

An das  
Bundesverfassungsgericht  
Postfach 1771

76006 Karlsruhe

## **Antrag auf abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG**

der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die sich ausweislich anliegender Unterschriftenliste diesen Normenkontrollantrag zu eigen gemacht haben (s.u.)

- Antragsteller -

[Verfasser dieser Antragsschrift: Rechtsanwalt Dr. habil. Ulrich Vosgerau, Berlin]

gegen

1. das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz vom 14. Juli 2020 (BGBl. I S. 1669), rückwirkend in Kraft getreten zum 1. Januar 2020, und
2. den Beschluß des Deutschen Bundestages vom 2. Juli 2020 über das Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG, BT-Drucks. 19/20128 vom 17. Juni 2020 und Plenarprotokoll 19/170 vom 2. Juli 2020, S. 21136 (B) und S. 21172 ff.

Wir stellen den

**Antrag,**

wie folgt zu entscheiden:

- 1) Es wird festgestellt, daß das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz vom 14. Juli 2020 (BGBl. I S. 1669 f.) mit Art. 110 Abs. 2, Art. 114 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG unvereinbar und nichtig ist.
- 2) Es wird weiter festgestellt, daß der Beschluß des Deutschen Bundestages vom 2. Juli 2020 über das Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG, BT-Drucks. 19/20128 vom 17. Juni 2020 und Plenarprotokoll 19/170 vom 2. Juli 2020, S. 21136 (B) und S. 21172 ff., mit Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG unvereinbar und nichtig ist.

Wir **begründen** diesen Antrag wie folgt:

## A. Sachverhalt

Der Deutsche Bundestag beschloß am 2. Juli 2020 aufgrund der Beschlußempfehlung des Haushaltsausschusses vom 1. Juli 2020<sup>1</sup> mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD und aufgrund eines vorhergehenden Beschlusses des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 über das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation und über einen Tilgungsplan das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz, das am 14. Juli 2020 ausgefertigt und am 16. Juli 2020 im Bundesgesetzblatt abgedruckt wurde und rückwirkend zum 1. Januar 2020 in Kraft trat. Der Beschluß des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 wurde – wie bereits der entsprechende Beschluß zum Ersten Nachtragshaushalt im Frühjahr – als einfacher Bundestagsbeschluß getroffen, obwohl maßgebliche Literaturstimmen schon länger davon ausgehen, daß jedenfalls der Tilgungsplan gesetzesförmig beschlossen werden müßte, um die von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und § bzw. Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG normative Kraft zu entfalten.<sup>2</sup> Der Zweite Nachtragshaushalt hat ein Volumen von rund 61,8 Milliarden Euro, so daß der Bund in 2020 rund 217,8 Milliarden Euro neue Schulden aufnehmen darf.<sup>3</sup> Die zulässige Regelobergrenze des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG wird mithin um 118,7 Milliarden Euro überschritten.<sup>4</sup> Nach der Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 17. Juni 2020 sollten mit dem Zweiten Nachtragshaushalt hauptsächlich Maßnahmen des sogenannten „Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets“<sup>5</sup> „abge-

---

<sup>1</sup> BT-Drucks. 19/20600.

<sup>2</sup> Vergl. Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Bd. 7, Art. 109 Rn. 209 (Stand: V/2011) und Art. 115, Rn. 190 (Stand: X/2009); a.A. wohl Ekkehart Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 109 Rn. 76: die Tilgungsregelung habe „normhierarchisch“ den „Charakter eines einfachen Bundesgesetzes“ und mithin die „Wirkung einer echten Regelung“; anders dann aber wiederum ders., a.a.O., Art. 115 Rn. 58: für den Tilgungsbeschluß sei „Gesetzesform zu verlangen“.

<sup>3</sup> Vergl. BGBl. Teil I Nr. 35, S. 1669 (1682).

<sup>4</sup> Vergl. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 17. Juni 2020, BT-Drucks. 19/20128, sowie Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 4.

<sup>5</sup> Vergl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 16. Juni 2020, BT-Drucks. 19/20057; das „Konjunkturpaket“ wurde ebenfalls in der Bundestagssitzung am 2. Juli 2020 beschlossen.

bildet“ werden, damit dieses also schnell und entschlossen umgesetzt werden könne.<sup>6</sup> Bereits durch den Ersten Nachtragshaushalt war der Bundeshaushalt in 2020 um 122,5 Milliarden Euro Mehrausgaben aufgestockt und zugleich mit einer Nettokreditaufnahme in Höhe von 156 Milliarden belastet worden.<sup>7</sup> Bereits in dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD vom 17. Juni 2020, gerichtet auf Herbeiführung des den Zweiten Nachtragshaushalt vorbereitenden Beschlusses des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 und 7, heißt es verräterisch:

„Nun geht es darum, die Volkswirtschaft schnell wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu führen, der Arbeitsplätze und Wohlstand sichert. Dies soll durch ein umfangreiches Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket unterstützt werden, mit dem *nicht nur* Maßnahmen zur Bekämpfung der unmittelbaren Auswirkungen der Krise fortgesetzt werden sollen, *sondern mit dem auch ein aktiv gestalteter Modernisierungsschub ausgelöst werden soll.*

Um die unmittelbaren und mittelbaren Folgen der Krise schnell zu überwinden *und gleichzeitig einen Modernisierungsschub auslösen zu können*, sind staatliche Maßnahmen in erheblichem Umfang erforderlich.“<sup>8</sup>

Zu diesen staatlichen Maßnahmen, die mit der Bewältigung der Folgen der Corona-Krise jedenfalls unmittelbar nichts zu tun haben, aber eben – in den Augen der Bundestagsmehrheit – einen „Modernisierungsschub“ auslösen sollen, gehören z.B.

- ein schuldenfinanzierter Zuschuß an das „Sondervermögen ‚Energie- und Klimafonds‘“, das bereits im Jahr 2011 eingerichtet worden ist und das die Regierung als ihr zentrales Instrument zur Finanzierung zusätzlicher Programmausgaben zur Umsetzung ihrer Klima- und Energiepolitik versteht, in Höhe von 26,5 Milliarden Euro<sup>9</sup>; oder auch
- ein schuldenfinanzierter Zuschuß an das „Sondervermögen ‚Digitale Infrastruktur‘“ in Höhe von 1,2 Milliarden Euro<sup>10</sup>.
- Weiter sollen im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushalts dem Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ 500 Millionen Euro schuldenfinanziert zugewiesen werden.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Vergl. die Darstellung bei *Gröpl*, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 mit haushaltsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere mit der sog. Schuldenbremse, 29. Juni 2020, (→ [https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user\\_upload/Presseinformationen/2020/BdSt\\_Rechtsgutachten\\_Verfassungswidrigkeit\\_Nachtragshaushalt.pdf](https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/Presseinformationen/2020/BdSt_Rechtsgutachten_Verfassungswidrigkeit_Nachtragshaushalt.pdf)), S. 31 m.w.N.

<sup>7</sup> Vergl. Bundesrechnungshof, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 29. Juni 2020 vom 25. Juni 2020, S. 1; S.13.

<sup>8</sup> BT-Drucks. 19/20128 (Hervorhebung nur hier).

<sup>9</sup> Vergl. BGBl. Teil I Nr. 35, S. 1669 (1682).

<sup>10</sup> Ebda.

<sup>11</sup> Einzelplan 17, Kapitel 1702 Titel 884 05.

- Auch veranschlagt der zweite Nachtragshaushalt schuldenfinanziert drei Milliarden Euro als Ausgabenermächtigung für „Investitionen im Rahmen des Konjunkturpakets 2020“, sowie weitere vier Milliarden Euro als entsprechende Verpflichtungsermächtigungen.<sup>12</sup> Hierzu wird erläutert: „Aus diesem Titel können Investitionen, insbesondere neue Rüstungsprojekte und Digitalisierungsvorhaben in der Verwaltung, die noch in den Jahren 2020 und 2021 *beginnen* können, mit einem Gesamtvolumen von 10 Milliarden Euro sofort umgesetzt werden“.<sup>13</sup>

Zudem fällt auf, daß der Haushaltsgesetzgeber nicht nur einerseits beabsichtigt, mit Hilfe einer Notlagenverschuldung Rücklagen eben in Gestalt von Sondervermögen aufzubauen, sondern auch andererseits keine Anstalten macht, die im Bundeshaushalt in Gestalt der (bisherigen<sup>14</sup>) „Asyl-Rücklage“ bereitstehenden Finanzmittel in Höhe von 48,2 Milliarden Euro zum Einsatz zu bringen, sondern diese weiterhin für kommende Haushaltsjahre vorzuhalten gedenkt. Der im Rahmen des Ersten Nachtragshaushalts zunächst gefaßte Plan, jedenfalls 10,7 Milliarden Euro aus dieser Rücklage zu entnehmen, wurde mit dem Zweiten Ergänzungshaushalt wieder rückgängig gemacht.

Der Bundesrechnungshof hält daher den Zweiten Nachtragshaushalt für verfassungswidrig, was er seitdem auch öffentlich kommuniziert<sup>15</sup>. Die Aufnahme neuer Verschuldung ohne vorherige Auflösung der (bisherigen) Asylrücklage widerspreche Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG ebenso wie die Aufnahme von Notfallkrediten zur Bildung neuer Rücklagen. Im übrigen hätte der Finanzbedarf des Bundes durch einen Verzicht auf die ohnehin ökonomisch umstrittene Absenkung der Umsatzsteuersätze bis zum 31. Dezember 2020 sowie eine angemessene Beteiligung auch der Länder am „Konjunkturpaket“ abgedeckt werden können.<sup>16</sup>

Zwar ist dem später ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages entgegengetreten<sup>17</sup>, das zu dem Ergebnis gelangte, das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz „dürfte“ [...] „alles in allem“ [...] „mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Ausnahmeregelung nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG [...] vereinbar sein“<sup>18</sup>. Dabei räumen die Verfasser aber selbst ein, daß dieses (ja bereits sprachlich mehrfach relativierte) Urteil „entscheidend von der Strenge des Prüfungsmaßstabes hinsichtlich der Kriterien der Erforderlichkeit und Geeignetheit und des diesbezüglichen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums des Haus-

<sup>12</sup> Einzelplan 60, Kapitel 6002 (Allgemeine Bewilligungen), Titel 812 03.

<sup>13</sup> Hervorhebung nur hier; durch die Formulierung wird schon deutlich, daß es um *längerfristige* Rüstungsprojekte geht und keinesfalls um besondere Maßnahmen, die unmittelbar und speziell zur Überwindung der Corona-Krise dienen könnten.

<sup>14</sup> Die Zweckbestimmung der Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen wurde bereits im Rahmen des Ersten Nachtragshaushalts im Frühjahr 2020 aufgehoben; vergl. Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 27. März 2020, BGBl. I S. 556; zum Ganzen auch Bundesrechnungshof, a.a.O., S. 2 Fn. 7.

<sup>15</sup> Vergl. etwa Redaktion Beck-aktuell, becklink 2016923, mit Verweis auf ein Interview des Präsidenten des Bundesrechnungshofes, Kay Scheller, mit Alexander Preker auf SPIEGEL Online, 16. Juli 2020, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/bundesrechnungshof-praesident-ueber-corona-schulden-entspricht-nicht-den-regeln-des-grundgesetzes-a-a104d5de-157d-425e-ac37-af1df4f4d794>.

<sup>16</sup> Vergl. Bundesrechnungshof, a.a.O., S. 2 f., S. 6 ff.

<sup>17</sup> Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, WD 4 – 3000 – 080/20, Stand: 7. August 2020.

<sup>18</sup> Ebda., S. 14.

haltsgesetzgebers“ abhängen<sup>19</sup>. Lege man nämlich im Rahmen von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG einen strengen Maßstab im Sinne eines „unmittelbaren Veranlassungszusammenhangs“ an, so sei der Verzicht auf die Inanspruchnahme einer bestehenden, erheblichen Kreditermächtigung sowie die Zuschüsse an Sondervermögen finanziert aus Notlagenkrediten sehr wohl als „verfassungsrechtlich problematisch im Hinblick auf die notlagenbedingte Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG und die Grundsätze der Jährlichkeit, Fälligkeit und Haushaltswahrheit [zu] qualifizieren“.<sup>20</sup> Warum aber im Haushaltsverfassungsrecht und ausgerechnet bei der Auslegung einer von vornherein eng konzipierten Ausnahmegesetzvorschrift wie Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG nicht ein strenger, sondern ein laxer Prüfungsmaßstab rechtlich vorzugswürdig sein soll, wird im Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes *nicht* dargelegt.

## **B. Zulässigkeit**

### **I. Allgemein: die „offene Normenkontrollklage“**

Eine aus der Mitte des Bundestages heraus erhobene abstrakte Normenkontrollklage geht von vornherein nicht von einer oder mehreren Fraktionen oder sonstigen Gruppen aus, sondern immer nur von lauter einzelnen Abgeordneten; Fraktionen oder Gruppen wären unabhängig von ihrer Kopfzahl gar nicht antragsberechtigt.

D.h.: jeder Bundestagsabgeordnete darf statthafterweise jederzeit, d.h. ohne Bindung an bestimmte Fristen, dem Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle im Hinblick auf jegliche zu diesem Zeitpunkt geltende Rechtsnorm des Bundes- oder auch Landesrechts zuzuleiten, wenn er irgendwelche Zweifel an deren Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz hegt.

Eine Sachentscheidung über diesen Antrag trifft das Bundesverfassungsgericht dann, wenn sich mindestens ein Quorum von 25% der Mitglieder des Deutschen Bundestages, d.h. derzeit 178 Bundestagsabgeordnete, hinter ein- und denselben Normenkontrollantrag stellen und gegenüber dem Bundesverfassungsgericht entsprechende Erklärungen, sei es sukzessive einzeln oder von Anfang an in gesammelter Form abgeben.

## **II. Antragsgegenstände**

### **1. Zweites Nachtragshaushaltsgesetz vom 14. Juli 2020 (BGBl. I S. 1669 f.)**

Ein Nachtragshaushaltsgesetz ist nicht anders als das ursprüngliche Haushaltsgesetz selbst<sup>21</sup> tauglicher Antragsgegenstand im abstrakten Normenkontrollverfahren.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> a.a.O.

<sup>20</sup> a.a.O.

<sup>21</sup> Vergl. BVerfGE 20, 56 (91 ff.); 79, 311 (326); zum Ganzen etwa *Vofßkuhle*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 93 Rn. 121.

## 2. Beschluß des Bundestages vom 2. Juli 2020 über das Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG

Nichts anderes kann aber auch von dem (einfachen) Beschluß des Deutschen Bundestages gelten; auch dieser ist tauglicher Antragsgegenstand eines abstrakten Normenkontrollverfahrens.

Manche Autoren gehen ohnehin davon aus, ein Bundestagsbeschluß gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 entfalte auch als einfacher Beschluß jedenfalls die Wirkung bzw. habe ohne weiteres „den Charakter eines einfachen Bundesgesetzes“.<sup>23</sup> Andere Autoren fordern, jedenfalls der Tilgungsplan – der ja mit dem feststellenden Beschluß verbunden wird<sup>24</sup> und mit diesem letztlich eine normative Einheit bildet – müsse von Verfassungen wegen *richtigerweise* in Form eines Gesetzes beschlossen werden, um die von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG normative Kraft zu entfalten.<sup>25</sup> Wenn diese Ansicht stimmt, so wäre jedenfalls immer dann, wenn der Bundestag sich verfassungsgemäß verhält und den Beschluß mitsamt dem Tilgungsplan in Form eines Bundesgesetzes verabschiedet, die abstrakte Normenkontrolle möglich. Dann wäre hieraus aber weiter zu schließen, daß der Bundestag sich dann nicht durch Wahl einer falschen oder verfassungsrechtlich unzureichenden Handlungsform der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht dürfte entziehen können, da diese Kontrolle ja um so wichtiger und angebrachter wäre, wenn jedenfalls schon die äußere Form des Beschlusses der Verfassung nicht genügen würde. Daher müßte also erst recht die abstrakte Normenkontrolle gegen den einfachen Bundestagsbeschluß gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 möglich sein.

Letztlich kann dies aber hier auf sich beruhen, da in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt ist, daß schlichte Parlamentsbeschlüsse jedenfalls dann tauglicher Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle sind, wenn sie funktionell an die Stelle eines Gesetzes treten.<sup>26</sup> Und so liegt es hier, und zwar ohne daß auf das Problem der bindenden Wirkung des mit dem Beschluß verbundenen Tilgungsplans überhaupt abgestellt werden müßte. Denn daß der feststellende Beschluß des Bundestages über das Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notlage in der Sache an die Stelle eines Gesetzes tritt, folgt bereits unmit-

---

<sup>22</sup> Vergl. BVerfGE 119, 96 (117) – Nachtragshaushaltsgesetz 2004; vergl. auch *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 62.

<sup>23</sup> In diese Richtung jedenfalls *Ekkehart Reimer*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 109 Rn. 76.

<sup>24</sup> Zum Ganzen *Heun*, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 43 f.

<sup>25</sup> Vergl. *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Bd. 7, Art. 109 Rn. 209 (Stand: V/2011) und Art. 115, Rn. 190 (Stand: X/2009); zustimmend *Gröpl*, Gutachten für den Bund der Steuerzahler (2020), S. 45; ähnlich wohl auch *Siekmann*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 76 (der den „gesetzlichen“ Charakter der Regelung einfach voraussetzt und damit möglicherweise auch eine ähnliche Position vertritt wie *Reimer* a.a.O.).

<sup>26</sup> BVerfGE 90, 60; vergl. zum Ganzen auch bereits *Pestalozza*, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl. 1991, § 7 Rn. 21, § 13 Rn. 9; *Butzer*, AöR 119 (1994), 61 (101); *Rozek*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Bd. 2, § 76 Rn. 30 [Stand: IX/2017] (der durch die problematische Gliederung zwar den Eindruck erweckt, es gehe nur um schlichte Parlamentsbeschlüsse auf Landesebene; dies ist allerdings weder zutreffend noch eigentlich gemeint).

telbar aus dem Mechanismus aus Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG.<sup>27</sup> Denn die Feststellung einer außergewöhnlichen Notlage durch den Bundestag ist verfassungsrechtlich notwendige Voraussetzung, um überhaupt einen Nachtragshaushalt beschließen zu können, der Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG widerspricht; ohne den Beschluß durch die Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Bundestages ginge es nicht. Daraus folgt, daß der einfache Beschluß die Funktion eines „Ermächtigungsgesetzes“ hat, ähnlich wie eine Verordnungsermächtigung in einer Notlage. Schon von daher muß der Beschluß auch nach der eingeführten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls der abstrakten Normenkontrolle zugänglich sein.

### III. Statthaftigkeit

Im Rahmen eines Normenkontrollantrages müssen die Antragssteller (oder *alle* Antragssteller) keineswegs fest und unwandelbar von der Verfassungswidrigkeit der zu überprüfenden Rechtsnormen überzeugt sein; vielmehr genügen gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG bereits „Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel“ an der Verfassungsmäßigkeit dieser Normen. Der enger gefaßte Wortlaut der Vorschrift aus § 76 Abs. 1 BVerfGG ist insofern verfassungskonform auszulegen.<sup>28</sup>

Hier liegt es erstens so, daß eigentlich *jeder* Abgeordnete des Deutschen Bundestages, oder jedenfalls jeder Abgeordnete des Deutschen Bundestages, der sich (auch) mit Haushaltsfragen beschäftigt – völlig unabhängig von der Fraktionszugehörigkeit! – allein aufgrund der Kenntnis (1) der schriftlichen Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 25. Juni 2020 für die Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses am 29. Juni 2020<sup>29</sup> sowie (2) des Gutachtens von Christoph Gröpl von der Universität des Saarlandes für den Bund der Steuerzahler vom 29. Juni 2020<sup>30</sup> – beide Expertisen sind im Internet veröffentlicht und mithin jederzeit zugänglich – jedenfalls *Zweifel* an der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushalts hegen mußte.

Weiter liegt es so, daß die Verfassungswidrigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz vom 14. Juli 2020 geradezu offensichtlich (s.u. → **C.III**) ist, wohingegen die Verfassungswidrigkeit des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 2. Juli 2020 über das Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG verfassungsrechtlichen Zweifeln unterliegen dürfte, die freilich nicht auf „offensichtliche Verfassungswidrigkeit“ hinauslaufen, aber gerade deswegen vom Bundesverfassungsgericht überprüft werden sollten, schon um Maßstäbe für die Auslegung von Art. 109 und Art. 115 GG in der gegen-

---

<sup>27</sup> Kritisch zu den verfassungsrechtlichen Untiefen dieser Ermächtigung des Bundesgesetzgebers durch denselben Bundesgesetzgeber im Rahmen ein- und derselben Verfassungsänderung freilich *Heun*, a.a.O., Art. 109 Rn. 40 f.

<sup>28</sup> Statt aller *Lechner/Zuck*, BVerfGG, 7. Aufl. 2015, § 76 Rn. 30.

<sup>29</sup> <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2020/zweiter-nachtragshaushalt-verfassungsrechtlich-bedenklich-pdf>

<sup>30</sup> [https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user\\_upload/Presseinformationen/2020/BdSt\\_Rechtsgutachten\\_Verfassungswidrigkeit\\_Nachtragshaushalt.pdf](https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/Presseinformationen/2020/BdSt_Rechtsgutachten_Verfassungswidrigkeit_Nachtragshaushalt.pdf)

wärtigen Fassung zu gewinnen<sup>31</sup> (s.u. → **C.II**); die Neufassung beider Vorschriften durch die „Zweite Föderalismusreform“ 2009 führt nämlich dazu, daß die herkömmlicherweise immer zitierten bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen E 79, 311 ff. und E 119, 96 ff. heute *keine* Richtschnur mehr bilden können (allenfalls die *Minderheitenvoten* zu E 119, 96 ff.).

## C. Begründetheit

Der Antrag ist begründet.

Nach der Konzeption der Vorschriften aus Art. 109 Abs. 3 Satz 2 2. HS 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.<sup>32</sup> Die Einhaltung der Voraussetzungen zur Überwindung der „Schuldenbremse“ ist unter allen Aspekten bundesverfassungsgerichtlich auch voll überprüfbar.<sup>33</sup>

### I. Vorüberlegung zur Prüfung der Vorschrift aus Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG durch das Bundesverfassungsgericht

Der Hinweis auf die volle Überprüfbarkeit sowohl des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 2. Juli 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 Zweiten Nachtragshaushalt – der in der Sache völlig unstrittig sein dürfte – wirft indessen ein methodisches Folgeproblem auf, auf das hier propädeutisch eingegangen wird.

#### 1. Das Problem des Prüfungsmaßstabes

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)<sup>34</sup>, muß dem Bundestag *einerseits* schon mit Rücksicht auf den Gewaltenteilungsgrundsatz ein erheblicher Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zustehen.<sup>35</sup> Dies würde dafür sprechen, die gerichtliche Überprüfung auf eine

---

<sup>31</sup> Zu diesem Anliegen bereits *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 115 Rn. 28.

<sup>32</sup> *Siekmann*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 76.

<sup>33</sup> 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).

<sup>34</sup> Zum Ganzen etwa *Gröpl*, in: ders., BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 30 Rn. 5.

<sup>35</sup> 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 zornigen Sondervoten der Richter *Di Fabio* und *Mellinghoff* (Rn. 161 ff.) sowie *Landau* (Rn. 204 ff.) führte.



Vertretbarkeits- und Nachvollziehbarkeitskontrolle zu beschränken. *Andererseits* kann jedenfalls seit der „Zweiten Föderalismusreform“ vom 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<sup>36</sup>, nicht mehr die Rede sein. Der unter dem Grundgesetz ohnehin bestehende Charakter auch des Parlaments als *verfaßte* (also alles andere als „souveräne“) 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 (s.o.). *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.<sup>37</sup>

## 2. Die Lösung

Die – eigentlich naheliegende, aber, soweit erkennbar, in der Kommentarliteratur bislang noch nicht ausgeformte – 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 *Zweit*frage zu unterscheiden<sup>38</sup> 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

---

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!

<sup>36</sup> Vergl. BVerfGE 119, 96 LS 1 (mit zutreffender Kritik von *Di Fabio* und *Mellinghoff*, a.a.O., Rn. 162 unten, bzw. *Landau*, Rn. 204 ff.).

<sup>37</sup> 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., 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 (siehe bereits oben, → A.), 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!

<sup>38</sup> Diese Terminologie ist aus dem Internationalen Privatrecht entlehnt und entspricht dem dortigen akademischen Sprachgebrauch; die Rechtsprechung nennt die Erstfrage überwiegend „Vorfrage“.

- Naturkatastrophe oder auch außergewöhnliche Notsituation besteht (→ *a*),
- die sich überdies der Kontrolle des Staats entzieht (→ *b*)
- und die die staatliche Finanzlage „erheblich“ beeinträchtigt (→ *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 Nachtragshaushalt, der die „Schuldenbremse“ (Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 5 GG) unterläuft, in Betracht. Ist sie bejaht, ist nunmehr die Verfassungsgemäßheit des Nachtragshaushalts *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,
- ob sie erforderlich ist, d.h. ob sie sich auf das zur Überwindung und Bewältigung der Krisensituation unabdingbare Ausmaß auch wirklich beschränkt, und
- ob alle anderen ebenfalls in Betracht kommenden Konsolidierungsmaßnahmen zur Reduzierung der Neuverschuldung auch restlos ausgeschöpft worden sind;
- 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<sup>39</sup> gelten darf<sup>40</sup>.

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 (ohnehin nur vermeintliche, s.o.) „haushaltspolitische Souveränität“ des Deutschen Bundestages endet hier, da der Bundestag eben verfassungsrechtlich

<sup>39</sup> Vergl. NdsStGH, NVwZ 1998, 1288 (1290).

<sup>40</sup> 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.

dahingehend gebunden ist, die „Schuldenbremse“ wann immer irgend möglich auch strengstens zu beachten.<sup>41</sup>

## II. Der Beschluß des Deutschen Bundestages vom 2. Juli 2020

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<sup>42</sup>, 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.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> Als Beispiele für solche Situationen wurden in der seinerzeitigen Gesetzesbegründung u.a. ein „exogener Schock“ wie die Finanzkrise von 2007ff. oder ein Ereignis wie die Wiedervereinigung 1990 genannt.<sup>45</sup>

**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 nationalen Lockdowns seit dem 25. März 2020 – eine außergewöhnliche Notsituation bildete, die sich der Kontrolle des Staates entzogen hätte, begründet schon der Umstand, daß der gängige

---

<sup>41</sup> 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 um so mehr, als er noch in der vorangehenden Fußnote (Fn. 21) diese beiden Entscheidungen richtigerweise „zur früheren Verfassungslage“ zitiert hatte.

<sup>42</sup> Vergl. *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 61.

<sup>43</sup> *Siekmann*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 77.

<sup>44</sup> Vergl. BT-Drucks. 19/20128, S. 1.

<sup>45</sup> 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.

PCR-Test keine aktiven Viren nachweist, sondern bestimmte genetische Bruchstücke des Virus-Erbgutes und das teilweise auch von verwandten Viren. Daher werden insofern keine „Infizierten“, sondern nur „positiv Getestete“ nachgewiesen. Zu dieser Feststellung paßt es denn auch, daß von den positiv getesteten Personen kaum jemand überhaupt Symptome entwickelt, geschweige denn behandlungsbedürftig erkrankt; von den ca. 1.500 positiv getesteten Tönnies-Arbeitern scheint nicht einer gestorben zu sein. Auch das bisherige Fehlen einer meßbaren Übersterblichkeit paßt nicht zur Feststellung einer Notstandslage infolge einer Epidemie. 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 Notsituation 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 2. Juli 2020 oder in der Zeit vor dem 2. Juli 2020 der Kontrolle des Staates entzogen hat. Denn 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 2. Juli oder vor dem 2. Juli 2020 um so 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 wie bei der Spanischen Grippe von 1919/20 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 2020 und die anhaltende Disziplin, mit der fast alle Bürger ihre bislang unbekannten neuen Pflichten bis heute erfüllen – wie z.B. die Maskenpflicht! – sind selbst bei weitestmöglicher 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.<sup>46</sup> Hiergegen spricht schon auf den ersten Blick, daß das erhebliche bisherige Sondervermögen der „Asylrücklage“ *nicht* – entgegen älteren Planungen (s.o. → A.) noch nicht einmal teilweise! – aufgelöst wird, und daß weitere Sondervermögen, wie der Energie- und Klimafonds, das Sondervermögen ‚Digitale Infrastruktur‘ und das Sondervermögen ‚Kinderbetreuungsausbaufonds‘ weiter und offenbar mit der Perspektive für weitere Jahre und Jahrzehnte ausgebaut werden sollen.

---

<sup>46</sup> Vergl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 109 Rn. 20 m.w.N.

### III. Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz vom 14. Juli 2020

Selbst, wer entgegen der oben angeführten Argumente eine pandemiebedingte „außergewöhnliche Notsituation“ gegenwärtig oder jedenfalls am 2. Juli 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 Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes vom 14. Juli 2020 einräumen, das auf den Bundestagsbeschluß dann gestützt worden ist.

Denn das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz vom 14. Juli 2020 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).<sup>47</sup> 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 Notstandsfalles) keiner höhenmäßigen Grenze unterliegt.<sup>48</sup> Dabei ist dem Gesetzgeber im Hinblick auf die Beurteilung des Verursachungszusammenhang keinerlei eigener „Einschätzungsspielraum“ einzuräumen<sup>49</sup>, 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.<sup>50</sup>

Demgegenüber haben viele der mit dem Nachtragshaushalt eingeleiteten Maßnahmen offenbar gar nicht das Ziel, die Konjunktur in Deutschland zu beleben; vielfach stehen diese Maßnahmen in gar keinem erkennbaren Zusammenhang zur COVID-19-Problematik. Vorliegend

---

<sup>47</sup> Vergl. nur *Gröpl*, Gutachten für den Bund der Steuerzahler (2020), a.a.O., S. 18 ff. mit mehreren wörtlichen Zitaten aus der neueren Fachliteratur.

<sup>48</sup> Vergl. *Kyrill-A. Schwarz*, COVuR 2020, 74 (77).

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> *Gröpl*, Gutachten für den Bund der Steuerzahler (2020), a.a.O., S. 30.

wird ein Verstoß gegen die Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 115 Abs. 2 Satz 6 GG schon allein dadurch indiziert, daß die freigegebenen Kreditmittel zur Intensivierung von politischen Programmen bereitstehen sollen, die seitens der Bundesregierung ohnehin und bereits völlig unabhängig 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 dieser 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.<sup>51</sup>

Jedenfalls ist es offensichtlich, daß der „Energie- und Klimafonds“ den im zweiten Nachtragshaushalt 2020 vorgesehenen Bundeszuschuß in Höhe von 26,5 Milliarden Euro im laufenden Haushaltsjahr 2020 nicht annähernd verbraucht wird oder verbraucht werden könnte. Dies ist auch nicht gewollt und selbst für das Haushaltsjahr 2021 nicht vorgesehen. Nichts anderes gilt in der Sache auch von den schuldenfinanzierten Zuschüssen an das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“, das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ und die vorgesehenen Ausgaben für Investitionen im Rahmen des Konjunkturpaketes 2020, insbesondere was die dort für den ersten Anschub langjähriger Rüstungsprojekte und Digitalisierungsvorhaben vorgesehenen Ausgabenermächtigung betrifft.

Der Aufbau von Sondervermögen zur späteren, unter Umständen erst in vielen Jahren erfolgenden Finanzierung langfristiger Infrastrukturprojekte darf aber eben gerade *nicht* mit Notstandskrediten erfolgen.

## **2. Notlagenkreditfinanzierte Rücklagenbildung ist verboten**

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit<sup>52</sup> verbietet es, eine Nettoneuverschuldung in Kauf zu nehmen, die nicht durch einen *aktuellen* Ausgabebedarf veranlaßt ist (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG<sup>53</sup>; § 7 Abs. 1 Satz 1 BHO).<sup>54</sup> Genau dies geschieht jedoch durch die kreditfinanzierte Rücklagenbildung in einigen Teilen des Haushalts. Dadurch werden zugleich auch noch weitere wichtige haushaltsverfassungsrechtliche Prinzipien verletzt:

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

---

<sup>51</sup> Gröpl, Gutachten für den Bund der Steuerzahler (2020), S. 32.

<sup>52</sup> Zum Ganzen etwa Heller, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl. 2010, Rn. 711 ff.

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> Vergl. VerfGH NRW, NVwZ 2004, 217 (218).

Das haushaltsverfassungsrechtliche Prinzip der *Jährlichkeit* gebietet eine klare Trennung zwischen den einzelnen Haushaltsjahren.<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup>

Genau dieses geschieht jedoch hier im Wege der kreditfinanzierten Aufstockung der Rücklagen im Haushaltsjahr 2020 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.<sup>57</sup>

#### ***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.<sup>58</sup> Der Fälligkeitsgrundsatz ordnet an, daß in einem Haushaltsplan nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden dürfen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden.<sup>59</sup>

#### ***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.<sup>60</sup> D.h., aus dem Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit folgt eine Pflicht zur Schätzgenauigkeit.<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup>

---

<sup>55</sup> Zur Abgrenzung von „Jährlichkeit“ und „Jährigkeit“ vergl. *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 10.

<sup>56</sup> Vergl. *Gröpl*, Gutachten für den Bund der Steuerzahler (2020), S. 43, mit Verweis auf VerfGH NRW, a.a.O.

<sup>57</sup> So *Gröpl*, ebda.

<sup>58</sup> *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl. 2010, Rn. 817.

<sup>59</sup> *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 32.

<sup>60</sup> Vergl. *Gröpl*, in: ders., BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 2 Rn. 13.

<sup>61</sup> *Tappe*, a.a.O., § 11 Rn. 26 m.w.N.

<sup>62</sup> *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl. 2010, Rn. 826.

### **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.<sup>63</sup> 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 im März 2020 stillschweigend aufgehoben worden war. Es war daher haushaltsverfassungsrechtlich unbedingt geboten, diese Rücklage jedenfalls aufzulösen, *bevor* neue Kreditermächtigung bewilligt werden konnten. Dergestalt verstößt der Zweite Nachtragshaushalt 2020 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.<sup>64</sup>

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.

### **4. Ergänzung und Verweis**

Höchstvorsorglich – falls sich aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts noch Unklarheiten oder noch nachzutragende Vortragsobliegenheiten über die genau Natur, Begründung und Herleitung der verfassungsrechtlichen Bedenken der Antragsteller gegen das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz vom 14. Juli 2020 in tatsächlicher wie in rechtlicher Hinsicht ergeben sollten – verweisen die Antragsteller auf zwei längst veröffentlichte und übrigens im Internet jederzeit zugängliche Fachgutachten, deren Darlegungen und Ergebnisse sie sich in der Sache zu eigen machen, nämlich:

1. Die schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofs zur öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages am 29. Juni 2020 vom 25. Juni 2020,

---

<sup>63</sup> Statt aller *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 457 a.E.

<sup>64</sup> *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 28.



→<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderbericht-e/langfassungen-ab-2013/2020/zweiter-nachtragshaushalt-verfassungsrechtlich-bedenklich-pdf>

sowie

2. das von Prof. Dr. Christof Gröpl im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V. unter dem 29. Juni 2020 erstellte Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des eines zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haus als Jahr 2020

→[https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user\\_upload/Presseinformationen/2020/BdSt\\_Rechtsgutachten\\_Verfassungswidrigkeit\\_Nachtragshaushalt.pdf](https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/Presseinformationen/2020/BdSt_Rechtsgutachten_Verfassungswidrigkeit_Nachtragshaushalt.pdf)

## **D. Ergebnis**

Bereits an der Verfassungsmäßigkeit des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 2. Juli 2020 über das Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG bestehen durchgreifende verfassungsrechtliche Zweifel. Jedenfalls aber das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz vom 14. Juli 2020 verstößt in geradezu offensichtlicher Weise gegen zentrale, auch und gerade verfassungsrechtlich verankerte Grundsätze des Haushaltsverfassungsrechts, worüber sich – aufgrund der bereits vorliegenden und veröffentlichten, jederzeit zugänglichen Gutachten und Stellungnahmen berufener Sachverständiger – eigentlich kein mit der Sachmaterie befaßter und vertrauter Abgeordneter des Deutschen Bundestages dürfte hinwegtäuschen können.

Das Bundesverfassungsgericht wird jedenfalls das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz daher absehbarerweise für verfassungswidrig und nichtig erklären, wenn nur 25% der gesetzlichen Mitglieder des Deutschen Bundestages diesen Normenkontrollantrag unterschreiben und sich zu eigen machen.