

Antrag

der Abgeordneten Peter Boehringer, Marcus Bühl, Martin Hohmann, Dr. Birgit Malsack-Winkemann, Volker Münz, Ulrike Schielke-Ziesing, Dr. Bernd Baumann, Marc Bernhard, Petr Bystron, Tino Chrupalla, Dr. Anton Friesen, Dr. Alexander Gauland, Franziska Gminder, Mariana Iris Harder-Kühnel, Dr. Roland Hartwig, Martin Hess, Karsten Hilse, Leif-Erik Holm, Stefan Keuter, Enrico Komning, Steffen Kotré, Jens Maier, Dr. Lothar Maier, Jan Ralf Nolte, Ulrich Oehme, Martin Reichardt, Roman Johannes Reusch, Detlev Spangenberg, Dr. Dirk Spaniel, René Springer, Beatrix von Storch, Dr. Alice Weidel, Dr. Harald Weyel, Wolfgang Wiehle und der Fraktion der AfD

Für einen verfassungskonformen Haushalt 2021 – Schuldenbremse einhalten – Abstrakte Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht gemäß Artikel 93 Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes wegen des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Es bestehen erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit des Haushaltsgesetzes 2021¹ mit dem Grundgesetz. Die Zweifel ergeben sich im Einzelnen aus den folgenden Gesichtspunkten.

1. Für das Haushaltsjahr 2021 wurde eine Kreditaufnahme in Höhe von 179,8 Milliarden Euro bewilligt. Die gemäß Schuldenbremse zulässige Kreditaufnahme wird somit um 164,2 Milliarden Euro überschritten, ermöglicht durch die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht.² Allein schon der Höhe nach ist diese Überschreitung nicht gerechtfertigt, da der Bund mit der Asylrücklage über eine Kreditermächtigung verfügt, mit der er in der Lage wäre, auf akute Notsituationen zu reagieren, welche er nicht nutzt. Diese Rücklage aufzulösen, bevor neue Kreditermächtigungen bewilligt werden, wäre sowohl haushaltsrechtlich als auch verfassungsrechtlich geboten.

¹ Beschlossen am 11. Dezember 2020 auf Drucksache 19/22600.

² Beschluss vom 8. Dezember 2020 auf Drucksache 19/22887.

2. Im Haushalt 2021 gibt es jenseits der Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der ins Feld geführten Notsituation stehen, keinerlei Einsparungen. Im Gegenteil, jeder einzelne Einzelplan verzeichnet – auch im Vergleich zum Vorkrisenjahr 2019 – einen kräftigen Aufwuchs. Wenn die durch Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 begründete Möglichkeit der Schuldenaufnahme jedoch zur Umsetzung oder Intensivierung von politischen Programmen genutzt wird, welche ohnehin und unabhängig von der Notlage verfolgt werden, so ist dies als missbräuchlich und mithin verfassungswidrig zu bewerten.
3. Das Wirtschaftlichkeitsgebot verbietet es, eine Nettoneuverschuldung in Kauf zu nehmen, die nicht durch einen aktuellen Ausgabebedarf veranlasst ist (Artikel 114 Absatz 2 GG, § 7 BHO). Genau dies ist jedoch im Haushalt 2021 durch die kreditfinanzierte Verstärkung der Rücklagen einzelner Sondervermögen vorgesehen. Auf diese Weise werden zudem das grundgesetzlich normierte Jährlichkeitsprinzip (Artikel 110 Absatz 2 GG, § 4 BHO) sowie die Haushaltsprinzipien von Fälligkeit (§ 11 BHO) und Haushaltswahrheit (§ 13 BHO) in eindeutiger Weise verletzt.
4. Eine Notlage von nationaler Tragweite ist 2021 in gesundheitlicher und wirtschaftlicher Hinsicht nicht der Kontrolle des Staates entzogen. Vielmehr hat eine staatliche Überreaktion die größte Wirtschaftskrise der Nachkriegsgeschichte herbeigeführt. Die Möglichkeit, im Laufe des Jahres 2020 einem gesundheitlichen Notstand vorzubeugen und Kapazitäten bei den Intensivstationen aufzubauen, wurde zudem explizit versäumt. Die Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes liegen daher nicht vor.

II. Der Deutsche Bundestag begrüßt,

wenn sich Abgeordnete des Deutschen Bundestages in ausreichender Zahl zusammenfinden, um beim Bundesverfassungsgericht die Feststellung zu beantragen, dass das Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021) mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig ist.

Berlin, den 22. Januar 2021

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

I. Abgrenzung und Vorüberlegung

Nach der Konzeption der Vorschriften aus Art. 109 Abs. 3 Satz 2 zweiter Halbsatz und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG, die ihrerseits an Art. 122 Abs. 2 Satz 1 AEUV angelehnt ist, ist ein Abweichen von der eigentlich geltenden „Schuldenbremse“ nur in eng begrenzten Ausnahmesituationen zulässig.ⁱ Die Einhaltung der Voraussetzungen zur Überwindung der „Schuldenbremse“ ist unter allen Aspekten bundesverfassungsgerichtlich auch voll überprüfbar.ⁱⁱ

Der Hinweis auf die volle Überprüfbarkeit sowohl des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 8. Dezember 2020 über das Fortdauern einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 als auch des aufgrund dieses Beschlusses dann unter Verstoß gegen die eigentlich geltende „Schuldenbremse“ aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 4, Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 5 beschlossenen Haushalts – der in der Sache völlig unstrittig sein dürfte – wirft ein methodisches Folgeproblem auf, auf das hier zunächst propädeutisch eingegangen wird.

Da dem Bundestag das Etat- oder auch Budgetrecht zusteht („Königsrecht des Parlaments“) und übrigens die Bundesregierung das Initiativmonopol in Haushaltsfragen innehat (Art. 110 Abs. 3 GG mit arg. ex. Art. 76 Abs. 1 und 2 GG)ⁱⁱⁱ, muss dem Bundestag einerseits schon mit Rücksicht auf den Gewaltenteilungsgrundsatz ein erheblicher Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zustehen.^{iv} Dies würde dafür sprechen, die gerichtliche Überprüfung auf eine Vertretbarkeits- und Nachvollziehbarkeitskontrolle zu beschränken. Andererseits kann jedenfalls seit der „Zweiten Föderalismusreform“ von 2009 und den zugehörigen Änderungen der Vorschriften aus Art. 109 und Art. 115 GG von einer Art „Budgetsouveränität“ des Bundestages, deren nähere Konkretisierung dem Bundesverfassungsgericht nicht zustehe^v, nicht mehr die Rede sein. Der unter dem Grundgesetz ohnehin bestehende Charakter auch des Parlaments als verfasste Gewalt (Art. 20 Abs. 3 GG) wird durch Art. 109 und 115 GG haushaltsrechtlich eben im Sinne der „Schuldenbremse“ realisiert. Ein Abweichen von der „Schuldenbremse“ ist nur in eng begrenzten Ausnahmesituationen zulässig. Daraus folgt aber wiederum methodisch, dass das Bundesverfassungsgericht bei der Prüfung der Voraussetzungen einer Abweichung von der Schuldenbremse einen besonders strengen und restriktiven Prüfungsmaßstab heranzuziehen hätte, um nämlich den Charakter von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG als vom Anwendungsbereich her eng begrenzte Ausnahmenvorschrift zu wahren.

Das Bundesverfassungsgericht steht also im Rahmen der Normenkontrollklage vor dem Dilemma, einerseits im Hinblick auf die klare Zielsetzung der Vorschrift aus Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG jedenfalls seit der „Zweiten Föderalismusreform“ einen besonders strengen und restriktiven Prüfungsmaßstab zur Anwendung zu bringen und zugleich mit Rücksicht auf den Gewaltenteilungsgrundsatz dem Bundestag einen eigenen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zuzugestehen.^{vi}

Die Lösung des methodischen Dilemmas besteht darin, der normativ vorgegebenen Natur des Prüfungsprogramms aus Art. 115 Abs. 2 Satz 6 folgend zwischen einer Erst- und einer Zweitfrage zu unterscheiden und in diesem Rahmen einmal einen weiten Vertretbarkeits- und Nachvollziehbarkeitsmaßstab im Sinne der Gewaltenteilung und einmal einen strengen und rigiden Maßstab zur Wahrung des Ausnahmecharakters der Vorschrift aus Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG heranzuziehen. Insofern wäre nämlich abzuschichten, ob (Erstfrage) überhaupt eine

- Naturkatastrophe oder auch außergewöhnliche Notsituation besteht, (→ II a),
- die sich überdies der Kontrolle des Staats entzieht (→ II b)
- und die die staatliche Finanzlage „erheblich“ beeinträchtigt (→ II c).

Im Hinblick auf diese Frage, die eben die Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Deutschen Bundestages zu beantworten berufen ist, wäre seitens des Bundesverfassungsgerichts unter Zubilligung eines nicht unerheblichen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums des Deutschen Bundestages tendenziell auf die Vertretbarkeit und Nachvollziehbarkeit von dessen Entscheidung abzustellen.

Erst, wenn die Erstfrage bejaht ist, kommt überhaupt die Abstimmung über einen Haushalt, der die „Schuldenbremse“ (Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 5 GG) unterläuft, in Betracht. Ist sie bejaht, ist nunmehr die Verfassungsgemäßheit des Haushalts selbst zu prüfen (Zweitfrage), d. h. die Frage, ob die erhöhte Kreditaufnahme

- überhaupt bestimmt und geeignet ist, die seitens des Bundestages angenommene Notstandssituation zu beseitigen (→ III 1.),
- ob sie erforderlich ist, d. h. ob sie sich auf das zur Überwindung und Bewältigung der Krisensituation unabdingbare Ausmaß auch wirklich beschränkt (→ III 2.) und
- ob alle anderen ebenfalls in Betracht kommenden Konsolidierungsmaßnahmen zur Reduzierung der Neuverschuldung auch restlos ausgeschöpft worden sind (→ III 3.);
- endlich: ob die Neuverschuldung angemessen ist, d. h. ob die Abwägung der Interessen der heutigen Generation, die die Situation nicht „allein“ bewältigen kann oder will, mit den berechtigten Anliegen künftiger Generationen v. a. angesichts der zu erwartenden Zinslasten als vertretbar und dergestalt die Lösung des Problems über neue Kredite als sachlich richtig und ökonomisch überzeugend^{vii} gelten darf.^{viii}

Im Rahmen der Zweifrage sind alle diese Tatbestände streng und restriktiv zu interpretieren, um den verfassungsrechtlichen Ausnahmecharakter der Vorschrift aus Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG nicht zu unterlaufen. Die haushaltspolitische Souveränität des Deutschen Bundestages endet hier, da der Bundestag eben verfassungsrechtlich dahingehend gebunden ist, die „Schuldenbremse“ wann immer irgend möglich auch strengstens zu beachten.^{ix}

II. Der Beschluss des Deutschen Bundestages vom 8. Dezember 2020 (Drucksache 19/22887)

Im Rahmen dieser Kriterien ist die Vereinbarkeit des Beschlusses des Deutschen Bundestages über das Fortdauern einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG mit Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG zumindest sehr zweifelhaft. Denn diese Vorschrift ermächtigt den Bundestag nicht, das Bestehen oder auch Fortdauern einer ungewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, immer dann festzustellen, wenn die Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder es für richtig oder auch nur für hilfreich hält; sondern der Bundestag ist nur dann zu dieser Feststellung berechtigt, wenn deren objektive Voraussetzungen und Tatbestandsmerkmale auch wirklich vorliegen. Dies ist bundesverfassungsgerichtlich grundsätzlich voll überprüfbar,^x wenn eben auch primär in dem Sinne, ob die Entscheidung des Bundestages nach den Umständen des Einzelfalles nachvollziehbar und vertretbar erscheint (s. o.).

Als „Naturkatastrophen“ im Sinne der Vorschrift sollen u. a. auch „Massenerkrankungen“ in Betracht kommen.^{xi} Insofern liegt aber auf der Hand, dass es derzeit in Deutschland – ganz unabhängig von der Frage, wie man die potentiellen Risiken der Corona-Pandemie einschätzt – keinesfalls Massenerkrankungen gibt, sondern allenfalls die Furcht vor ihrem zukünftigen Auftreten infolge unzureichenden Infektionsschutzes heute. Die Umsatzeinbrüche bei zahlreichen Wirtschaftsunternehmen rühren eindeutig nicht daher, dass so viele Personen nicht mehr zur Arbeit erscheinen, weil sie an COVID-19 erkrankt sind; sondern Angestellte, Unternehmer und Kunden arbeiten bzw. kaufen nicht aufgrund präventiver staatlicher Verbote und Einschränkungen. Nun mag dies hier auf sich beruhen, weil der Deutsche Bundestag ja eindeutig das Fortbestehen nicht einer Naturkatastrophe, sondern einer „außergewöhnlichen Notsituation“ festgestellt hat.^{xii} Als Beispiele für solche Situationen wurden in der seinerzeitigen Gesetzesbegründung u. a. ein „exogener Schock“ wie die Finanzkrise von 2007 ff. oder ein Ereignis wie die Wiedervereinigung 1990 genannt.^{xiii}

ad a): Zweifel an der Feststellung, dass das Vorhandensein und die Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus auch in Deutschland jemals – etwa zum Zeitpunkt des Beginns des ersten nationalen Lockdowns am dem 25. März 2020 oder zu Beginn des zweiten nationalen Lockdowns am 2. November 2020 – eine außergewöhnliche Notsituation bildete, begründet schon der Umstand, dass der gängige PCR-Test keine aktiven Viren nachweist, sondern bestimmte genetische Bruchstücke des Virus-Erbgutes, auch von abgestorbenen Viren, und das teilweise auch von lediglich verwandten Viren. Die Anzahl der einfach getesteten, laborbestätigten Fälle stellt daher keinen verlässlichen Indikator zur Beurteilung der Gesamtsituation dar. Zu dieser Feststellung passt es denn auch, dass von den positiv getesteten Personen kaum jemand überhaupt Symptome entwickelt, geschweige denn behandlungsbedürftig erkrankt. Auch das bisherige Fehlen einer messbaren Übersterblichkeit passt nicht zur Feststellung einer Notstandslage infolge einer Epidemie, zumal dieses Ausbleiben einer Übersterblichkeit nicht auf die Lockdown-Maßnahmen zurückgeführt werden kann.^{xiv} Insofern wäre wohl – auch bei weitgehender Anerkennung von Einschätzungs- und Bewertungsprärogativen der Bundestagsmehrheit – auch im Rahmen einer reinen Vertretbarkeitsprüfung und schon aufgrund der sprachlichen Fassung des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 jedenfalls zwischen einer „außergewöhnlichen Notsituation infolge einer Epidemie“ und einer „verbreiteten Befürchtung, dass es künftig womöglich zu einer außergewöhnlichen Notsituation infolge einer Epidemie kommen könnte“ zu unterscheiden. Die Befürchtung künftiger möglicher außergewöhnlicher Notsituationen würde eindeutig keine zusätzliche Kreditaufnahme rechtfertigen.

ad b): Weiter ist fraglich, ob sich die außergewöhnliche Situation, auch wenn man ihr Vorhandensein im Ansatz bejaht, wirklich gegenwärtig „der Kontrolle des Staates entzieht“ bzw. sich am 8. Dezember 2020 oder in der Zeit vor dem 8. Dezember 2020 der Kontrolle des Staates entzogen hat. Gerade mit Blick auf einen etwaig drohenden Engpass auf den Intensivstationen wäre es sowohl die Pflicht als auch im Rahmen der Möglichkeiten des Staates gewesen, einem solchen Engpass durch zielgerichtete Investitionen oder etwa Personalschulungen vorzubeugen. Und auch wer eine enorme potentielle und massenhafte Schädlichkeit des Virus im Sinne der herrschenden Meinung bejaht – die sich indessen bis heute jedenfalls noch nicht realisiert hat und sich am 8. Dezember der vor dem 8. Dezember 2020 umso weniger bereits realisiert hatte – müsste doch zugeben, dass die Umsatzeinbrüche in zahllosen Wirtschaftsunternehmen und das daraus resultierende Wegbrechen staatlicher Steuereinnahmen gerade nicht Folge eines staatlichen Kontrollverlustes war und ist (wie es eben der Fall wäre, wenn die Probleme deswegen entstünden, weil die vielen Erkrankten nicht mehr zur Arbeit erscheinen), sondern im Gegenteil die Folge einer in aller Regel sehr disziplinierten Befolgung bislang unerhörter staatlicher Gebote und Einschränkungen durch die Bürger. Der „Lockdown“ seit dem 25. März bzw. dem 2. November 2020 und die anhaltende Disziplin, mit der fast alle Bürger ihre bislang unbekanntenen neuen Pflichten bis heute erfüllen – wie z. B. die Maskenpflicht – sind selbst bei weitest möglicher Anerkennung haushaltsrechtlicher Einschätzungsprärogativen des Deutschen Bundestages ganz und gar keine Anzeichen eines staatlichen Kontrollverlustes. Es ist der unverbrüchliche Regelgehorsam der übergroßen Mehrheit der Bürger, der der Wirtschaft den Umsatz und dem Staat die Steuereinnahmen geraubt hat, und gerade nicht ein staatlicher Kontrollverlust.

ad c): Eine erhebliche Beeinträchtigung wäre endlich nur zu bejahen, wenn andere Maßnahmen nicht ausreichen.^{xv} Hiergegen spricht schon auf den ersten Blick, dass die erhebliche Kreditermächtigung der „Asylrücklage“ noch nicht einmal teilweise aufgelöst wird, und dass einzelne Sondervermögen, wie der Energie- und Klimafonds und das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ weiter und offenbar mit der Perspektive für weitere Jahre verstärkt werden.

III. Das Haushaltsgesetz 2021 vom 11. Dezember 2020

Selbst, wer entgegen der oben angeführten Argumente eine pandemiebedingte „außergewöhnliche Notsituation“ gegenwärtig oder jedenfalls am 8. Dezember 2020 bejaht, oder diese in der Sache zwar verneint, wohl aber meint, die gegenteilige Ansicht der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Deutschen Bundestages sei immerhin noch vertretbar oder nachvollziehbar oder selbst entgegen gravierenden Zweifeln und trotz der normativen Veränderungen durch die „Zweite Föderalismusreform“ von 2009 auch heute noch durch eine Art haushaltsrechtliche Einschätzungsprärogative des Deutschen Bundestages abgedeckt, müsste dennoch die Verfassungswidrigkeit konkret des Haushaltsgesetzes 2021 einräumen, das auf den Bundestagsbeschluss dann gestützt worden ist.

Denn das Haushaltsgesetz 2021 widerspricht einer ganzen Reihe von zentralen Grundsätzen des Haushaltsverfassungsrechts.

1. Verstoß gegen das notlagenspezifische Konnexitätsprinzip

Zwischen der angenommenen Notlage und der Neuverschuldung besteht – nach völlig einhelliger Ansicht – ein Veranlassungszusammenhang (bzw. muss ein Veranlassungszusammenhang bestehen).^{xvi} Es darf nur so viel Nettoneuverschuldung aufgenommen werden, wie spezifisch zur Überwindung der die Verschuldungserlaubnis ausnahmsweise begründenden Notlage gerade erforderlich ist. Teils wird dieses Postulat auch (zusätzlich) mit dem Umstand begründet, dass die Kreditaufnahme als solche (eben im Rahmen des Notstandesfalles) keiner höhenmäßigen Grenze unterliegt.^{xvii} Dabei ist dem Gesetzgeber im Hinblick auf die Beurteilung des Verursachungszusammenhangs keinerlei eigener „Einschätzungsspielraum“ einzuräumen^{xviii}, sondern allenfalls – wenn der Verursachungszusammenhang eben objektiv besteht – im Hinblick auf die Höhe der benötigten Mittel. Insbesondere ist es verfassungswidrig, die Notlage und die durch sie bewirkte Nettokreditaufnahme als Begründung für die Umsetzung oder Intensivierung solcher politischen Programme zu missbrauchen, die bereits vor Beginn der Notlage Teil der politischen Agenda der Regierung waren und mithin kaum unmittelbar zur Bewältigung der Krise beitragen.^{xix}

Demgegenüber haben viele der aus dem Haushalt 2021 finanzierten Maßnahmen nicht das Ziel, die unmittelbaren gesundheitlichen Gefahren der Corona-Pandemie zu bekämpfen, die Folgen für Betroffene abzufedern oder die die Konjunktur in Deutschland zu beleben. Insbesondere ist eine Priorisierung innerhalb des Haushalts zugunsten dieser Bereiche nicht zu erkennen. Alle Einzelpläne wachsen gegenüber dem Vorkrisenjahr 2019 spürbar an, auch solche, die nicht primär mit der Krisenbewältigung zu tun haben.^{xx} Es werden im Haushalt 2021 sogar zahlreiche politische Programme intensiviert, die seitens der Bundesregierung ohnehin und bereits völlig unab-

hängig von der Notlage verfolgt worden sind, so dass sich – wenn diese Programme trotz der staatlichen Finanznot auch noch intensiviert werden – ein verfassungsrechtlicher Formenmissbrauch gerade zu aufdrängt.

Insbesondere im Zusammenhang mit dem schuldenfinanzierten Zuschuss an das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ liegt es außerordentlich nah, dass aus der zugehörigen Rücklage in den kommenden Haushaltsjahren zahlreiche Prestigeprojekte der großen Koalition im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik finanziert werden sollen, deren Realisierung aber bislang wegen der Schuldenbremse und der Politik der schwarzen Null zweifelhaft gewesen war.^{xxi} Nichts anderes gilt in der Sache auch von den schuldenfinanzierten Zuschüssen an das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ und die vorgesehenen Ausgaben für Investitionen, insbesondere was die dort für den ersten Anschub langjähriger Rüstungsprojekte und Digitalisierungsvorhaben vorgesehenen Ausgabenermächtigung betrifft. Derartige Maßnahmen dürfen aber eben gerade nicht mit Notstandskrediten finanziert werden.

2. Notlagenkreditfinanzierte Rücklagenverstärkung ist verboten

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit^{xxii} verbietet es, eine Nettoneuverschuldung in Kauf zu nehmen, die nicht durch einen aktuellen Ausgabebedarf veranlasst ist (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG^{xxiii}; § 7 Abs. 1 Satz 1 BHO).^{xxiv} Genau dies geschieht jedoch durch die kreditfinanzierte Rücklagenverstärkung in den Sondervermögen Energie- und Klimafonds sowie Digitale Infrastruktur. Dadurch werden zugleich auch noch weitere wichtige haushaltsverfassungsrechtliche Prinzipien verletzt:

a) Jährlichkeitsgrundsatz (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG, § 11 Abs. 1 BHO)

Das haushaltsverfassungsrechtliche Prinzip der Jährlichkeit gebietet eine klare Trennung zwischen den einzelnen Haushaltsjahren.^{xxv} Haushaltstechnische Gestaltungen in Form von Rücklagen dürfen nicht dazu führen, dass der Kreditbedarf bestimmter Haushaltsjahre auf andere Haushaltsjahre verlagert wird. Denn eine solche Aufspaltung hätte zur Folge, dass die Kreditobergrenzen der Schuldenbremse, die jeweils auf das einzelne Haushaltsjahr bezogen sind, ihre Wirkkraft nicht mehr entfalten könnten.^{xxvi}

Genau dieses geschieht jedoch hier im Wege der kreditfinanzierten Verstärkung der Rücklagen im Haushaltsjahr 2021 sowie durch den Verzicht auf irgendwelche Entnahmen aus der bisherigen sogenannten „Asyl-Rücklage“. Denn dadurch wird die aus der Coronakrise möglicherweise herrührende Notlage haushaltsmäßig auf mehrere Jahre verlängert, was nicht nur die wirtschaftliche Realität verzerrt, sondern es außerdem auch dem Bundestag zusätzlich erschwert, für jedes Haushaltsjahr aufs Neue und jeweils nach Maßgabe der gesamtwirtschaftlichen Lage über den Haushalt zu entscheiden. Hierdurch wird dann aber zugleich das parlamentarische Budgetrecht aus Art. 110 Abs. 2 GG verletzt.^{xxvii}

b) Fälligkeitsgrundsatz (§ 11 Abs. 2 BHO)

Durch das Fälligkeitsprinzip aus § 11 Abs. 2 BHO soll erreicht werden, dass die Einnahmen nur für die Ausgaben des laufenden Jahres festgelegt werden.^{xxviii} Der Fälligkeitsgrundsatz ordnet an, dass in einem Haushaltsplan nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden dürfen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden.^{xxix}

c) Haushaltswahrheit

Im Rahmen der Aufstellung eines Haushaltsplans sind nicht nur die Einnahmen („Deckungsmittel“), sondern auch die Ausgaben („Haushaltsmittel“ in Gestalt von Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen) möglichst genau zu schätzen.^{xxx} Das heißt, aus dem Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit folgt eine Pflicht zur Schätzgenauigkeit.^{xxxi} Auch dies bedeutet aber wiederum, dass bereits bei der Veranschlagung nur solche Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan eingestellt werden dürfen, die im laufenden Haushaltsjahr dann auch tatsächlich fällig werden, d. h. also kassenwirksam sind. Erhöhte Ausgabenschätzung beziehungsweise bewusst zu niedrig angesetzte Einnahmenbeträge stellen hingegen einen Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit da.^{xxxii}

3. Neuverschuldung jedenfalls insofern nicht erforderlich, wie die „Asylrücklage“ nicht aufgelöst wird

Eine Notsituation, die im Rahmen einer regulären Haushaltswirtschaft, also „kontrolliert“ bewältigt werden kann, darf nicht zu einer Ausweitung des Verschuldungsrahmens führen.^{xxxiii} Jedenfalls zu einem guten Teil wäre eine reguläre Bewältigung der erhöhten Staatsausgaben bzw. der verminderten Steuereinnahmen infolge der Corona-Maßnahmen aber durch eine sofortige Auflösung der (ehemaligen) Asyl-Rücklage zu machen gewesen. Genau dies hätte auch das Wirtschaftlichkeitsgebot aus Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG und § 7 BHO verlangt.

Denn mit der Asylrücklage verfügt der Bund über eine Kreditermächtigung, mit der er in der Lage wäre, auf akute Notsituation zu reagieren, zumal ja die ursprünglich bestehende Zweckbestimmung, dass die „Asylrücklage“ der Deckung von Kosten für die künftige Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Deutschland hatte dienen sollen, im Umfeld des Ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 stillschweigend aufgehoben worden war. Es war daher haushaltsverfassungsrechtlich unbedingt geboten, diese Rücklage jedenfalls aufzulösen, bevor neue Kreditermächtigung bewilligt werden konnten. Dergestalt verstößt der Haushalt 2021 gegen die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Jährlichkeit, Haushaltsklarheit und -wahrheit. Der Grundsatz der Haushaltsklarheit gebietet nämlich, dass der Haushaltsplan möglichst nachvollziehbar, verständlich, durchsichtig und übersichtlich erkennbar macht, wo und in welcher Höhe die veranschlagten Einnahmen ihren Entstehungsgrund haben und wie hoch die einzelnen Ausgaben für welchen Zweck veranschlagt sind.^{xxxiv}

Zugleich maßt sich der Bundestag an, auch über künftige Schulden zu entscheiden, was aber eigentlich den künftigen Bundestagen obliegen würde und also deren künftiges Budgetrecht verletzt.

IV. Ergebnis

Bereits an der Verfassungsmäßigkeit des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 8. Dezember 2020 über das Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG bestehen durchgreifende verfassungsrechtliche Zweifel. Jedenfalls aber das Haushaltsgesetz vom 11. Dezember 2020 verstößt in geradezu offensichtlicher Weise gegen zentrale, auch und gerade verfassungsrechtlich verankerte Grundsätze des Haushaltsverfassungsrechts, worüber sich eigentlich kein mit der Sachmaterie befasster und vertrauter Abgeordneter des Deutschen Bundestages dürfte hinwegtäuschen können.

- ⁱ Siekmann, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 76.
- ⁱⁱ Vergl. Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 61; Reimer, in: Epping/ Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 115 Rn. 11; grundlegend bereits Vogel, Finanzverfassung und politisches Ermessen (1972), S. 30; zum Ganzen auch eindrucksvoll, aber teils veraltet Höfling/Rixen, in: Kahl/Waldhoff/ Walter, BK, Bd. 22, Art. 115 Rn. 92 ff. (Stand: VII/2003).
- ⁱⁱⁱ Zum Ganzen etwa Gröpl, in: ders., BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 30 Rn. 5.
- ^{iv} Diesen Grundgedanken stellte das BVerfG etwa noch in der Entscheidung E 119, 96 ff., die es selbst (LS 3) als „Bestätigung von BVerfGE 79, 311 ff.“ auffaßte, entscheidend in den Vordergrund, was schon damals (2007) zu Sondervoten der Richter Di Fabio und Mellinshoff (Rn. 161 ff.) sowie Landau (Rn. 204 ff.) führte. Nach der Neufassung der Vorschriften aus Art. 109 und Art. 115 GG im Zuge der „Zweiten Föderalismusreform“ 2009 dürften allerdings nunmehr diese Sondervoten maßgeblicher sein als die seinerzeitige Senatsmehrheit; denn der verfassungsändernde Gesetzgeber wollte eindeutig die Ansichten der dissenters zum Durchbruch verhelfen!
- ^v Vergl. BVerfGE 119, 96 LS 1 (mit zutreffender Kritik von Di Fabio und Mellinshoff, a. a. O., Rn. 162 unten, bzw. Landau, Rn. 204 ff.).
- ^{vi} Dieses Problem wird in der Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes, zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 5 f., welche äußerst ähnlich gelagert ist, eigentlich im Kern ganz richtig gesehen. Dem Wissenschaftlichen Dienst gelingt es indessen nicht, eine überzeugende auslegungsmethodische Lösung des Problems zu finden; statt dessen bekennt er sich letztlich willkürlich zu laxer statt strenger Auslegung, offenbar weil der Zweite Nachtragshaushalt ansonsten verfassungswidrig wäre, und schiebt dann nach: würde man aber den strengen Auslegungsmaßstab anwenden, dann wäre der Nachtragshaushalt natürlich verfassungswidrig!
- ^{vii} Vergl. NdsStGH, NVwZ 1998, 1288 (1290).
- ^{viii} Vergl. dem Grundgedanken nach Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 53a a. E., der allerdings als Quelle (Fn. 25) „Reimer, in BeckOK GG, Art. 115 Rn. 146“ zitiert. Diese Randnummer gibt es aber gar nicht; die Randnummern im „BeckOK GG“ sind nicht anders als die im hier zitierten (textidentischen) GG-Kommentar von Epping/Hillgruber. Falsch (weil offenbar blind!) zitiert im Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes WD 4 – 3000 – 080/20, S. 6 Fn. 16.
- ^{ix} Wenn Wendt, a. a. O., demgegenüber offenbar meint, auch im Hinblick auf diese Fragen sei nur die „Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit“ der gesetzgeberischen Entscheidung zu prüfen, und zur Begründung (Fn. 22) BVerfGE 79, 311 (343) und 119, 96 (146, 147 ff.) zitiert, so verkennt er, daß die verfassungsrechtliche Lage sich seit 2009 insofern eben erheblich geändert hat. Dies verwundert umso mehr, als er noch in der vorangehenden Fußnote (Fn. 21) diese beiden Entscheidungen richtigerweise „zur früheren Verfassungslage“ zitiert hatte.
- ^x Vergl. Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 61.
- ^{xi} Siekmann, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 77.
- ^{xii} Vergl. BT-Drucks. 19/20128, S. 1.
- ^{xiii} Zitiert nach Siekmann, a. a. O. mit Fn. 238 m. w. N. eingehend (und kritisch) zum Ganzen Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 40, ebenfalls m. w. N.
- ^{xiv} Vergleiche zu beiden Punkten den CoDAG-Bericht Nr. 4 des Instituts für Statistik der Ludwigs-Maximilians-Universität München vom 11.12.2020, www.covid19.statistik.uni-muenchen.de/pdfs/bericht-4.pdf (zuletzt abgerufen am 18.01.2021).
- ^{xv} Vergl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 109 Rn. 20 m.w.N.
- ^{xvi} Vergl. nur Gröpl, Gutachten für den Bund der Steuerzahler (2020), a. a. O., S. 18 ff. mit mehreren wörtlichen Zitaten aus der neueren Fachliteratur.
- ^{xvii} Vergl. Kyrill-A. Schwarz, COVuR 2020, 74 (77).
- ^{xviii} Zutreffend Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 46; dieser Umstand wird im Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 11 f. verkannt, das daher letztlich in der Sache einfach postuliert, der Bundestag könne selbst beurteilen, ob er im Recht sei.
- ^{xix} Gröpl, Gutachten für den Bund der Steuerzahler (2020), a. a. O., S. 30.
- ^{xx} Als Referenzwert könnte das Jahr 2019 gelten. Muss ich noch im Einzelnen prüfen.
- ^{xxi} Gröpl, Gutachten für den Bund der Steuerzahler (2020), S. 32.
- ^{xxii} Zum Ganzen etwa Heller, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl. 2010, Rn. 711 ff.
- ^{xxiii} Zum Wirtschaftlichkeitsgrundsatz als allgemeine Handlungsmaxime über den Wortlaut der Vorschrift aus Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG („Bundesrechnungshof“) hinaus statt aller etwa Gröpl, in: ders., BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 7 Rn. 15.
- ^{xxiv} Vergl. VerfGH NRW, NVwZ 2004, 217 (218).
- ^{xxv} Zur Abgrenzung von „Jährlichkeit“ und „Jährigkeit“ vergl. Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 10.
- ^{xxvi} Vergl. Gröpl, Gutachten für den Bund der Steuerzahler (2020), S. 43, mit Verweis auf VerfGH NRW, a. a. O.
- ^{xxvii} So Gröpl, ebda.
- ^{xxviii} Heller, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl. 2010, Rn. 817.
- ^{xxix} Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 32.
- ^{xxx} Vergl. Gröpl, in: ders., BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 13.
- ^{xxxi} Tappe, a. a. O., § 11 Rn. 26 m. w. N.
- ^{xxxii} Heller, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl. 2010, Rn. 826.
- ^{xxxiii} Statt aller Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 457 a. E.
- ^{xxxiv} Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 28.