform dahingehend auszulegen ist, dass ein Nachtragsentwurf **bis zum Jahresende parlamentarisch beschlossen** sein muss.<sup>21</sup> Dies folgt zum einen aus den Verfassungsgrundsätzen der Jährlichkeit im Sinne der zeitlichen Bindung bewilligter Haushaltsermächtigungen sowie der Vorherigkeit. Zum anderen ist die gewillkürte nachträgliche

<sup>18</sup> Sie ist übrigens ebenso wie die Rücklage im EKF nicht werthaltig, da die benannten Haushaltsüberschüsse faktisch bereits zur Schuldentilgung eingesetzt worden sind.

<sup>19</sup> Es ist unklar, welche kreditfinanzierten Rücklagen im Kernhaushalt damit gemeint sind. Bei der Versorgungsrücklage, die seit Jahren Zuführungen aus dem Bundeshaushalt erhält, handelt es sich ebenfalls um ein Sondervermögen. Im Übrigen sind die dort veranschlagten Zuführungen anders als z. B. die Zuweisungen an den EKF im Jahr der Veranschlagung kassenmäßig wirksam.

<sup>20</sup> Es bestünde - wie bereits derzeit bei Sondervermögen wie dem EKF - die Gefahr, dass Notsituationen im Sinne von Art. 115 GG dazu genutzt werden, überdimensionierte Notlagenkredite zu veranschlagen, um dann am Jahresende nicht verbrauchte Kreditermächtigungen zur Rücklagenbildung im Kernhaushalt zu verwenden.

<sup>21</sup> So **Nebel** in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Artikel 110 GG Rn. 77 und § 33 BHO Rn. 1, der eine Ausnahme hiervon nur für den Fall als vertretbar ansieht, dass sich die Verabschiedung des Nachtrags infolge der Anrufung des Vermittlungsausschusses verzögert; **Mayer** in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 33 BHO, Rn. 31-35; **Tappe**: in Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, § 33 BHO Rn. 31-33; **Dittrich** in: Bundeshaushaltsordnung, § 33 BHO Rn. 5.

Änderung abgeschlossener Haushalte mit der Funktion des parlamentarisch bewilligten Haushalts als **Instrument der Planung** kaum vereinbar.<sup>22</sup>

Notwendige nachträgliche Korrekturen nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres gehören daher nicht in einem Nachtragshaushalt, sondern sind ggf. im Haushaltsplan des Folgejahres zu berücksichtigen.<sup>23</sup> Im vorliegenden Fall wiegt dieser Einwand umso schwerer, als überhaupt **kein finanzwirtschaftliches Bedürfnis** für einen 2. NTE 2021 besteht (vgl. dazu III.). Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht nur verfassungsproblematisch, sondern unter **haushaltspraktischen Gesichtspunkten sinnlos**, dass der Gesetzgeber Mittel für einen Haushalt bereitstellt, der im Zeitpunkt der parlamentarischen Beschlussfassung schon abgeschlossen ist.

### III. Zweiter Nachtragsentwurf 2021 finanzwirtschaftlich unnötig

Die parlamentarische Beschlussfassung über einen Zweiten Nachtragshaushalt 2021 erscheint unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten unnötig. Ggf. erforderliche Notlagenkredite können im Rahmen des in wenigen Wochen zu beratenden Haushaltsentwurfs 2022 beschlossen werden.

Nach allem stellt die im 2. NTE 2021 veranschlagte Zuweisung an den EKF unter Nutzung noch vorhandener Notlagenkredite einen verfassungsrechtlich relevanten Verstoß gegen die Schuldenregel dar. Selbst wenn sich tatsächlich eine enge Konnexität zwischen Pandemie und klimarelevanten Maßnahmen nachvollziehbar begründen ließe, wäre der **Haushaltsentwurf 2022** der richtige Ort, um dort gegebenenfalls über zusätzliche kreditfinanzierte Zuweisungen an den EKF zu entscheiden.

Aktuell ist zu befürchten, dass auch das Haushaltsjahr 2022 von der Pandemie beherrscht werden wird. Damit dürfte für den Haushalt 2022 die **erneute Inanspruchnahme der Notlagenklausel** des Artikels 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz in Betracht kommen.<sup>24</sup> Insoweit hat sich die Lage gegenüber dem von der alten Bundesregierung am 23. Juni 2021 beschlossenen - der Diskontinuität unterfallenden - Ersten Haushaltsentwurf 2022 entscheidend geändert. So hat

<sup>22</sup> Zutreffend **Tappe** a.a.O.; das wochen- oder gar monatelange künstliche Herausögern des Abschlusses der Bücher nach § 76 Abs. 1 BHO erscheint unangemessen - vgl. **Dittrich** a.a.O.

<sup>23</sup> Zutreffend **Mayer**: in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 33 BHO Rn. 33.

<sup>24</sup> Das **Bundesministerium der Finanzen** hat hierauf bereits in seinem Schreiben zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2022 (Zweiter Regierungsentwurf) vom 22. Dezember 2021 hingewiesen.

der **Stabilitätsrat** auf seiner letzten Sitzung am 10. Dezember 2021 für das Jahr 2022 die Ansicht formuliert, dass weiterhin für Bund und Länder eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz festgestellt werden könne.<sup>25</sup>

Statt einen verfassungsrechtlich zweifelhaften 2. NTE 2021 parlamentarisch abzusegen, wäre es nicht zuletzt unter **finanzwirtschaftlichen Aspekten** sinnvoller, über die Finanzierung der Kernaufgaben des Bundes sowie die zur Pandemiebekämpfung ggf. erforderlich werdenden Notlagenkredite **ohne Zeitdruck** im Rahmen der Beratungen zum Haushaltsentwurf 2022 zu entscheiden. Damit verbinden ließe sich der Einstieg in die im Koalitionsvertrag angekündigte **strukturelle Konsolidierung des Bundeshaushalts**.<sup>26</sup>

#### IV. Verfassungsgerichtliche Überprüfung geboten

Sollte der 2. NTE 2021 beschlossen werden, würde eine Überprüfung vor dem Bundesverfassungsgericht Rechtssicherheit für die kommenden Haushaltsjahre mit Blick auf den Umgang mit der Schuldenregel schaffen.

Sollte der 2. NTE 2021 vom Deutschen Bundestag beschlossen werden, könnte es zu einer **Klärung seiner Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz durch das Bundesverfassungsgericht** kommen. Im Rahmen der Schuldenregel veranschlagte Notlagenkredite sind nur verfassungsgemäß, soweit sie erforderlich sind, um den Bund in den Stand zu versetzen, die Notsituation kurzfristig zu bewältigen. **Es sind also sowohl das „ob“ wie auch der Umfang eines Notlagenkredits justiziabel.** Die Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch die Exekutive und die Haushaltsberatungen durch die Legislative unterliegen **Verfassungsregeln**. Diese stehen **nicht zur Disposition**. Der Gesetzgeber hat danach neben der Schuldenregel die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Jährlichkeit, der Einheit, der Haushaltsklarheit und der Haushaltswahrheit zu beachten und einzuhalten.

Gerade mit Blick auf die – nicht nur wegen der Pandemie - anstehenden schwierigen Haushaltsjahre erscheint es an der Zeit, die Möglichkeiten, aber auch Grenzen haushaltspolitischen

<sup>25</sup> Der unabhängige **Beirat des Stabilitätsrats** hat dies zwar in seiner Stellungnahme vom 7. Dezember 2021 (vgl. Fn. 8) in Zweifel gezogen, aber eingeräumt, dass sich im weiteren Verlauf der Jahres 2022 eine **ungünstigere finanzwirtschaftliche Entwicklung** abzeichnen könnte.

<sup>26</sup> So sollen nach dem **Koalitionsvertrag** für die Legislaturperiode **alle Ausgaben** auf den Prüfstand gestellt werden und eine **strikte Neupriorisierung** am Maßstab der Zielsetzungen in diesem Koalitionsvertrag erfolgen (Zeilen 5446-5448); zudem sollen zusätzliche Haushaltsspielräume dadurch gewonnen werden, dass im Haushalt **überflüssige, unwirksame und umwelt- und klimaschädliche Subventionen und Ausgaben abgebaut** werden (Zeilen 5495-5496).

Handelns verfassungsgerichtlich zu justieren, wie dies für die alte Schuldenregel zuletzt im Jahr 2007 stattgefunden hat.<sup>27</sup> Nicht zuletzt die aktuellen Beispiele verfassungsgerichtlicher Grundsatzentscheidungen in den Bereichen **Klimapolitik**<sup>28</sup> und **Infektionsschutz/Pandemiebekämpfung**<sup>29</sup> zeigen, dass damit ein wichtiger Beitrag zur Stärkung des Rechtsstaates und zur Erzielung eines nachhaltigen Rechtsfriedens erreicht werden kann.

## V. Zusammenfassung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält den Entwurf eines Zweiten Nachtragshaushalts 2021 für verfassungsrechtlich zweifelhaft. Ein Zweiter Nachtrag 2021 ist überdies finanzwirtschaftlich nicht notwendig. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, auf seine parlamentarische Verabschiedung zu verzichten. Sollte der Nachtrag dennoch beschlossen werden, würde eine verfassungsgerichtliche Überprüfung Rechtsklarheit schaffen.

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag mehrfach bekräftigt, dass sie beabsichtigt, an der Schuldenregel festzuhalten.<sup>30</sup> Dies ist finanzwirtschaftlich zielführend, denn die Schuldenregel verkörpert den verfassungsrechtlichen Auftrag und die Chance für eine **nachhaltige und zukunftssichere Gestaltung der Bundesfinanzen**.<sup>31</sup> Sie bildet einen wesentlichen Baustein, um tragfähige Bundesfinanzen auf Dauer zu erhalten bzw. verloren gegangene Handlungsspielräume zurück zu gewinnen.

Wer allerdings die Einhaltung der Schuldenregel einschließlich ihrer Notlagenklausel proklamiert, **muss sich de lege lata auch daran messen lassen**. Die Haushaltsplanung unter Einbeziehung der Schuldenregel beruht auf einem **stringenten Regelwerk** mit Verfassungsrang. Es muss daher der enge Zusammenhang zwischen Krisenbekämpfung und hierfür erforderlicher zusätzlicher Kreditaufnahme überzeugend dargelegt werden. Jeglicher **Gestaltungsmisbrauch**, wie z. B. die Verwendung von Notlagenkrediten für überjährig nutzbare Rücklagen in Sondervermögen wie dem EKF, hat zu unterbleiben.

<sup>27</sup> Vgl. Urteil des **Bundesverfassungsgerichts** vom 9. Juli 2007 — 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, S. 96 ff. (Fn. 13).

<sup>28</sup> Beschluss des **Bundesverfassungsgerichts** vom 29. April 2021 zum Klimaschutzgesetz, vgl. Pressemitteilung des BVerfG 31/2021 vom gleichen Tag m. w. N.

<sup>29</sup> Beschluss des **Bundesverfassungsgerichts** vom 19. November 2021 zur „Bundesnotbremse“ im Infektionsschutzgesetz, vgl. Pressemitteilung des BVerfG 101/2021 vom 30. November 2021 m. w. N.

<sup>30</sup> Vgl. Koalitionsvertrag, Zeilen 66-68, 5358-5363, 5377-5389, 5416-5417.

<sup>31</sup> Dazu im Einzelnen: Analyse zur Lage der Bundesfinanzen, eine Bestandsaufnahme zur 20. Wahlperiode, BWV-Gutachten vom 10. November 2021 (Fn. 14), Abschnitt H.

Diesem Anspruch wird der 2. NTE 2021 nicht gerecht. Sein einziger Zweck ist eine „Geldbeschaffung“ für künftige, nicht notlagenausgelöste Maßnahmen, also eine **Kreditermächtigung auf Vorrat**. Dazu soll der noch von der alten Bundesregierung verantwortete, abgelaufene Haushalt 2021 genutzt werden. Die vorgesehene Zuweisung von weiteren 60 Mrd. Euro an den EKF unter Ausnutzung im Haushaltsvollzug 2021 unverbrauchter Kreditermächtigungen ist mit **Wortlaut und Zweck der Schuldenregel unvereinbar**. Die damit verbundene gravierende Verletzung des **Jährlichkeitsprinzips** beeinträchtigt zudem das parlamentarische **Budgetrecht**, da die Bildung kreditgedeckter Rücklagen kommende Haushaltsberatungen präjudiziert. Zudem erscheint eine parlamentarische Beschlussfassung über einen Zweiten Nachtragshaushalt 2021 erst nach Abschluss des Haushaltsjahres 2021 verfassungsrechtlich kaum haltbar.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, auf die Zuführung an den EKF und damit **auf den 2. NTE 2021 insgesamt zu verzichten**. Dies wäre ein klares Signal, dass die Schuldenregel gerade in schwierigen finanzwirtschaftlichen Zeiten konsequent angewendet wird.

Es besteht zu Beginn des Jahres 2022 auch kein unmittelbarer Handlungsbedarf, denn der zur Kabinetttbefassung am 9. März 2022 vorgesehene **Zweite Regierungsentwurf zum Haushalt 2022** bietet ausreichend Möglichkeiten, die im Koalitionsvertrag angekündigten finanzrelevanten Schwerpunkte in die Haushaltsplanung einzubringen und gleichzeitig - wie im Koalitionsvertrag in Aussicht gestellt - erste **strukturelle Konsolidierungsschritte** einzuleiten. Angesichts der erheblichen Herausforderungen für die kommenden Bundeshaushalte gilt für die Finanzpolitik der nächsten Jahre mehr denn je das – abgewandelte - Motto:

*Eine wirksame Schuldenregel ist nicht Alles, aber ohne sie ist Alles Nichts!*