

Rechtsgutachten

zur

verfassungsrechtlichen Beurteilung
eines „Überschreitensbeschlusses“
(„Notlagenbeschlusses“)
nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6
des Grundgesetzes
für den Bundeshaushalt 2025

erstattet im Auftrag
der Fraktion der Freien Demokraten
im Deutschen Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

von

Univ.-Prof. Dr. Christoph Gröpl,
St. Ingbert, den 7. Januar 2025

Inhaltsverzeichnis

Auftrag	3
Zusammenfassung der Ergebnisse	4
Sachstand	5
I. Rede des Bundeskanzlers zur Entlassung des Bundesministers der Finanzen am 6. November 2024	5
II. Entwurf einer „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“	6
1. Einfrierung der Übertragungsnetzentgelte: 1,3 Mrd. Euro	6
2. „Paket für Automobilarbeitsplätze“: 400 Mio. Euro	6
3. Ausweitung der degressiven Abschreibung auf bis zu 30 %	7
4. Investitionsprämie zur Steigerung der Energieeffizienz	7
5. Erhöhung der Unterstützung der Ukraine: weitere 3 Mrd. Euro	7
6. Notlagen-Kreditfinanzierung der Ukrainehilfen: 15,5 Mrd. Euro	7
III. Entwurf des Bundeshaushalts 2025	8
1. Rahmendaten	8
2. Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme im Haushaltsentwurf 2025	9
Rechtliche Würdigung	10
I. Maßstäbe für eine Nettoneuverschuldung des Bundes	10
1. Grundsatz: Verbot der Nettoneuverschuldung – Konjunkturkomponente	11
2. Ausnahmeregime in Notlagen	12
II. Zur Frage einer staatsschuldenrechtlichen Notlage	14
1. Naturkatastrophe	14
2. Andere außergewöhnliche Notsituationen	14
a) Schadensereignis von großem Ausmaß; Störungen der Wirtschafts- und Finanzlage ...	14
b) Außergewöhnlichkeit	14
c) Kontrollverlust des Staates	15
d) Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage	15
e) Insbesondere: Unvorhersehbarkeit und vorübergehende Dauer	16
f) Verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit	16
3. Subsumtion	17
a) Ukrainekrieg als solcher keine außergewöhnliche Notsituation	17
Zwischenergebnis	17
b) Auswirkungen des Ukrainekriegs auf Deutschland	18
aa) Zur Frage der außergewöhnlichen Notsituation	18
Zwischenergebnis	19
bb) Zur Frage der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage	19
Zwischenergebnis	21
III. Zur Frage des sachlichen Veranlassungszusammenhangs	21
1. Verfassungsrechtliche Herleitung	22
a) Konkreter Bezug – Rückführbarkeit – Transparenz – Warnfunktion	22
b) Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum – Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren	23
c) Konsequenzen	23
2. Subsumtion	24
a) Vorgebrachte Argumente: Ukrainekrieg, Energiepreise und Inflation	24
b) Eigentlicher Beweggrund: Struktur-, Konjunktur- und Sozialpolitik	25
c) Fehlender Veranlassungszusammenhang	26
d) Konjunkturelle und strukturelle Nettoneuverschuldung bereits erfolgt	26
Zwischenergebnis	27
Gesamtergebnis	27
Neueres Spezialschrifttum	29

Auftrag

Die Auftraggeberin bittet um die rechtsgutachtliche Prüfung der folgenden Frage:

Wäre ein Notlagenbeschluss des Deutschen Bundestages nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG für das Haushaltsjahr 2025, der sich zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Darlegungspflicht auf die in dem diesem Vertrag als Anlage 1 angehängten Papier „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ angeführten Argumente stützt, mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – vereinbar?

Das Rechtsgutachten wird ergebnisoffen erstattet.

Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Der Ukrainekrieg als solcher begründet für Deutschland keine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG.
2. Auch die Auswirkungen des Ukrainekriegs stellen für Deutschland zu Beginn des Jahres 2025 keine außergewöhnliche Notsituation dar. Damit kann die Frage dahingestellt bleiben, ob sich die Auswirkungen des Ukrainekriegs der Kontrolle Deutschlands entziehen. Jedenfalls belasten die Auswirkungen des Ukrainekriegs auf Deutschland die Finanzlage des Bundes nicht erheblich im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG.
3. Mithin vermögen die in der „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ vorgebrachten Argumente keine staatsschuldenrechtliche Notlage im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG zu begründen. Folglich wäre der Haushaltsgesetzgeber bereits aus diesem Grunde von Verfassungs wegen nicht befugt gewesen, einen „Überschreitensbeschluss“ („Notlagenbeschluss“) zu fassen und darauf basierende Kreditermächtigungen zu bewilligen.
4. Abgesehen davon ist der erforderliche sachliche Veranlassungszusammenhang zwischen der – vermeintlichen – Notlage aufgrund des Ukrainekriegs und den in der „Agenda“ geforderten Maßnahmen nicht ersichtlich. Der „Agenda“ geht es um eine Belebung der deutschen Wirtschaft unter Wahrung des sozialen Zusammenhalts in Deutschland. Dies steht in keinem hinreichenden Konnex zu den Auswirkungen des Ukrainekriegs.
5. Deshalb können die in der „Agenda“ geforderten Maßnahmen zur Belebung der Wirtschaft nicht in verfassungsrechtlich zulässiger Weise über eine kreditfinanzierte Auslagerung der Kosten im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg umgesetzt werden.
6. Vor diesem Hintergrund wäre ein „Überschreitensbeschluss“ („Notlagenbeschluss“) des Deutschen Bundestages nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG für das Haushaltsjahr 2025, der sich zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Darlegungspflicht auf die in der „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ angeführten Argumente stützt, mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – nicht vereinbar.

Sachstand

I. Rede des Bundeskanzlers zur Entlassung des Bundesministers der Finanzen am 6. November 2024

Am 6. November 2024 hat Bundeskanzler Olaf Scholz in seiner Rede zur Entlassung des Bundesministers der Finanzen Christian Lindner unter anderem Folgendes dargelegt:¹

Das Grundgesetz sieht in Artikel 115 ausdrücklich vor, in einer außergewöhnlichen Notsituation einen Überschreitensbeschluss zu fassen – so wie das die Koalition Ende vergangenen Jahres übrigens genau für diesen Fall vereinbart hatte.

Der russische Angriffskrieg, der nun schon im dritten Jahr tobt, sowie all seine Folgen sind eine solche Notsituation. Wenn eine Notsituation vorliegt, dann aber hat die Bundesregierung nicht nur das Recht zu handeln, dann ist Handeln Pflicht.

In dieser Rede forderte der Bundeskanzler, dass Deutschland erheblich mehr in seine Verteidigung und in die Bundeswehr investieren müsse, gerade nach dem Wahlausgang in den USA. 1,2 Millionen Ukrainer hätten in Deutschland vor dem russischen Bombenterror Schutz gefunden. Deutschland unterstütze die Ukraine in ihrem Abwehrkampf mit bald 30 Milliarden Euro, auch deshalb, weil es der eigenen Sicherheit diene. Ein russischer Sieg käme Deutschland vielfach teurer zu stehen. Die Unterstützung der Ukraine sei und bleibe wichtig.

In diesem Zusammenhang sagte der Bundeskanzler „ganz klar“, dass er nicht bereit sei, die deutsche Unterstützung für die Ukraine und Investitionen in die Verteidigung Deutschlands zulasten des sozialen Zusammenhalts zu finanzieren, d.h. zulasten von Rente, Gesundheit oder Pflege. Beides müsse sein: Sicherheit und Zusammenhalt! Deshalb werde er die Bürger auch nicht vor die Wahl stellen: Entweder wir investieren genug in unsere Sicherheit – oder wir investieren in gute Arbeitsplätze, in eine moderne Wirtschaft und eine funktionierende Infrastruktur. Dieses Entweder-Oder sei Gift. Einen solchen Gegensatz aufzumachen sei falsch und gefährlich, er sei Wasser auf die Mühlen der Feinde der Demokratie. Vor allem aber sei dieses Entweder-Oder auch vollkommen unnötig, denn Deutschland sei ein starkes Land. Unter allen großen wirtschaftsstarken Demokratien hätte es mit großem Abstand die geringste Verschuldung.

¹ Rede von Bundeskanzler Olaf Scholz zur Entlassung des Bundesministers der Finanzen am 6. November 2024 in Berlin, Bulletin 106-1, 6.11.2024, PDF-Fassung S. 5, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975954/2319068/d03e8b2437a7cf73b1025d14a3f5bf31/106-1bk-entlassung-lindner-data.pdf?download=1> <26.12.2024>.

II. Entwurf einer „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“

Die Rede des Bundeskanzlers vom 6. November 2024 ist im Kontext der „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“² zu sehen, das offenbar aus dem Bundeskanzleramt stammt.³ Darin sollten unter anderem die folgenden finanzwirksamen Maßnahmen auf den Weg gebracht werden:

1. Einfrierung der Übertragungsnetzentgelte: 1,3 Mrd. Euro

Um die Großhandelspreise für Strom zu senken, sollten die Übertragungsnetzentgelte für 2025 auf dem Niveau von Anfang November 2024 „eingefroren“ und ein „fester Garantiedeckel“ festgelegt werden. Dazu sollte aus dem Bundeshaushalt ein Zuschuss in Höhe von rund 1,3 Mrd. Euro gezahlt werden. Des Weiteren sollte die Strompreiskompensation als das zentrale Instrument zur Senkung der Stromkosten für die besonders energieintensive Industrie auf mehr (Teil-)Branchen ausgeweitet werden. Besonders stromintensive Unternehmen sollten einen „Rabatt“ von bis zu 90 % der Netzentgelte erhalten.

2. „Paket für Automobilarbeitsplätze“: 400 Mio. Euro

Zur Unterstützung der deutschen Automobilindustrie sollte ein „Paket für Automobilarbeitsplätze“ im Umfang von 400 Mio. Euro aufgelegt werden, das die folgenden Maßnahmen umfassen sollte:

- weitere Erhöhung der degressiven Abschreibung (Absetzung für Abnutzung) für Elektrofahrzeuge;⁴
- Verlängerung der Befreiung von Elektrofahrzeugen von der Kraftfahrzeugsteuer bis einschließlich 2035;⁵
- Einsatz der Bundesregierung bei der Europäischen Kommission für die Entlastung der Batteriezellenproduktion über die Strompreiskompensation;
- Förderung des Einsatzes elektrisch betriebener Lastkraftwagen durch Erhöhung der Förderquoten für das nächtliche Depotladen in Betriebshöfen;
- Verlängerung der Finanzierung der Transformationsnetzwerke, die insbesondere kleine und mittlere Unternehmen unterstützen sollen, über das Jahr 2025 hinaus;
- Steigerung der Preistransparenz bei den Ladesäulen durch Verpflichtung der Ladesäulenbetreiber, ihre aktuellen Preise zu veröffentlichen;

² Ein Scan des Papiers „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ wurde dem Verf. von der Auftraggeberin zur Prüfung vorgelegt. Es ist auch im Internet verfügbar.

³ https://de.wikipedia.org/wiki/Bruch_der_Ampelkoalition_in_Deutschland_2024#cite_ref-42<27.12.2024>.

⁴ Vgl. hierzu § 7c des Einkommensteuergesetzes (EStG) i.d.F. der Bek. v. 8.10.2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes v. 2.12.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 387).

⁵ Vgl. hierzu § 3d des Kraftfahrzeugsteuergesetzes 2002 (KraftStG 2002) i.d.F. der Bek. v. 26.9.2002 (BGBl. I S. 3818), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 16.10.2020 (BGBl. I S. 2184).

- Einsatz der Bundesregierung bei der Europäischen Kommission zur Aussetzung der Strafzahlungen bei Überschreiten der Flottengrenzwerte zur Förderung der Automobilhersteller und ihrer Zulieferer.

3. Ausweitung der degressiven Abschreibung auf bis zu 30 %

Um unternehmerische Investitionen anzukurbeln, sollte die degressive Abschreibung (Absetzungen für Abnutzung) nochmals ausgeweitet werden, und zwar bis Ende des Jahres 2028 von 25 % auf jeweils bis zu 30 %.⁶ Die dadurch verursachten Einnahmeausfälle beim Einkommensteueraufkommen von Bund, Ländern und Gemeinden⁷ werden in der „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ nicht beziffert.

4. Investitionsprämie zur Steigerung der Energieeffizienz

Zur Steigerung der Energieeffizienz sollte eine Investitionsprämie eingeführt werden. Hierzu finden sich in der „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ keine weiteren verwertbaren Angaben, insbesondere nicht zur Höhe der erforderlichen Haushaltsmittel oder der damit verbundenen Einnahmeausfälle.⁸

5. Erhöhung der Unterstützung der Ukraine: weitere 3 Mrd. Euro

Um die Ukraine bei der Verteidigung im Krieg gegen Russland weiter zu unterstützen, sollte der „Ertüchtigungstitel im Bundesministerium der Verteidigung“⁹ von den bis dahin vorgesehenen 4 Mrd. Euro um 3 Mrd. Euro auf 7 Mrd. Euro erhöht werden. Dazu wurde bemerkt, dass sich bereits ohne diese Erhöhung die im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025¹⁰ vorgesehenen Leistungen für die Ukraine und die Ukraineflüchtlinge auf voraussichtlich ca. 12,5 Mrd. Euro belaufen sollten.

6. Notlagen-Kreditfinanzierung der Ukrainehilfen: 15,5 Mrd. Euro

Die Finanzierung der unter den Nummern 1 bis 4 genannten Maßnahmen sollte nach dem Konzept der „Agenda“ dadurch ermöglicht werden, dass „die mit dem

⁶ Gemeint sind offenbar Absetzungen für Abnutzung (AfA) bei beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens nach Maßgabe von § 7 Abs. 2 EStG (Fn. 4).

⁷ Vgl. Art. 106 Abs. 3 Satz 1 und 2, Abs. 5 GG (Fn. 13).

⁸ Siehe die „Agenda“ (Fn. 2) in den Zeilen 185 ff.

⁹ So die Formulierung in der „Agenda“ (Fn. 2) in den Zeilen 190 ff. Gemeint ist wohl eine Haushaltsstelle im Einzelplan des Bundesministeriums der Verteidigung als Bestand des Haushaltsplans des Bundes, vgl. § 13 Abs. 1 und 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19.8.1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 21.8.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 361). Tatsächlich findet sich die angesprochene Haushaltsstelle aber wohl im Einzelplan 60 – Allgemeine Finanzverwaltung – unter Kapitel 02 Titel 687 03 („Ertüchtigung von Partnerstaaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung“).

¹⁰ <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/draft/Vorspann.pdf>; https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_II/20_Legislaturperiode/2024-08-16-Haushaltsgesetz-2025/1-Gesetzentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=3 <26.12.2024>.

russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Ausgaben durch zusätzliche Kredite finanziert“ würden.¹¹ Gemeint waren offenbar die vorgenannten 12,5 Mrd. Euro zuzüglich der zusätzlich vorgesehenen 3 Mrd. Euro; dies hätte sich auf eine Kreditsumme in Höhe von 15,5 Mrd. Euro belaufen.

Zu diesem Zweck sollte „die Koalition“¹² dem Deutschen Bundestag vorschlagen, wie schon zu den Zeiten der Corona-Pandemie einen „Überschreitensbeschluss“ nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 des Grundgesetzes (GG)¹³ zu fassen. Nur auf diesem Wege, so die „Agenda“, könnten die nötigen zusätzlichen Maßnahmen zur Belebung der Wirtschaft ermöglicht, zugleich der soziale Zusammenhalt gewahrt und dennoch ein schuldenregelkonformer Bundeshaushalt aufgestellt werden.

Die erneute Aussetzung der „Schuldenbremse“ soll für Bundeskanzler Scholz die zentrale Bedingung dafür gewesen sein, dass die (Ampel-)Koalition¹⁴ weiterarbeiten könne. Daher habe Bundeskanzler Scholz Bundesminister der Finanzen Lindner am 6. November 2024 – Medienberichten zufolge: ultimativ – aufgefordert, die „Schuldenbremse“ auszusetzen. Dies habe Lindner unter Hinweis auf seinen Amtseid (Art. 64 Abs. 2 i.V.m. Art. 56 GG) und das Grundgesetz abgelehnt.¹⁵ Im weiteren Verlauf dieses Tages kündigte Bundeskanzler Scholz in seiner o.g. Rede vom 6. November 2024 an, den Bundespräsidenten zu bitten, den Bundesminister der Finanzen zu entlassen. Damit war der Dissens über die Handhabung der „Schuldenbremse“ offenbar einer der hauptsächlichen Anlässe für den Bruch der (Ampel-)Koalition.

III. Entwurf des Bundeshaushalts 2025

1. Rahmendaten

Ohne Berücksichtigung der o.g. „Agenda“ sollte der Bundeshaushalt 2025 nach dem Entwurf der Bundesregierung für das Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (Haushaltsgesetz 2025 – HG 2025) die folgenden Rahmendaten aufweisen:

¹¹ Siehe Fn. 2, Zeilen 216 ff.

¹² Gemeint war offenbar die noch im weiteren Verlauf desselben Tages, dem 6.11.2024, zerbrechende Regierungsbündnis der Parteien SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen aufgrund des Koalitionsvertrags vom 7.12.2021 (sog. Ampelkoalition oder „rot-gelb-grüne Koalition“).

¹³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20.12.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 439).

¹⁴ Siehe Fn. 12.

¹⁵ https://de.wikipedia.org/wiki/Bruch_der_Ampelkoalition_in_Deutschland_2024#cite_ref-42<27.12.2024>.

	Ausgaben	Einnahmen
Bundshaushaltsplan	488 609 120 000	
Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Bundeswehr“*	21 961 009 000	
Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“	2 500 000 000	
Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“	25 469 668 000	
Kreditermächtigungen		51 298 000 000

– Beträge in Soll und Euro –

* Nach Art. 87a Abs. 1a Satz 2 GG sind die Regelungen der „Schuldenbremse“ gemäß Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG auf das Sondervermögen „Bundeswehr“ nicht anzuwenden.

2. Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme im Haushaltsentwurf 2025

Für die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes enthält der Entwurf die folgende Tabelle:¹⁶

Komponenten zur Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme		Betrag für 2025
		Millionen €
1		2
1.	Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (in % des BIP)	0,35
2.	Nominales Bruttoinlandsprodukt des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres.....	4 122 210
3.	Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme	14 428
	(Produkt aus den Positionen 1. und 2.)	
4.	Saldo der finanziellen Transaktionen	-27 073
	(Differenz zwischen den Positionen 4a. und 4b.)	
4a.	Finanzielle Transaktionen: Einnahmen	(959)
4aa.	Einnahmen aus finanziellen Transaktionen Bundshaushalt	959
4ab.	Einnahmen aus finanziellen Transaktionen der Sondervermögen	---
4b.	Finanzielle Transaktionen: Ausgaben	(28 032)
4ba.	Ausgaben aus finanziellen Transaktionen Bundshaushalt	28 032
4bb.	Ausgaben aus finanziellen Transaktionen der Sondervermögen	---
5.	Konjunkturkomponente*	-9 798
	(Produkt der Positionen 5a. und 5b.)	
5a.	Nominale Produktionslücke	-48 290
5b.	Budgetsemielastizität (ohne Einheit)	0,203
6.	Abbauverpflichtung aus dem Kontrollkonto	---
7.	Zulässige Nettokreditaufnahme	51 299
	(Differenz zwischen der Position 3. und der Summe der Positionen 4., 5. und 6.)	
8.	Nettokreditaufnahme des Bundes	51 298
9.	Nettokreditaufnahme der Sondervermögen	---
10.	Für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme	51 298
	(Summe der Positionen 8. und 9.)	
Nachrichtlich: Stand des Kontrollkontos auf Basis des Haushaltsabschlusses 2023 ..		49 239

¹⁶ Siehe S. 49 des Gesamtplans zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2025, [...](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_II/20_Legislaturperiode/2024-08-16-Haushaltsgesetz-2025/1-Gesetzesentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=3 <27.12.2024>; hier ohne die dortigen Fußnotenergänzungen wiedergegeben.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Rechtliche Würdigung

Um „die mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Ausgaben“ in Höhe von 15,5 Mrd. Euro „durch zusätzliche Kredite“ finanzieren zu können, drängte Bundeskanzler Scholz am 6. November 2024 darauf, dem Deutschen Bundestag vorzuschlagen, für das Haushaltsjahr 2025 einen „Überschreitensbeschluss“ („Notlagenbeschluss“) nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG zu fassen.¹⁷ Ein solcher Beschluss für eine Notlagenverschuldung wäre verfassungsrechtlich zulässig, wenn er mit dieser Verfassungsvorschrift sowie mit dem sie konkretisierenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, vereinbar wäre.

I. Maßstäbe für eine Nettoneuverschuldung des Bundes

Art. 115 Abs. 2 GG lautet (Zahlzähler nicht amtlich):

¹Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. ²Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. ³Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. ⁴Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. ⁵Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt ein Bundesgesetz. ⁶Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. ⁷Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. ⁸Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

¹⁷ So die „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ von Bundeskanzler Scholz vom 6.11.2024, Nachw. in Fn. 2, Zeilen 216 ff.

Den bundesstaatlichen Rahmen für eine Begrenzung der Nettoneuverschuldung von Bund und Ländern bildet die sog. Schuldenbremse, deren Grundkonzeption in Art. 109 Abs. 3 GG geregelt ist. Diese Bestimmung wird durch Art. 115 Abs. 2 GG konkretisiert, die – im Gegensatz zu Art. 109 Abs. 3 GG – nur für den Bund gilt. Diese Vorschrift wiederholt die Konzeption von Art. 109 Abs. 3 GG und ergänzt sie mit spezifischen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Haushaltswirtschaft des Bundes. Beide Normen wurden durch Art. 1 Nr. 6 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009¹⁸ mit Wirkung vom 1. August 2009 eingefügt. Nach Art. 143d Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 GG waren sie erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden. Allerdings erlaubte Satz 5 dieser Vorschrift dem Bund, im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 von der Vorgabe des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG abzuweichen.

1. Grundsatz: Verbot der Nettoneuverschuldung – Konjunkturkomponente

Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG, der auf Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG fußt, sind die Einnahmen und Ausgaben – scil. des Bundes – grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Statuiert wird damit ein prinzipielles Verbot der Nettoneuverschuldung. Allerdings gilt dieses Nettoneuverschuldungsverbot nach Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG als eingehalten, wenn die Krediteinnahmen des Bundes 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten.¹⁹ Damit wird das Nettoneuverschuldungsverbot „strukturell eingeschränkt“.²⁰

Darüber hinaus verpflichtet²¹ Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG den Bund, die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Bundeshaushalt zu berücksichtigen („konjunkturelle Einschränkung“ der „Schuldenbremse“ hin zur „atmenden Schuldenbremse“²²).²³ Voraussetzung dafür ist nach dem Wortlaut der Verfassung, dass dies „im Auf- und Abschwung symmetrisch“ erfolgt.²⁴ Die Regelung der Einzelheiten dieses sog. Konjunkturberreinigungsverfahrens überließ der verfassungsändernde Gesetzgeber nach Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG dem einfachen Gesetzgeber, der diesem Auftrag durch das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz – G 115) vom 10. August 2009²⁵ sowie durch die Verordnung

¹⁸ BGBl. I S. 2248.

¹⁹ Einzelheiten hierzu und zum Folgenden: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung WD 4 - 3000 – 113/19 v. 20.9.2019.

²⁰ Jarass, in: ders./Pieroth, Komm. z. GG, 18. Aufl. 2024, Art. 115 Rn. 8; Kube, in: Maunz/Dürig (Begr.), Komm. z. GG, Art. 115 Rn. 137 (Stand der Bearb.: Aug. 2024). Diese strukturelle Verschuldungsmöglichkeit steht den Ländern nach Art. 109 Abs. 3 Satz 4 und 5 GG nicht zur Verfügung.

²¹ In Abweichung von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, der Bund und Ländern diese Berücksichtigung als Befugnis einräumt.

²² So Reimer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 115 Rn. 4, 38 (Stand d. Bearb.: 15.9.2024).

²³ Jarass, in: ders./Pieroth (Fn. 20), Art. 115 Rn. 9 ff.

²⁴ Hiermit sollten die Defizite des bis dahin geltenden Schuldenregimes vermieden werden.

²⁵ BGBl. I S. 2702, 2704, zuletzt geändert durch Art. 245 der Verordnung vom 31.8.2015 (BGBl. I S. 1474).

über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Artikel 115-Verordnung – Art115V) vom 9. Juni 2010²⁶ nachgekommen ist.²⁷

Die Kernvorschrift des Konjunkturbereinigungsverfahrens bildet § 2 Abs. 2 G 115: Wird für das einschlägige Haushaltsjahr eine von der Normallage abweichende wirtschaftliche Entwicklung erwartet (Konjunkturaufschwung oder -abschwung), so ist die daraus zu erwartende Wirkung auf den Haushalt (Veränderungen bei den Einnahmen oder Ausgaben) im Haushaltsplan zu berücksichtigen. Das erfolgt entweder durch Veranschlagung von Krediteinnahmen (im Konjunkturabschwung) oder durch Ausweisung von Haushaltsüberschüssen (im Konjunkturaufschwung). Wie hoch das Haushaltsdefizit, das durch Krediteinnahmen auszugleichen ist, oder der Haushaltsüberschuss sein darf, ermittelt sich anhand der sog. Konjunkturkomponente, die in § 5 G 115 eine nähere Ausformung erhält. Dies bedeutet, dass das Regime der „Schuldenbremse“ insoweit eine Nettoneuverschuldung zulässt, als dies erforderlich ist, um einem Konjunkturabschwung entgegenzuwirken. Diese Krediteinnahmen lassen sich als „Konjunkturkredite“ bezeichnen. Die solchermaßen erlaubten Modifizierungen des strikten Nettoneuverschuldungsverbots durch Art. 115 Abs. 2 Satz 2 bis 4 GG werden im Haushaltsgesetz des Bundes ausgewiesen und gesetzlich festgestellt.²⁸

Dies ist auch im Entwurf für das Haushaltsgesetz 2025 erfolgt: In der im vorliegenden Gutachten von diesem Entwurf übernommenen Tabelle²⁹ wird als Konjunkturkomponente ein Betrag von –9 798 Mio. Euro ausgewiesen. Dieser Betrag hätte die zulässige Nettokreditaufnahme des Bundes im Haushaltsjahr 2025 erhöht. Selbst diese zulässige Nettoneuverschuldung hätte aber für den nach Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG vorgeschriebenen Haushaltsausgleich nicht ausgereicht. Deshalb forderte Bundeskanzler Scholz einen darüber hinausgehenden „Überschreitensbeschluss“ nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG.

2. Ausnahmeregime in Notlagen

In seinen Sätzen 6 bis 8 trifft Art. 115 Abs. 2 GG Vorsorge für eine ausreichende Finanzierung der Aufgaben und Ausgaben des Bundes in Notlagen, d.h. im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Diese Ausnahmeregelung ist abschließend³⁰ und wird durch § 6 G 115 einfachgesetzlich wiederholt. Durch das Urteil des Zweiten Senats des

²⁶ BGBl. I S. 790.

²⁷ Kritisch dazu Gröpl, Die „ausgebremste Schuldenbremse“, in: Sebastian Omlor (Hrsg.), Weltbürgerliches Recht. Festschrift für Michael Martinek zum 70. Geburtstag, München 2020, S. 257 ff.

²⁸ Genauer gesagt in Teil II der Anlage zu § 1 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes (Gesamtplan im Sinne von § 13 Abs. 4 Nr. 2 BHO): „Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes“, vgl. etwa das Haushaltsgesetz 2020 v. 21.12.2019 (BGBl. I S. 2890, 2907).

²⁹ Siehe oben im Sachstand sub III 2.

³⁰ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (118 Rn. 98) m.w.N.

Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, wurden die Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen der Ausnahmeregelung konkretisiert.³¹ Diese Entscheidung bildet daher auch für die vorliegend zu beantwortende Frage wichtige Maßstäbe.

Das Bundesverfassungsgericht entnimmt aus Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG neben geschriebenen auch „ungeschriebene“ Tatbestandsvoraussetzungen.

(1) Die geschriebenen Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG unterteilt das Bundesverfassungsgericht in solche formeller und materieller Art.³²

(a) In formeller Hinsicht verlangt Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG für die Überschreitung der Kreditobergrenze bei Notlagen einen Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages gemäß Art. 121 GG. Eine solche Mehrheit wäre im 20. Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Abgeordneten der sog. Ampelkoalition aus SPD, Freien Demokraten und Bündnis 90/Die Grünen³³ zu erreichen gewesen.

(b) In materieller Hinsicht setzt Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG (aa) eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation voraus, die sich (bb) der Kontrolle des Staates entzieht und (cc) die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. (dd) Zudem verlangt Art. 115 Abs. 2 Satz 7 und 8 GG einen Tilgungsplan zur Kreditrückführung in einem angemessenen Zeitraum.

Die Tatbestandsvoraussetzung der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, lässt sich unter dem Begriff der staatsschuldenrechtlichen Notlage zusammenfassen (siehe hierzu sogleich sub Gliederungspunkt II). Demgegenüber geben die vorliegenden Materialien zu einem Tilgungsplan und zur Kreditrückführung nach Art. 115 Abs. 2 Satz 7 und 8 GG nichts her, so dass diese Punkte hier unerörtert bleiben.

(2) Über den Wortlaut von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG hinaus fordert das Bundesverfassungsgericht – gleichsam als „ungeschriebene“ Tatbestandsvoraussetzungen –

(a) einen sachlichen Veranlassungszusammenhang zwischen der Notlage und der Überschreitung der Kreditobergrenzen

(b) die Beachtung der haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit (vgl. Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG).³⁴

³¹ BVerfGE 167, 86 ff.; siehe auch Gröpl, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht (Loseblattsg.), Art. 109 Rn. 118 ff. (Stand der Bearb.: Mai 2024).

³² BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (119 Rn. 100 ff.).

³³ Siehe oben Fn. 12. Von den 733 (urspr. 736) Abgeordneten des 20. Deutschen Bundestages <Stand 30.12.2024> gehörten 207 der SPD, 117 Bündnis 90/Die Grünen und 90 den Freien Demokraten an. Damit erreichte die „Ampelkoalition“ zuletzt 414 Stimmen.

³⁴ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (118 f. Rn. 99 und S. 128 ff. Rn. 124 ff.).

Der sachliche Veranlassungszusammenhang wird für den vorliegenden Fall unter Gliederungspunkt III untersucht. Hingegen sind die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit nach Lage der Dinge einstweilen unerheblich, weil sich die „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ ausschließlich auf das Haushaltsjahr 2025 beziehen sollte; sie können daher hier unerörtert bleiben.

II. Zur Frage einer staatsschuldenrechtlichen Notlage

1. Naturkatastrophe

Der Begriff der „Naturkatastrophe“ im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 Fall 1 GG bezeichnet unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden, wie etwa Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre oder Massenerkrankungen.³⁵

In der „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ vom 6. November 2024 wird allerdings nicht behauptet, dass eine solche Naturkatastrophe vorläge. Weitere Ausführungen erübrigen sich daher.

2. Andere außergewöhnliche Notsituationen

a) Schadensereignis von großem Ausmaß; Störungen der Wirtschafts- und Finanzlage

Unter dem Begriff der „außergewöhnlichen Notsituation“ im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 Fall 2 GG versteht das Bundesverfassungsgericht im Anschluss an die Gesetzgebungsmaterialien sowie an das Schrifttum zum einen ein Schadensereignis von großem Ausmaß, das – wie ein schweres Flugzeug- oder Eisenbahnunglück, ein Stromausfall mit Auswirkungen auf lebenswichtige Bereiche der Daseinsvorsorge oder ein Unfall in einem Kernkraftwerk – wegen seiner Bedeutung in besonderer Weise die Öffentlichkeit berührt und auf menschliches Fehlverhalten oder technische Unzulänglichkeiten zurückgeht.³⁶ Zum anderen sollen darunter auch außergewöhnliche Störungen der Wirtschafts- und Finanzlage fallen, insbesondere bei einer plötzlichen Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines „exogenen Schocks“, falls deshalb aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe geboten sind.³⁷

b) Außergewöhnlichkeit

Durch das Attribut der Außergewöhnlichkeit der Notsituation kommt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugleich zum Ausdruck, dass nicht jede Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe der Ausnahmeklausel zur

³⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (119 f. Rn. 103) m.w.N.

³⁶ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (120 Rn. 104) m.w.N.

³⁷ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (121 Rn. 106) m.w.N.

„Schuldenbremse“ unterfällt. Insbesondere seien Beeinträchtigungen der Finanz- und Wirtschaftslage nicht schon dann ein Anwendungsfall der Ausnahmeklausel, wenn es sich um bloße Auf- und Abschwungbewegungen eines zyklischen Konjunkturverlaufs handelt.³⁸ Dem Regelungszusammenhang der „Schuldenbremse“ lasse sich vielmehr entnehmen, dass solche Entwicklungen abschließend im Rahmen der Konjunkturkomponente des grundsätzlichen Verbots struktureller Neuverschuldung Niederschlag finden sollen und keine weitergehende Durchbrechung desselben rechtfertigen können.³⁹

c) Kontrollverlust des Staates

Die außergewöhnliche Notsituation muss sich nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 1 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG der Kontrolle des Staates entziehen. Maßgeblich soll nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dabei ein Moment der Unbeherrschbarkeit des Ereignisses sein, wodurch mittel- oder längerfristige Entwicklungen, etwa eine schleichende Anhäufung von Staatsschulden, ausgeschlossen werden sollen. Die Folgen von Krisen, die lange absehbar waren oder gar von der öffentlichen Hand verursacht worden sind, dürfen nicht mit Notkrediten finanziert werden.⁴⁰

d) Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage

Darüber hinaus muss die außergewöhnliche Notsituation gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage zur Folge haben. Dieses Tatbestandsmerkmal stellt, so das Bundesverfassungsgericht, einen Bezug zwischen dem von der Notlage ausgelösten Finanzbedarf und der staatlichen Haushaltswirtschaft her. Zwischen der Notlage und dem Neuverschuldungsbedarf müsse eine kausale Beziehung bestehen. Erforderlich sei, dass die Notsituation ursächlich zu einer Reaktion des Staates führt, die sich in einer erheblichen Weise auf die „Finanzlage“ des Staates [hier: des Bundes] auswirkt und gerade deshalb die Rechtfertigung für eine Neuverschuldung biete. Der Finanzbedarf, der durch die Reaktion des Staates auf die außergewöhnliche Notlage sowie durch mögliche vorbeugende Maßnahmen entsteht, muss den Gesamthaushalt spürbar belasten. Eine Notlage, die nur „unerhebliche“ Folgen für die Finanzlage des Staates mit sich bringt, könne keine notlagenbedingte Neuverschuldung tragen. In solchen Fällen müsse ein plötzlich auftretender Finanzbedarf ohne zusätzliche Kreditaufnahme, beispielsweise durch Haushaltsumschichtungen, Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen, gedeckt werden.⁴¹

³⁸ Siehe hierzu in der rechtlichen Würdigung oben sub I 1.

³⁹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (121 Rn. 107) m.w.N.

⁴⁰ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (122 Rn. 109) m.w.N.

⁴¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (122 ff. Rn. 110 ff.) m.w.N.

e) Insbesondere: Unvorhersehbarkeit und vorübergehende Dauer

Wie die „Naturkatastrophe“, so ist auch die „außergewöhnliche Notsituation“ durch die Elemente der Unvorhersehbarkeit und der vorübergehenden Dauer geprägt. Dies setzt voraus, dass die Notlage akut ist, d.h. mehr oder weniger plötzlich auftritt oder wenigstens unmittelbar bevorsteht und vorübergehend besteht, also zeitlich auf kurze oder höchstens mittlere Frist begrenzt andauert. Dabei ergibt sich bereits aus der grammatischen Bedeutung des Bestimmungswortes „Not“ in „Notsituation“ ein spezifisches Verständnis, gerade in der Parallelität zum Begriff des „Notfalls“. Eine Not verliert ihren signifikanten Charakter, ihr Wesen, wenn sie einen gewissen Zeitraum überschreitet. Dann wird die Not zur – wenn auch beklagenswerten – Gewohnheit, zum prekären Dauerzustand. Ganz in diesem Sinne ist auch die Notsituation gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG als Ausnahme zur Regel des ausgeglichenen Haushalts anzusehen.⁴²

Hierfür spricht überdies das in diesem Zusammenhang vom Verfassungsgeber hinzugefügte Adjektiv „außergewöhnlich“: Eine Notsituation ist – auch im spezifischen Regelungszusammenhang – nur dann außergewöhnlich, wenn sie nicht „für gewöhnlich“ besteht, also nicht üblicherweise zu erwarten ist und nicht nach einer gewissen Zeit vorüber, gleichsam von selbst überwunden ist. Nur für solche außergewöhnlichen Situationen wollte der Verfassungsgeber eine bedarfsgerechte Möglichkeit zur Staatsverschuldung zulassen.

Dem entspricht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur „Schuldenbremse“, wenn dort betont wird, dass mittel- oder längerfristige Entwicklungen, etwa eine schleichende Anhäufung von Staatsschulden, auszuschließen seien. Es darf wiederholt werden, dass das Gericht unter Bezug auf ausgewähltes Schrifttum betont, dass die Folgen von Krisen, die lange absehbar waren oder gar von der öffentlichen Hand verursacht worden sind, nicht mit Notkrediten finanziert werden dürfen.⁴³

f) Verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit

Ob eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, unterliegt *vollumfänglicher* verfassungsgerichtlicher Prüfung.⁴⁴ Verfassungsgerichtlich *strikt* ist insbesondere zu prüfen, 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.⁴⁵

Hingegen soll das Erfordernis einer „erheblichen Beeinträchtigung“ der staatlichen Finanzlage nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur eingeschränkt kontrollierbar sein. Für die Frage, ab welcher konkreten Höhe des

⁴² Ausführlich zum Ausnahmecharakter der Notlagenkreditaufnahme Erleben/Kempny, NWVBl. 2023, 265 (266); im Ergebnis auch Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 458.

⁴³ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (122 Rn. 109) m.w.N.

⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (125 Rn. 116).

⁴⁵ Arg. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (127 Rn. 122 Satz 3).

finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt, soll dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zukommen.⁴⁶

3. Subsumtion

Nach dem Konzept der „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ sollen „die mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Ausgaben durch zusätzliche Kredite finanziert“ werden. Zu prüfen ist daher, ob dieser Krieg eine außergewöhnliche Notsituation darstellt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.

a) Ukrainekrieg als solcher keine außergewöhnliche Notsituation

Grundsätzlich wird ein Krieg bereits als solcher als Schadensereignis von großem Umfang und damit außergewöhnliche Notsituation anzusehen sein, insbesondere angesichts seines vielfachen menschlichen Leids, seiner unsäglichen Zerstörungen und seines Wehrbedarfs. Überdies entzieht sich ein Krieg in aller Regel der Kontrolle des Staates, wenn er durch das Moment der Unbeherrschbarkeit gekennzeichnet ist, das nur dann nicht angenommen werden dürfte, wenn sich ein kriegsbeteiligter Staat in der Situation einer drückenden Überlegenheit befindet.

Der Ukrainekrieg trat am 24. Februar 2022 dadurch in seine „heiße Phase“, dass Truppen der Russischen Föderation von mehreren Seiten das Staatsgebiet der Ukraine angriffen. Seither wird dieser Krieg, der seitens der Russischen Föderation als „Militärische Sonderoperation“ bezeichnet wird, ganz überwiegend auf dem Gebiet der Ukraine ausgetragen.

Für das deutsche Staatsschuldenrecht ist freilich geographisch zu differenzieren: Nicht jeder Krieg begründet überall auf der Erde eine Notlage. So verhält es sich auch mit dem Ukrainekrieg, der sich – sit venia verbo: glücklicherweise – nicht auf dem Boden Deutschlands zuträgt, sondern (in seinen Zentren) fast 2 000 km weiter im Osten, nämlich in seinen Schwerpunkten im Osten der Ukraine, insbesondere, freilich nicht ausschließlich in den Regionen Donezk und Lugansk. Zudem ist Deutschland nicht Kriegspartei oder sonst unmittelbar von diesem Krieg betroffen. Insbesondere sind in Deutschland keine menschlichen Opfer, namentlich gefallene oder verwundete Soldaten, zu beklagen. Auch sächliche Zerstörungen, etwa der Infrastruktur, sind nicht zu verzeichnen.

Zwischenergebnis

Der Ukrainekrieg als solcher stellt für Deutschland schon keine außergewöhnliche Notsituation dar. Daher erübrigen sich die Fragen, ob in Bezug auf Deutschland ein Kontrollverlust vorliegt und ob die Finanzlage erheblich beeinträchtigt wird.

⁴⁶ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (127 Rn. 122).

b) Auswirkungen des Ukrainekriegs auf Deutschland*aa) Zur Frage der außergewöhnlichen Notsituation*

In Deutschland sind allerdings die Auswirkungen des Ukrainekriegs zu spüren, insbesondere durch die Zahl von derzeit über 1,2 Mio. Flüchtlingen⁴⁷ mit der Notwendigkeit von deren Unterbringung, Verpflegung und zum Teil Beschulung, aber auch angesichts der vielfachen Unterstützungsleistungen Deutschlands für die Ukraine, namentlich im militärischen Bereich.⁴⁸

In diesem Zusammenhang vertrat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg in seinem Urteil vom 21. Juni 2024, 22/23, die Ansicht, dass „der Angriffskrieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine und die daraus erwachsenen vielfältigen krisenhaften Folgen in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht [...] für das Land Brandenburg eine außergewöhnliche Notsituation“ darstellten.⁴⁹ Gegenstand dieser Entscheidung war allerdings das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 in der Fassung vom 16. Dezember 2022. Maßstab der Entscheidung ist die Verfassung des Landes Brandenburg. Eine Bindung von Parlamenten, Behörden oder Gerichten außerhalb Brandenburgs, insbesondere des Bundesverfassungsgerichts, besteht deshalb nicht. Abgesehen davon handelt es sich bei dieser Passage aus dem Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg um ein *Obiter dictum*, da den Normenkontrollanträgen in diesem Verfahren mangels sachlichen Veranlassungszusammenhangs stattgegeben wurde; die Frage, ob eine staatschuldenrechtliche Notlage vorlag, hätte damit dahingestellt bleiben können.

Maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt war im Übrigen die Situation im Land Brandenburg im Dezember 2022. Denn der Landtag Brandenburg stellte das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation bereits in seiner 77. Sitzung vom 15. Dezember 2022 fest.⁵⁰ Zwischen diesem Zeitpunkt und der für das vorliegende Rechtsgutachten zugrunde zu legenden Sachlage von Anfang Januar 2025 liegen über zwei Jahre. In dieser Zeit hatten der Bund und die Länder ausreichend Gelegenheit, um sich auf die neue wirtschaftliche und soziale Situation einzustellen. Daher sind die Umstände des Haushaltsjahres 2025 andere als die des Haushaltsjahres 2023, insbesondere weil die Hauptfluchtbewegung aus der Ukraine im Jahr 2022 stattgefunden hatte.

Seither haben sich die ökonomischen Rahmendaten in Deutschland normalisiert, die wirtschaftliche Entwicklung folgt dem normal verlaufenden Konjunkturzyklus. Dies lässt sich z.B. aus dem Frühjahrsgutachten 2024 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung entnehmen.⁵¹ Wenn dort prognostiziert wird, dass sich die Erholung der deutschen Wirtschaft weiter

⁴⁷ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1294820/umfrage/kriegsfluechtlinge-aus-der-ukraine-in-deutschland/> <28.12.2024>.

⁴⁸ Siehe oben im Sachstand sub II 5.

⁴⁹ VerfG Brandenburg, Urt. v. 21.6.2024, 22/23, Rn. 136 (juris).

⁵⁰ Näher dazu VerfG Brandenburg, Urt. v. 21.6.2024, 23/23, Rn. 11 (juris).

⁵¹ https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/fg2024/FG2024_Gesamtausgabe.pdf <29.12.2024>, dort insb. Kurzfassung, S. 1.

verzögert, hat dies konjunkturelle, strukturelle und nicht zuletzt wirtschaftspolitische Ursachen. Zwar stellt der Sachverständigenrat fest, dass der andauernde Krieg in der Ukraine und der Konflikt im Nahen Osten erhebliche Risikofaktoren für die Weltwirtschaft darstellen. Allerdings haben sich die dort gesehene Gefahr, dass die Energiepreise erneut steigen, und die Unsicherheiten der weiteren geld- und fiskalpolitischen Ausrichtung nicht realisiert. Auch das Risiko, dass die Europäische Zentralbank veranlasst sein könnte, die in Aussicht genommenen Leitzinssenkungen zu verschieben, ist nicht eingetreten. Stattdessen kam es im September 2024 und im Dezember 2024 wiederholt zur Senkung der Leitzinssätze.⁵²

Zwischenergebnis

Die Auswirkungen des Ukrainekriegs stellen für Deutschland zu Beginn des Jahres 2025 keine außergewöhnliche Notsituation dar. Mithin kann die Frage dahingestellt bleiben, ob sich die Auswirkungen des Ukrainekriegs der Kontrolle Deutschlands entziehen.

bb) Zur Frage der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage

Gesetzt den Fall, die Auswirkungen des Ukrainekriegs wären für Deutschland als außergewöhnliche Notsituation, die sich der staatlichen Kontrolle entzögen, zu begreifen, wäre des Weiteren zu untersuchen, ob diese Auswirkungen die Finanzlage Deutschlands erheblich beeinträchtigten. Wie oben dargestellt,⁵³ kommt es dabei auf die Beziehung zwischen der – behaupteten – Notlage und dem Finanzbedarf an, der durch die Notlage (kausal) ausgelöst wird: Auf diese Notlage muss der Staat zu einem erheblichen Finanzeinsatz reagieren, damit die Beeinträchtigung der Finanzlage erheblich, also beträchtlich, wesentlich, bemerkbar oder bedeutsam ist. Erst ein solches Maß bietet die Rechtfertigung für eine Neuverschuldung. Mit anderen Worten muss der Finanzbedarf den Gesamthaushalt spürbar belasten. Demgegenüber kann eine Notlage, die nur „unerhebliche“ Folgen für die Finanzlage des Staates mit sich bringt, keine notlagenbedingte Neuverschuldung tragen. In solchen Fällen muss, so das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich, ein plötzlich auftretender Finanzbedarf ohne zusätzliche Kreditaufnahme gedeckt werden, beispielsweise durch Haushaltsumschichtungen, Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen.⁵⁴

Bei der Frage, ab welcher konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage vorliegt, billigt das Bundesverfassungsgerichts dem Haushaltsgesetzgeber grundsätzlich einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, der verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar sein soll. Allerdings prüft das Bundesverfassungsgericht als Vorfrage der Erheblichkeit der Beeinträchtigung strikt, ob die außergewöhnliche

⁵² Vgl. EZB-Rat senkt Leitzinsen, Pressemitteilung zu den geldpolitischen Beschlüssen der EZB vom 12.9.2024, <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/themen/ezb-rat-senkt-leitzinsen-940060<29.12.2024>>, und vom 12.12.2024, <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/themen/ezb-rat-senkt-leitzinsen-947554<29.12.2024>>.

⁵³ Siehe oben sub II 2 d.

⁵⁴ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (123 Rn. 112) m.w.N.

Notsituation zu einem außerordentlich – also nicht nur unerheblich – erhöhten Finanzbedarf geführt hat und damit grundsätzlich geeignet war, die staatliche Finanzlage erheblich zu beeinträchtigen.⁵⁵ Zudem verengt sich der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers, je weiter das auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, je mehr Zeit zur Entscheidungsfindung gegeben ist und je entfernter die Folgen sind. Denn mit der Zeit kann der Gesetzgeber die Folgen seines Handelns besser abschätzen und so verhindern, dass die Ausnahme der Überschreitung der Kreditobergrenzen zur Regel wird.⁵⁶

Vor diesem Hintergrund ist die Summe der Kreditermächtigungen zu betrachten, die von Bundeskanzler Scholz am 6. November 2024 in der „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ gefordert wurde: Dies waren „die mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Ausgaben“, also der auf 12,5 Mrd. Euro geschätzte Betrag zuzüglich weiterer in der „Agenda“ genannten 3 Mrd. Euro zur Erhöhung des einschlägigen „Ertüchtigungstitels“. Damit hätte sich die Kreditsumme auf insgesamt 15,5 Mrd. Euro belaufen.⁵⁷

Dieser Betrag ist in das Verhältnis des Gesamtvolumens des Entwurfs des Bundeshaushaltsplans (Kernhaushalt) für das Haushaltsjahr 2025 zu setzen, der sich – ohne die drei Sondervermögen Bundeswehr, Aufbauhilfe sowie Klima- und Transformationsfonds – auf rund 488,609 Mrd. Euro beläuft. Damit hätte sich die von Bundeskanzler Scholz geforderte Notlagenkreditsumme auf 3,17 % belaufen. Dieser Prozentsatz von nur gut 3 % wäre aber nicht geeignet gewesen, den Gesamthaushalt des Bundes im Haushaltsjahr 2025 beträchtlich, wesentlich oder spürbar zu belasten.

Dafür spricht bereits die Tatsache, dass im Entwurf des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 eine sog. Globale Minderausgabe in Höhe von 12 Mrd. Euro veranschlagt ist.⁵⁸ Damit soll der sog. Bodensatz abgeschöpft werden, der bei der Bewirtschaftung der Ausgabemittel des Bundeshaushalts im Haushaltsjahr 2025 der Erfahrung nach übrig bleibt.⁵⁹ Wenn die Bundesregierung aber davon ausgeht, dass ein solcher Betrag bei der Ausführung des Haushalts ohne weiteres eingespart werden kann, dann erscheint es nicht nachvollziehbar, warum ein Betrag von 15,5 Mrd. Euro den Bundeshaushalt derart „erheblich beeinträchtigen“ sollte, dass deshalb Notlagenkredite aufgenommen werden sollten.

Selbst wenn dem Haushaltsgesetzgeber jedoch – nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – hinsichtlich der Erheblichkeit der Beeinträchtigung

⁵⁵ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (127 Rn. 122).

⁵⁶ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (133 Rn. 138).

⁵⁷ Siehe oben im Sachbericht sub II 5 und Fn. 2, Zeilen 190 ff.

⁵⁸ Siehe den Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) Kapitel 02 (Allgemeine Bewilligungen) Titel 972 01.

⁵⁹ Hiergegen wurden massive verfassungsrechtliche Bedenken erhoben, insb. von den Finanzverfassungsrechtlern Hanno Kube und Henning Tappe, vgl. den „Spiegel“ v. 9.9.2024, <https://www.spiegel.de/politik/bundshaushalt-verfassungsrechtler-kube-verreisst-haushaltsentwurf-der-regierung-a-b94dcebf-302b-4c3d-9aca-b46f0746bc86> <29.12.2024> und „Zeit online“ v. 17.7.2024, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2024-07/haushalt-2025-knackpunkte-darlehen-bahn-autobahn-globale-minderausgabe> <29.12.2024>.

der Finanzlage des Bundes ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zugebilligt würde,⁶⁰ verbleibe ihm immerhin die Darlegungslast, nachvollziehbar und vertretbar darzulegen,⁶¹ warum ein finanzieller Mehrbedarf von 15,5 Mrd. Euro eine solche erhebliche Beeinträchtigung verursachen sollte. Dies wird in der „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ an keiner Stelle auch nur ansatzweise versucht zu begründen. Damit erfüllt die „Agenda“ insoweit die Mindestanforderungen an Begründungsaufwand nicht, die das Bundesverfassungsgericht an den Haushaltsgesetzgeber stellt.

Und schließlich ist die Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts zu beachten, wonach sich der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers umso mehr verengt, je weiter das auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, da Auswirkungen dadurch entfernter sind. Denn mit der Zeit kann der Gesetzgeber die Folgen seines Handelns besser abschätzen und so verhindern, dass die Ausnahme der Überschreitung der Kreditobergrenzen zur Regel wird.⁶² Gewendet auf die Auswirkungen des Ukrainekriegs ist festzustellen, dass dieser Krieg bereits seit fast drei Jahren andauert und die größte Welle von Flüchtlingen aus der Ukraine bereits längst in Deutschland angekommen ist. Seither stand dem Bundestag, der Bundesregierung und der Bundesverwaltung ausreichend Zeit zur Verfügung, um Überlegungen zur finanziellen Bewältigung der Belastungen ohne Kreditaufnahme anzustellen.

Zwischenergebnis

Die Auswirkungen des Ukrainekriegs auf Deutschland belasten die Finanzlage des Bundes nicht erheblich im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG.

Daher vermögen die in der „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ vorgebrachten Argumente keine staatschuldenrechtliche Notlage im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG zu begründen. Mithin wäre der Haushaltsgesetzgeber bereits aus diesem Grunde von Verfassungs wegen nicht befugt gewesen, einen „Überschreitensbeschluss“ („Notlagenbeschluss“) zu fassen und darauf basierende Kreditermächtigungen zu bewilligen.

III. Zur Frage des sachlichen Veranlassungszusammenhangs

Rechtsgutachtlich bleibt zu untersuchen, ob die in der „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ vorgeschlagenen Maßnahmen in einem sachlichen Veranlassungszusammenhang mit einer – nur höchst vorsorglich zu unterstellenden – staatschuldenrechtlichen Notlage stünden.

⁶⁰ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (127 Rn. 122).

⁶¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (133 Rn. 137).

⁶² BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (133 Rn. 138).

1. Verfassungsrechtliche Herleitung

a) Konkreter Bezug – Rückführbarkeit – Transparenz – Warnfunktion

Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 ist geklärt, dass über den Wortlaut von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG hinaus ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen erforderlich ist. Das Erfordernis des sachlichen Veranlassungszusammenhangs verlange einen konkreten Bezug zu den außerregulären Kreditermächtigungen und frage inhaltlich danach, ob diese – auch der Höhe nach – gerade auf die Notlage als Anlass rückführbar sind.⁶³

Die parlamentarische Feststellung einer staatsschuldenrechtlichen Notlage müsse die Kreditüberschreitung mit den Kosten der Maßnahmen verknüpfen, die zur Bewältigung der außerordentlichen Notsituation notwendig sind. Dabei definiere diese Feststellung diejenige Notlage, die aus Sicht des Parlaments die Handlungsfähigkeit des Staates herausfordert und als Krise bewältigt werden muss. Mit der genauen Bezeichnung der Notlage werde für die demokratische Öffentlichkeit die „Identität des geschichtlichen Vorgangs“ klargestellt und zugleich in transparenter Weise verdeutlicht, zur Bewältigung welcher Krise von der Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht wird. Aus dem Beschluss des Parlaments folge damit eine Umgrenzungsfunktion, die der demokratischen Öffentlichkeit eine Kontrolle ermöglicht.⁶⁴

Zudem führe der Beschluss dem Haushaltsgesetzgeber den Ausnahmecharakter der Überschreitung der Kreditobergrenzen vor Augen und veranlasse ihn, sowohl die Feststellung der Notlage als auch die Überschreitung der Kreditobergrenzen im Blick zu behalten und mit besonderer Sorgfalt zu prüfen. An der mit dieser Regelungssystematik eingerichteten „Warnfunktion“ werde nicht zuletzt der hohe Stellenwert erkennbar, der einer grundsätzlichen Einhaltung der Kreditobergrenze aus Sicht des verfassungsändernden Gesetzgebers zukommt.⁶⁵

Überschreitungen der regulären Kreditobergrenze könnten verfassungsrechtlich nur gedeckt sein, wenn der Haushaltsgesetzgeber mit ihnen zweckgerichtet Maßnahmen zur Überwindung oder Vorbeugung einer außergewöhnlichen Notsituation finanziert. Nicht erfasst seien dagegen Neukredite für allgemeinpolitische Maßnahmen, die allenfalls *anlässlich* der vermeintlich günstigen Gelegenheit des Aussetzens der „Schuldenbremse“ ergriffen werden, aber nicht auf die Überwindung der Krisensituation zielen.⁶⁶

Die kreditfinanzierten Maßnahmen müssten als Folge des zu überprüfenden Veranlassungszusammenhangs geeignet sein, den Zweck der Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation zu fördern.⁶⁷

⁶³ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (128 f. Rn. 125, 127).

⁶⁴ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (130 Rn. 130).

⁶⁵ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (130 Rn. 131).

⁶⁶ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (131 Rn. 133).

⁶⁷ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (131 f. Rn. 134).

b) **Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum – Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren**

Sowohl für die Diagnose der Art und des Ausmaßes der Notsituation als insbesondere auch für die Ausgestaltung der Maßnahmen zur Bekämpfung, Anpassung und gegebenenfalls Nachsorge kommt dem Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Dies gelte namentlich für die Höhe der für die finanzielle Absicherung dieser Maßnahmen vorgesehenen Kreditermächtigungen. Dem Bundesverfassungsgericht obliege die Prüfung, ob die Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers auch vor dem Hintergrund der Auffassungen in Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft nachvollziehbar und vertretbar sind.⁶⁸

Kehrseite dieses Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers sei freilich eine Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren. Diese ermögliche dem Bundesverfassungsgericht im Streitfall die Prüfung, ob die entsprechende Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers anhand der von ihm gegebenen Begründung nachvollziehbar und vertretbar sind.⁶⁹ Im Gesetzgebungsverfahren darzulegen seien mithin die Diagnose der außergewöhnlichen Notsituation sowie ihrer Ursachen, die Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme diese Notlage abzuwehren oder zu überwinden, und die begründete Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann, sie also zur Beseitigung der Notlage geeignet erscheint. Dabei werde gegebenenfalls die Koordination der Haushaltsplanung mit flankierenden gesetzgeberischen Maßnahmen und der längerfristigen Politik darzulegen sein.⁷⁰

Mache der Gesetzgeber wiederholt innerhalb eines Haushaltsjahres oder innerhalb aufeinander folgender Haushaltsjahre von der Möglichkeit notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch, so wüchsen auch die Anforderungen an seine Darlegungslasten. Je länger die Krise dauere und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen habe, desto detaillierter habe 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.⁷¹

c) **Konsequenzen**

Aus dieser Verfassungsrechtsprechung ergeben sich folgende rechtliche Konsequenzen: Im sachlichen Veranlassungszusammenhang mit der Notlage stehen nur solche Maßnahmen, die gerade durch die jeweilige Notlage verursacht werden. Damit scheidet Maßnahmen von vornherein aus, die „ohnehin“, also auch ohne die Notlage angefallen wären. Nicht „hinter der Krise versteckt“ werden dürfen insbesondere die allgemeine Instandhaltung der öffentlichen Infrastruktur oder gar deren Sanierung. Denn diese Aufgaben haben der Staat oder Kommunen „sowieso“ zu erfüllen, und zwar mit Rücksicht auf Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und

⁶⁸ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (132 f. Rn. 137).

⁶⁹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (137 Rn. 149).

⁷⁰ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (137 f. Rn. 150).

⁷¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (138 Rn. 151).

Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG aus laufenden Einnahmen. Der Einsatz von Notlagenkrediten zu diesem Zweck scheidet aus.

2. Subsumtion

Unterstellt, die Auswirkungen des Ukrainekriegs auf Deutschland stellten eine Notlage im staatsschuldenrechtlichen Sinne dar, dann fordert das Kriterium des sachlichen Veranlassungszusammenhangs einen konkreten Bezug dieser Kriegsfolgen zu den in der „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ geforderten Notlagenkreditermächtigungen. Diese müssen auf den Anlass, nämlich auf den Ukrainekrieg und seine Auswirkungen, rückführbar sein.⁷²

a) Vorgebrachte Argumente: Ukrainekrieg, Energiepreise und Inflation

Ein solcher sachlicher Veranlassungszusammenhang ist jedoch nicht in hinreichendem Maße ersichtlich. Zwar weist die „Agenda“ auf die Folgen der (Corona-)Pandemie und des „russischen Angriffskriegs“ hin und nennt in diesem Kontext die „hohen Energiepreise“ und die „höchste Inflation seit 50 Jahren“.⁷³

Bereits dies bedarf jedoch der Korrektur: Die durch den Ausbruch des Ukrainekriegs zunächst erhöhten Energiepreise sind im Jahr 2024 weitgehend wieder auf ein vertretbares Niveau zurückgegangen.⁷⁴ Daher kann im Herbst und Winter 2024 keine Rede mehr von deutlich übersteigerten Energiepreisen für Strom und Gas sein, die zu erheblichen Mehrbelastungen für Bürger, für Unternehmen sowie für die öffentlichen Haushalte führen.

Im Übrigen ist die Entwicklung der Energiepreise zum überwiegenden Teil auf konkrete Maßnahmen der Wirtschafts- und Energiepolitik der Bundesregierung unter Bundeskanzler Olaf Scholz und Bundeswirtschaftsminister Robert Habeck zurückzuführen. Es war und ist die Sorge um den Klimaschutz und die Bekämpfung des Klimawandels, aufgrund deren eine „Dekarbonisierung“ eingeleitet wurde, die die Energiepreise in Deutschland im internationalen Vergleich signifikant ansteigen ließ.⁷⁵ Diese Anlässe haben ihren Ursprung im Inland und weisen keinen Konnex mit dem Ukrainekrieg auf.

Abgesehen davon ist die Teuerungsrate im Verlauf des Jahres 2024 auf merklich unter 2,5 % gefallen, so dass die Europäische Zentralbank bereits Senkungen

⁷² Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023, 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 (128 f. Rn. 125, 127).

⁷³ Siehe die „Agenda“ (Fn. 2), Zeilen 2 ff.

⁷⁴ Hierzu insb. Statistisches Bundesamt, Statistischer Bericht, Daten zur Energiepreisentwicklung, November 2024, vom 23.12.2024, abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Publikationen/Energiepreise/statistischer-bericht-energiepreisentwicklung-5619001.html> <30.12.2024>.

⁷⁵ Vgl. z.B. Bähr/Goecke/Lang/Küper/Schaefer, Institut der deutschen Wirtschaft, Transformationspfade für das Industrieland Deutschland: Industrie unter Spannung – Deutsche Strompreise im internationalen Vergleich, Gutachten in Zusammenarbeit mit dem Bundesverband der deutschen Industrie u.a., Dezember 2023, <https://www.iwkoeln.de/studien/thilo-schaefer-industrie-unter-spannung-deutsche-strompreise-im-internationalen-vergleich.html> <30.12.2024>.

der Leitzinsen eingeleitet hat.⁷⁶ Soweit der Anstieg der Inflation in den Jahren zuvor im Raum steht, ist dieser nach maßgebenden Meinungen in der Volkswirtschaftslehre auf Versäumnisse der Europäischen Zentralbank zurückzuführen, nicht aber auf den Ausbruch des Ukrainekriegs.⁷⁷

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass der Bundeshaushalt des Jahres 2024 ohne Notlagenkredite ausgeglichen und ausgeführt werden konnte.⁷⁸ Dies bedeutet, dass die in der „Agenda“ vorgebrachten finanziellen Belastungen im Haushaltsjahr 2024 unter Beachtung der Grundsätze der „Schuldenbremse“ getragen wurden. Auch vor diesem Hintergrund erscheint es nicht verständlich, warum die „Schuldenbremse“ für das Haushaltsjahr 2025 nicht eingehalten werden können sollte.

b) Eigentlicher Beweggrund: Struktur-, Konjunktur- und Sozialpolitik

Den Anlass der „Agenda“ bilden freilich weniger der Ukrainekrieg und seine Auswirkungen, sondern in erster Linie Erwägungen der Struktur- und Konjunkturpolitik. Gleich zu Beginn nimmt die „Agenda“ als Ausgangspunkt die „aktuelle wirtschaftliche Lage“, wonach die deutsche Wirtschaft zu wenig wachse.⁷⁹ Dabei benennt die „Agenda“ neben konjunkturellen auch strukturelle Probleme, die die deutsche Wirtschaft hemmen. Die Produktivität steige nicht mehr in dem Maße, das notwendig wäre, um den Wohlstand in Deutschland wachsen zu lassen. Zu viel Regulierung und Bürokratie behinderten die traditionell hohe Innovationskraft Deutschlands und den Unternehmergeist. Zunehmende protektionistische Bestrebungen im Ausland belasteten die exportorientierten deutschen Unternehmen zusätzlich. Notwendige Erhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen seien jahrzehntelang unterblieben. Die Welle von Pensionierungen der „Babyboomer-Generation“ stelle Deutschland in den nächsten Jahren ebenfalls vor große Herausforderungen. Um die Wachstumsschwäche zu überwinden, müsse vieles zugleich angepackt werden.⁸⁰ Planungs- und Genehmigungsprozesse müssten einfacher und schneller werden. Es gehe um den umfassenden Abbau von Bürokratie. Energie-, Verkehrs- und Kommunikationsnetze müssten in großem Stil auf- und ausgebaut werden. Dies gelte ebenso für Anlagen zur Stromerzeugung aus Sonne und Wind. Die Stromkosten müssten gesenkt, ein weiterer Anstieg der Netzentgelte verhindert werden. Europäische Unternehmen müssten ihre Lieferketten unabhängiger machen von kritischen Rohstoffen aus einzelnen Staaten; die Europäische Union müsse Freihandelsabkommen mit weiteren Staaten und Wirtschaftsräumen abschließen.

⁷⁶ Siehe die Nachweise in Fn. 52.

⁷⁷ Siehe nur <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/finanzen/ezb-zinswende-kritik-oekonomen-101.html> <30.12.2024>; <https://www.handelsblatt.com/finanzen/geldpolitik/ezb-kritik-an-der-ezb-geldpolitik-inflation-zu-spaet-bekaempft/100079681.html> <30.12.2024>.

⁷⁸ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/faq-zum-bundeshaushalt-2244536> <31.12.2024>.

⁷⁹ Siehe die „Agenda“ (Fn. 2), Zeilen 1 ff. und 7 ff.

⁸⁰ Siehe die „Agenda“ (Fn. 2), Zeilen 28 ff.

Daraus wird ersichtlich, dass es dem Bundeskanzler in der „Agenda“ um Maßnahmen zur „Belebung der Wirtschaft“ bei gleichzeitiger „Wahrung des sozialen Zusammenhalts“ ging. Die Finanzierung der Maßnahmen zur Belebung von Wachstum und zur Erhöhung von Produktivität dürfe den sozialen Zusammenhalt innerhalb Deutschlands nicht gefährden. Sie dürfe nicht zu zusätzlicher Verunsicherung bei den Bürgern führen. Denn schon jetzt Sorge die Verunsicherung dafür, dass die Bürger sparen. Es müsse vermieden werden, dass einzelne Gruppen gegeneinander ausgespielt werden.⁸¹

c) Fehlender Veranlassungszusammenhang

Aus der Gegenüberstellung dieser beiden Argumentationsstränge (Ukrainekrieg einerseits, Wirtschaftsbelebung andererseits) wird offensichtlich, dass die Forderung nach einer weiteren Kreditfinanzierung des Bundeshaushalts im Jahr 2025 nicht durch die Auswirkungen des Kriegs, sondern ganz zuvörderst durch wirtschaftspolitische Erwägungen veranlasst war. Mit Händen zu greifen ist dies bereits anhand des Titels der „Agenda“: „Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“.

Wenn vor diesem Hintergrund die Finanzierung der Auswirkungen des Ukrainekriegs durch Notlagenkredite nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG erfolgen sollte, handelt es sich um eine bloße „Umfinanzierung“ und „Umetikettierung“, die insoweit unerheblich ist. Denn die von Bundeskanzler Scholz in der „Agenda“ geforderten Ausgabenerhöhungen und Einnahmемinderungen sollen die Konjunktur in Deutschland beleben und strukturelle Lähmungen der Wirtschaft beseitigen helfen. Flankierend dazu liegen ihm sozialpolitische Belange am Herzen – das heißt, er möchte Einsparungen im sozialen Bereich vermeiden, um einzelne soziale Gruppen nicht „gegeneinander auszuspielen“.

Zwischen solchen wirtschafts- und sozialpolitischen Erwägungen und dem Ukrainekrieg besteht indessen nicht der erforderliche sachliche Veranlassungszusammenhang, den Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG über seinen Wortlaut hinaus verlangt. Auch aus diesem Grunde hätte die von Bundeskanzler Scholz geforderte weitere Kreditfinanzierung gegen die Regelungen der „Schuldenbremse“ verstoßen.

d) Konjunkturelle und strukturelle Nettoneuverschuldung bereits erfolgt

Soweit konjunkturelle Maßnahmen der „Agenda“ betroffen sind, sieht Art. 115 Abs. 2 GG in seinen Sätzen 3 und 5 bereits die Möglichkeit zur Nettoneuverschuldung vor, und zwar außerhalb von Notlagenkrediten.⁸² Davon sollte nach dem Haushaltsentwurf für das Jahr 2025 aber bereits Gebrauch gemacht werden: Nach Maßgabe der Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme⁸³ soll sich die nominale Produktionslücke in Deutschland auf 48,290 Mrd. Euro belaufen. Multipliziert mit der sog. Budgetsemielastizität ergibt dies ein Produkt von 9,798

⁸¹ Siehe die „Agenda“ (Fn. 2), Zeilen 209 ff.

⁸² Siehe dazu oben sub I 1 der rechtlichen Würdigungen.

⁸³ Siehe dazu oben sub III 2 des Sachstands.

Mrd. Euro.⁸⁴ Dieser Betrag war und ist allerdings bereits Bestandteil der (ohnehin) zulässigen Kreditaufnahme in Höhe von insgesamt 51,299 Mrd. Euro, wie sie im Haushaltsentwurf 2025 ermittelt und für den Gesamthaushalt zugrundegelegt wurde.

Soweit die in der „Agenda“ geforderten Maßnahmen nicht konjunktureller, sondern struktureller Natur sind, darf sich der Bund dafür nach Maßgabe der sog. Strukturkomponente gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG in Höhe von bis zu 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt neu verschulden.⁸⁵ Auch dieser Betrag ist in der Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme des Haushaltsentwurfs 2025 bereits ausgewiesen und im Rahmen der zulässigen Gesamtverschuldung verarbeitet worden, und zwar in Höhe von 14,428 Mrd. Euro.

Nach dem Konzept der Regelungen zur „Schuldenbremse“ stehen dem Bund für eine zulässige Nettoneuverschuldung im Haushaltsjahr 2025 die beiden genannten Beträge in Höhe von 9,798 Mrd. Euro und 14,428 Mrd. Euro zur Verfügung. In der Summe ergibt dies – ohne Berücksichtigung der finanziellen Transaktionen⁸⁶ – eine zulässige Nettoneuverschuldung von 24,226 Mrd. Euro.

Zwischenergebnis

Der erforderliche sachliche Veranlassungszusammenhang zwischen der behaupteten Notlage aufgrund des Ukrainekriegs und den in der „Agenda“ geforderten Maßnahmen ist nicht ersichtlich. Der „Agenda“ geht es um eine Belebung der Wirtschaft unter Wahrung des sozialen Zusammenhalts. Dies steht nicht in einem hinreichenden Konnex zu den Auswirkungen des Ukrainekriegs. Die Maßnahmen zur Belebung der Wirtschaft lassen sich nicht in verfassungsrechtlich zulässiger Weise über eine kreditfinanzierte Auslagerung der Kosten im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg umsetzen.

Gesamtergebnis

Die in der „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ geforderten Maßnahmen würden für den Bundeshaushalt 2025 mit spürbaren Ausgabesteigerungen und Einnahmeausfällen einhergehen. Diese Haushaltsverschlechterungen dürften nach den Regeln der „Schuldenbremse“ des Art. 115 Abs. 2 GG nicht durch Notlagenkredite finanziert werden:

- Zum einen stellen bereits weder der Ukrainekrieg als solcher noch seine Auswirkungen auf und in Deutschland im Haushaltsjahr 2025 eine außergewöhnliche Notsituation dar. Selbst wenn man dies unterstellen wollte, würde die Finanzlage des Bundes dadurch nicht erheblich beeinträchtigt.

⁸⁴ Vgl. hierzu die Rechtsgrundlagen in § 5 Abs. 2 bis 4 G 115 (Fn. 25) i.V.m. § 2 Art115V (Fn. 26).

⁸⁵ Vgl. die Rechtsgrundlagen in § 2 Abs. 1 Satz 2, § 4 G 115 (Fn. 25).

⁸⁶ Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG, § 2 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2, § 3 G 115.

- Zum anderen stehen die in der „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ geforderten Maßnahmen zur Belebung der deutschen Wirtschaft unter Wahrung des sozialen Zusammenhalts in Deutschland nicht in dem erforderlichen sachlichen Zusammenhang mit den Auswirkungen des Ukrainekriegs.

Deshalb wäre ein „Notlagenbeschluss“ des Deutschen Bundestages nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG für das Haushaltsjahr 2025, der sich zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Darlegungspflicht auf die in der „Agenda für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze“ angeführten Argumente stützt, mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – nicht vereinbar.

gez. Christoph Gröpl

Neueres Spezialschrifttum

- Erbguth, Wilfried, Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021: Erdbeben sans raison?, DÖV 2024, 229–235.
- Erleben, Lucas/Kempny, Simon, Zur Frage der Rechtmäßigkeit des „Weitertragens“ von Notkreditmitteln in Kernhaushalte von Zeiträumen ohne Notlage, NWVBI. 2023, 265–271.
- Gröpl, Christoph, Kommentierung von Art. 109 GG, in: Ernst Heuer (Begr.)/Kay Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht (Loseblattslg.), Neuwied a.Rh., 83. Ergänzungsifg., Mai 2024, 85 Druckseiten.[^]
- Olafs „Wumms“ in die multiple Verfassungswidrigkeit, NJW 2020, 2523–2528.
- Heintzen, Markus, Die Schuldenbremse (Art. 109 III und 115 II GG) in der Abfolge der außergewöhnlichen Notsituationen der Jahre 2020 bis 2022, NVwZ 2022, 1505–1512.
- Henneke, Hans-Günter, Notlagenkreditaufnahme: Subsidiarität – Finalität – Zweckentfremdungsgebot – Höhe – Tilgungspflicht, DVBI 2022, 195–201.
- BVerfG bettet Schuldenbremse in Haushaltsverfassungsrecht ein – eine neue Realität?, DVBI 2024, 197–206.
- Jarass, Hans D., Kommentierungen von Art. 109 und 115 GG, in: ders./Pieroth, Bodo, Kommentar zum Grundgesetz, 18. Aufl. 2024.
- Katz, Alfred, Staatsverschuldung in Coronazeiten, DÖV 2021, 670–680.
- Kirchhof, Gregor, Kommentierung von Art. 109 GG, in: Huber, Peter M./Voßkuhle, Andreas, Kommentar zum Grundgesetz, 8. Aufl. 2024.
- Kluth, Winfried, Instrumente zur Sicherung von Transparenz beim Haushaltsvollzug, DÖV 2021, 510–517.
- Köhne, Sebastian/Tiedemann, Julia, Wie nachhaltig ist die deutsche Schuldenbremse?, DÖV 2024, 721–729.
- Korioth, Stefan/Müller, Michael W., Reformpotential bei der Konjunkturkomponente der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse, DÖV 2022, 349–356.
- Korte, Stefan, Der Kohleausstieg „idealerweise bis 2030“ im Lichte der Eigentumsfreiheit und der Schuldenbremse, VerwArch 113 (2022), 333–350.
- Lenz, Christofer, Verfassungsgerichtliche Kontrolle der Schuldenbremse in der Corona-Pandemie, NVwZ 2022, 1108–1112.
- Kube, Hanno, Kommentierungen von Art. 115 GG, in: Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, 105. Ergänzungslieferung, August 2024.
- Mayer, Christian, Ist die „Schuldenbremse“ eine „Investitionsbremse“?, DVBI 2021, 553–558.
- Vom wundersamen Wandel der „Schuldenbremse“, DVBI 2021, 625–633.
- Meickmann, Till Valentin, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97–102.
- Schattenhaushalte und parlamentarisches Budgetrecht, NVwZ 2022, 106–111.
- Durchbrechungen der Jährlichkeit und Jährigkeit bei Notlagenkrediten, NVwZ 2024, 20–24.
- Meyer, Simon, Diethelm, Der grundrechtliche Anspruch auf Einhaltung der Schuldenbremse, NVwZ 2023, 1698–1704.
- Die Bremswirkung der Schuldenbremse [zugl. zu BVerfG 15.11.2023], DÖV 2024, 90–100.
- Reimer, Ekkehart, Kommentierungen von Art. 109 und 115 GG, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), Beck’scher Onlinekommentar zum Grundgesetz (BeckOK GG), 59. Edition, Stand: 15.9.2024.
- Schmahl, Stefanie/Kuhn, Antonia, Generationenkonflikte, Generationengerechtigkeit und intergenerationaler Ausgleich, DÖV 2023, 873–881.
- Schmidt, Thorsten Ingo, Der brandenburgische Zukunftsinvestitionsfonds – Sondervermögen ohne Zukunft?, DVBI 2020, 1109–1114.
- Kreditaufnahme in der Pandemie, JZ 2021, 382–388.
- Sondervermögen als offene Flanke des Haushaltsrechts, DÖV 2022, 526–531.
- Spielräume der geltenden Schuldenbremse, DÖV 2024, 1792–1797.
- Schneider, Arne/Stüber, Stephan, Klimawandel als Ausnahme von der Schuldenbremse?, DÖV 2021, 836–840.
- Schwarz, Kyrill-A., Haushaltsverfassungsrecht in Zeiten der Corona-Krise, COVuR 2020, 74–78.
- Siekmann, Kommentierungen von Art. 109 und 115 GG, in: Sachs (Begr.), Kommentar zum Grundgesetz, 10. Aufl. 2024.
- Stüber, Stephan, Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen nach der Schuldenbremse, DÖV 2021, 680–686.
- Waldhoff, Christian/Yalcin, Kubilay, Bundeswehrfinanzierung zwischen 100 Milliarden-Sondervermögen und „Zwei-Prozent-Ziel“, JZ 2024, 8–18.

Wendt, Rudolf, Kommentierung von Art. 115 GG, in: Huber, Peter M./Voßkuhle, Andreas, Kommentar zum Grundgesetz, 8. Aufl. 2024.

Wernsmann, Rainer/Geiß, Nikolai, Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Schuldenbremse in den Ländern, NVwZ 2023, 1113–1121.

Wernsmann, Rainer/Meickmann, Till Valentin, Rücklagenbildung im Haushaltsverfassungsrecht, VerwArch 114 (2023), 369–398.