

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvF 1/22 -

Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 - eA



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung,

ob Artikel 1 und Artikel 2 des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021) vom 18. Februar 2022 (BGBl I 2022 S. 194) mit Artikel 109 Absatz 3, Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 Satz 1 sowie Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz unvereinbar und nichtig sind

Antragsteller: Mitglieder des Deutschen Bundestags

1. Knut Friedrich Alexander Abraham,
2. Stephan Albani,
3. Norbert Altenkamp,
4. Philipp Amthor,
5. Artur Auernhammer,
6. Peter Aumer,
7. Dorothee Bär,
8. Thomas Bareiß,
9. Dr. André Berghegger,
10. Peter Beyer,
11. Marc Biadacz,
12. Steffen Bilger,

13. Simone Borchardt,
14. Michael Brand,
15. Dr. Reinhard Brandl,
16. Prof. Dr. Helge Braun,
17. Silvia Breher,
18. Sebastian Brehm,
19. Heike Brehmer,
20. Michael Breilmann,
21. Ralph Brinkhaus,
22. Dr. Carsten Brodesser,
23. Marlon Bröhr,
24. Yannick Bury,
25. Gitta Connemann,
26. Mario Czaja,
27. Astrid Damerow,
28. Alexander Dobrindt,
29. Michael Donth,
30. Catarina dos Santos Firnhaber,
31. Hansjörg Durz,
32. Ralph Edelhäuser,
33. Alexander Engelhardt,
34. Martina Englhardt-Kopf,
35. Thomas Erndl,
36. Hermann Färber,

37. Uwe Feiler,
38. Enak Ferlemann,
39. Thorsten Frei,
40. Dr. Hans-Peter Friedrich,
41. Michael Frieser,
42. Ingo Gädechens,
43. Thomas Gebhart,
44. Jonas Geissler,
45. Fabian Gramling,
46. Ingeborg Gabriele Gräßle,
47. Hermann Gröhe,
48. Michael Grosse-Brömer,
49. Markus Grübel,
50. Manfred Grund,
51. Oliver Grundmann,
52. Prof. Monika Grütters,
53. Serap Güler,
54. Fritz Güntzler,
55. Olav Gutting,
56. Christian Haase,
57. Florian Hahn,
58. Jürgen Hardt,
59. Matthias Hauer,
60. Stefan Heck,

61. Mechthild Heil,
62. Thomas Heilmann,
63. Mark Helfrich,
64. Michael Hennrich,
65. Marc Henrichmann,
66. Ansgar Heveling,
67. Susanne Hierl,
68. Christian Hirte,
69. Alexander Hoffmann,
70. Hendrik Hoppenstedt,
71. Franziska Christina Brigitte Hoppermann,
72. Hubert Hüppe,
73. Erich Irlstorfer,
74. Anne Janssen,
75. Thomas Jarzombek,
76. Andreas Jung,
77. Ingmar Jung,
78. Anja Karliczek,
79. Ronja Kemmer,
80. Michael Kießling,
81. Roderich Kiesewetter,
82. Dr. Georg Kippels,
83. Volkmar Klein,
84. Ottilie Paola Klein,

85. Julia Klöckner,
86. Axel Knoerig,
87. Jens Koeppen,
88. Anne König,
89. Markus Koob,
90. Carsten Körber,
91. Gunther Krichbaum,
92. Dr. Günter Krings,
93. Tilman Kuban,
94. Ulrich Lange,
95. Armin Laschet,
96. Dr. Silke Launert,
97. Jens Lehmann,
98. Paul Lehrieder,
99. Dr. Katja Leikert,
100. Dr. Andreas Lenz,
101. Andrea Lindholz,
102. Dr. Carsten Linnemann,
103. Patricia Lips,
104. Bernhard Loos,
105. Dr. Jan Marco Luczak,
106. Daniela Ludwig,
107. Klaus Mack,
108. Yvonne Magwas,

109. Andreas Mattfeldt,
110. Stephan Mayer,
111. Volker Mayer-Lay,
112. Dr. Michael Meister,
113. Friedrich Merz,
114. Jan Metzler,
115. Dr. Mathias Middelberg,
116. Dietrich Monstadt,
117. Maximilian Mörseburg,
118. Carsten Müller,
119. Sepp Müller,
120. Axel Müller,
121. Florian Müller,
122. Stefan Müller,
123. Stefan Nacke,
124. Petra Nicolaisen,
125. Wilfried Oellers,
126. Moritz Oppelt,
127. Florian Oßner,
128. Josef Oster,
129. Henning Otte,
130. Stephan Pilsinger,
131. Dr. Christoph Ploß,
132. Martin Plum,

- 133. Thomas Rachel,
- 134. Kerstin Radomski,
- 135. Alexander Radwan,
- 136. Alois Rainer,
- 137. Dr. Peter Ramsauer,
- 138. Henning Rehbaum,
- 139. Markus Alexander Reichel,
- 140. Josef Rief,
- 141. Lars Rohwer,
- 142. Dr. Norbert Röttgen,
- 143. Stefan Rouenhoff,
- 144. Thomas Röwekamp,
- 145. Erwin Rüddel,
- 146. Albert Rupprecht,
- 147. Dr. Wolfgang Schäuble,
- 148. Christiane Schenderlein,
- 149. Andreas Scheuer,
- 150. Jana Schimke,
- 151. Patrick Schnieder,
- 152. Nadine Schön,
- 153. Felix Schreiner,
- 154. Armin Schwarz,
- 155. Detlef Seif,
- 156. Thomas Silberhorn,

157. Björn Simon,
158. Tino Sorge,
159. Jens Spahn,
160. Katrin Staffler,
161. Dr. Wolfgang Stefinger,
162. Albert Stegemann,
163. Johannes Steiniger,
164. Christian von Stetten,
165. Dieter Stier,
166. Diana Stöcker,
167. Gero Storjohann,
168. Stephan Stracke,
169. Max Straubinger,
170. Christina Stumpp,
171. Dr. Hermann-Josef Tebroke,
172. Hans-Jürgen Thies,
173. Alexander Throm,
174. Antje Tillmann,
175. Astrid Timmermann-Fechter,
176. Markus Uhl,
177. Dr. Volker Ullrich,
178. Kerstin Vieregge,
179. Oliver Vogt,
180. Christoph Vries,

181. Johann David Wadehul,
182. Marco Wanderwitz,
183. Nina Warken,
184. Dr. Anja Weisgerber,
185. Sabine Weiss,
186. Maria Lena Weiss,
187. Kai Whittaker,
188. Annette Widmann-Mauz,
189. Klaus Wiener,
190. Klaus-Peter Willsch,
191. Elisabeth Winkelmeier-Becker,
192. Tobias Winkler,
193. Mechthilde Wittmann,
194. Mareike Lotte Wulf,
195. Emmi Zeulner,
196. Paul Ziemiak,
197. Nicolas Zippelius,

Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Hanno Kube,
2. Prof. Dr. Karsten Schneider -

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung
hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin König,
Huber,

Hermanns,
Müller,
Kessal-Wulf,
Langenfeld,
Wallrabenstein

am 22. November 2022 beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

G r ü n d e :

A.

Das mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbundene abstrakte Normenkontrollverfahren richtet sich gegen die rückwirkende Änderung des Haushaltsgesetzes 2021 und des Bundeshaushaltsplans 2021 nach Ablauf des Haushaltsjahres 2021 durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vom 18. Februar 2022 (BGBl I S. 194).

1

I.

1. Zahlreiche Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie und zur Milderung ihrer Folgen seit dem Frühjahr des Jahres 2020 brachten erhebliche Belastungen für den Staatshaushalt mit sich.

2

a) Ursprünglich hatte das Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) vom 21. Dezember 2019 (BGBl I S. 2890) noch keine Nettokreditaufnahme vorgesehen.

3

b) In Reaktion auf die einsetzende Corona-Pandemie stellte der Deutsche Bundestag am 25. März 2020 erstmals das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes fest (vgl. BTDrucks 19/18108 i.V.m. BTDrucks 19/18131).

4

c) In der Folge wurden Kreditaufnahmen des Bundes durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 27. März 2020 (BGBl I S. 556) und das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 14. Juli 2020 (BGBl I S. 1669) ermöglicht. Für das Haushaltsjahr 2020 wurde der Bund hierdurch zu einer Nettokreditaufnahme in Höhe von insgesamt etwa 218 Milliarden Euro ermächtigt.

5

d) Die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation wurde mit Beschlüssen des Deutschen Bundestages vom 2. Juli 2020 (vgl. BTDrucks 19/20128 i.V.m. BTDrucks 19/20716) und vom 8. Dezember 2020 (vgl. BTDrucks 19/22887 i.V.m. BTDrucks 19/24940) bestätigt und angepasst.

6

2. Der Bundeshaushalt 2021 sah ursprünglich eine Kreditermächtigung in Höhe von

7

etwa 180 Milliarden Euro vor (vgl. Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 vom 21. Dezember 2020, BGBl I S. 3208).

a) Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2021 wurde die Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2021 um weitere 60 Milliarden Euro auf insgesamt 240.175.714.000 Euro aufgestockt (Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 <Nachtragshaushaltsgesetz 2021> vom 3. Juni 2021, BGBl I S. 1410). Ermöglicht wurde diese Kreditermächtigung durch einen weiteren Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 GG vom 23. April 2021 (vgl. BTDrucks 19/28464 i.V.m. BTDrucks 19/28740).

b) Im Verlauf des Haushaltsjahres 2021 zeigte sich, dass die im Nachtragshaushaltsgesetz vorgesehenen Aufstockungen nicht benötigt wurden. Vor diesem Hintergrund entstand im politischen Raum die Idee, die mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2021 eingeräumte Kreditermächtigung in der vollen Höhe von 60 Milliarden Euro auf den „Energie- und Klimafonds“ (nachfolgend: EKF), ein unselbständiges Sondervermögen des Bundes (vgl. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ <EKFG> vom 8. Dezember 2010, BGBl I S. 1807), zu übertragen.

3. Aufgrund von Art. 1 des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 – BGBl I 2022 S. 194) wurden das Gesamtvolumen des Bundeshaushalts 2021 von 547.725.714.000 auf 572.725.714.000 Euro und das Volumen des EKF von 42.694.600.000 auf 102.694.600.000 Euro erhöht. Insoweit wurde der Bundeshaushaltsplan 2021 entsprechend angepasst. Nach Art. 2 des Gesetzes trat die Änderung mit Wirkung vom 1. Januar 2021 und damit rückwirkend in Kraft.

Im Bundeshaushalt wurden eine globale Mehreinnahme in Höhe von 25 Milliarden Euro und eine globale Minderausgabe in Höhe von 35 Milliarden Euro angesetzt (Einzelplan 60 Kapitel 6002).

Die auf der Basis des ersten Nachtragshaushaltsgesetzes vom 3. Juni 2021 bestehende Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme in Höhe von 240.175.714.000 Euro blieb durch das Gesetz unverändert.

4. Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 hat folgenden Wortlaut:

Artikel 1

Das Haushaltsgesetz 2021 vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3208), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1410) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird die Angabe „547 725 714 000“ durch die Angabe „572 725 714 000“ ersetzt.

b) In Absatz 3 wird die Angabe „42 694 600 000“ durch die Angabe

„102 694 600 000“ ersetzt.

2. Der Bundeshaushaltsplan 2021 wird nach Maßgabe des diesem Gesetz als Anlage beigefügten Nachtrags geändert.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2021 in Kraft.

a) In ihrem Gesetzentwurf vom 13. Dezember 2021 verweist die Bundesregierung darauf, dass zur Abmilderung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie und angesichts des massiven wirtschaftlichen Einbruchs im Jahr 2020 weiterhin umfangreiche angebots- und nachfrageseitige Maßnahmen notwendig seien, um die deutsche Volkswirtschaft wieder auf einen langfristig nachhaltigen Wachstumspfad führen zu können (vgl. BTDrucks 20/300, S. 4 f.). Dabei bedürfe es erheblicher zukunftsgerichteter Impulse „zum Beispiel für den Klimaschutz“. Ein wesentliches Element zur Bewältigung der Pandemie seien konjunkturunterstützende erhöhte staatliche Investitionen sowie die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen. Eine verlässliche staatliche Finanzierung und eine Förderung privatwirtschaftlicher Ausgaben für bedeutende Zukunfts- und Transformationsaufgaben etwa in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung sei unter den besonderen Bedingungen der Pandemiebewältigung eine wesentliche Voraussetzung, um die Folgen der Krise schnell zu überwinden, die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft zu sichern und damit das wirtschaftliche Wachstum anzuregen und nachhaltig zu stärken. Viele diesbezügliche Investitionen seien unter dem Einfluss der Pandemie nicht erfolgt. Deshalb bedürfe es einer weiteren Steigerung öffentlicher Investitionen, um gezielt private Investitionen in Zukunftsbereichen zu aktivieren und einen entsprechenden Nachholprozess anzustoßen.

14

Gemäß der Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung falle das Wachstum im Jahr 2021 aufgrund bestehender Lieferengpässe geringer aus, als im Frühjahr erwartet. Eine erneut steigende Infektionsdynamik und die Unsicherheiten über eine neu aufgetretene Virusvariante stellten zudem ein hohes Risiko für die weitere Entwicklung dar. Dem Klimaschutz und dem Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energiequellen komme zur nachhaltigen Stärkung der Volkswirtschaft auf ihrem Weg aus der Pandemie eine besondere Qualität zu. Das Bundesverfassungsgericht habe diesbezüglich eine explizite verfassungsrechtliche Schutzpflicht des Staates festgestellt.

15

Mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 würden dem EKF in Anknüpfung an die bereits im Jahr 2020 in Zusammenhang mit dem Konjunktur- und Zukunftspaket erfolgte und zur Pandemiebewältigung gewährte Zuweisung erneut zusätzliche Mittel in Höhe von 60 Milliarden Euro zugeführt. Diese Zuweisung an den EKF sei angesichts sich im Haushaltsvollzug abzeichnender Mehreinnahmen und Minderausgaben möglich und erforderlich, um nachhaltige Finanzierungsmöglichkeiten zur „Überwindung des Klimawandels bzw. zur Transformation der deutschen Volkswirt-

16

schaft im Rahmen der Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie“ zu schaffen. Die Bundesregierung beabsichtige, den Energie- und Klimafonds zu einem Klima- und Transformationsfonds (KTF) weiterzuentwickeln.

Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2021 werde die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme nicht erhöht. Die Kreditaufnahme selbst werde – im Unterschied zum bisher beschlossenen Bundeshaushalt – erst in den Folgejahren kassenwirksam werden, wenn der zukünftige KTF die mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2021 zusätzlich erhaltenen Mittel einsetze.

17

Zwar stelle sich der Haushaltsvollzug des Jahres 2021 besser dar, als es ursprünglich bei der Verabschiedung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 vom 3. Juni 2021 zu erwarten gewesen sei. Gleichwohl könnten die in der aktuellen Krisensituation erforderlichen Ausgaben weiterhin nicht aus den laufenden Einnahmen im Rahmen der Regelgrenze der Schuldenbremse finanziert werden. Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen stünden dem notwendigen Kurs einer nachhaltigen Stabilisierung entgegen. Insgesamt ergebe sich daraus, dass die geplante Zuweisung zum EKF geeignet, erforderlich und angemessen sei, um zur Überwindung der Folgen der Pandemie beizutragen.

18

b) Hinsichtlich der Grenzen für Kreditaufnahmen gemäß Art. 115 GG finden sich in der Begründung des Gesetzentwurfs Erläuterungen, die sich auf die Vorgaben in § 4 der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes <Artikel 115-Gesetz - G 115> vom 9. Juni 2010, BGBl I S. 790, zuletzt geändert durch Artikel 245 der Verordnung vom 31. August 2015, BGBl I S. 1474) beziehen (vgl. BTDrucks 20/300, S. 6). Hierbei erfolgt insbesondere eine Anpassung und Neuberechnung der Konjunkturkomponente. Im Ergebnis wird danach die Regelgrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme, also der zulässigen strukturellen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der Konjunkturkomponente, um 207,007 Milliarden Euro überschritten.

19

c) Zudem ist der Entwurfsbegründung eine rückwirkende Änderung der Buchungssystematik im Hinblick auf Sondervermögen zu entnehmen (vgl. BTDrucks 20/300, S. 6):

20

Im Unterschied zur bisherigen an den Finanzierungssalden der Sondervermögen orientierten Buchungssystematik, bei der ein Überschuss eines Sondervermögens aus der Zuweisung aus dem Kernhaushalt das entsprechende Defizit bzw. die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts ausgleicht, werden künftig im Ergebnis an Stelle der Finanzierungssalden der Sondervermögen die Zuführungen des Kernhaushalts an die Sondervermögen berücksichtigt. Mit dem künftigen Verfahren werden einerseits Planungsunsicherheiten bei der Aufstellung des Haushalts beseitigt. Im Rahmen der bisherigen Haushaltsaufstellungen mussten Schätzungen zu den

Finanzierungssalden der Sondervermögen vorgenommen werden, die sich oft als nicht zutreffend herausgestellt haben. Andererseits werden systematische Inkonsistenzen beseitigt, da damit die Buchungstechnik bei den Sondervermögen der Buchungstechnik beim Kernhaushalt angeglichen wird. Konkret wird die Rücklagenzuführung bei den Sondervermögen in Zukunft genauso gebucht wie bisher schon im Kernhaushalt. Damit diese Umstellung systemgerecht erfolgt und auch die Zuführungen der Vergangenheit korrekt erfasst werden, wird die Umstellung rückwirkend berücksichtigt.

d) Der Bundesrat verzichtete mit Beschluss vom 17. Dezember 2021 auf eine Stellungnahme zu dem Regierungsentwurf (vgl. BTDrucks 20/351, S. 1). 21

e) Nachdem der Haushaltsausschuss am 10. Januar 2022 eine Sachverständigenanhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung durchgeführt hatte, empfahl er mit Beschluss vom 14. Januar 2022 die Annahme des Gesetzentwurfs mit wenigen Änderungen (vgl. BTDrucks 20/400, S. 1 und BTDrucks 20/401). Der Entwurf wurde insbesondere um folgende Verbindliche Erläuterungen zum Haushaltstitel über die Zuweisung an den EKF (Titel 614 01) ergänzt (vgl. BTDrucks 20/400, S. 3): 22

Die mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2021 zur Überwindung der Pandemiefolgen zusätzlich zugewiesenen Mittel dienen kurz- und mittelfristig der Finanzierung von Ausgaben zur Abfederung und Überwindung der durch die COVID-19-Pandemie verursachten Not-situation und werden hierbei für zusätzliche Maßnahmen zur Bewäl-tigung des Klimawandels, Maßnahmen zur Transformation der deut-schen Wirtschaft und nachholende Investitionen verwendet:

1. Stärkung von Investitionen in Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien im Gebäudebereich,

2. Förderung von Investitionen für eine CO₂-neutrale Mobilität,

3. Förderung von Investitionen in neue Produktionsanlagen in In-dustriebranchen mit emissionsintensiven Prozessen über Klima-schutzverträge (carbon contracts for difference),

4. Förderung von Investitionen zum Ausbau einer Infrastruktur ei-ner CO₂-neutralen Energieversorgung,

5. Stärkung der Nachfrage privater Verbraucher und des gewerbli-chen Mittelstands durch Abschaffung der EEG-Umlage.

Der Titel wird durch BMF [Bundesministerium der Finanzen] be-wirtschaftet.

Der Haushaltsausschuss berechnete die Zahlen zur Überschreitung der Regelgren-ze der zulässigen Nettokreditaufnahme neu und kam hierbei auf eine Überschreitung in Höhe von 208,865 Milliarden Euro (vgl. BTDrucks 20/400, S. 13). 23

- f) Vor dem Hintergrund der Beschlussempfehlung und des Berichts sowie der ergänzenden Beschlussempfehlung (vgl. BTDrucks 20/530) des Haushaltsausschusses nahm der Deutsche Bundestag in seiner 14. Sitzung am 27. Januar 2022 den Gesetzentwurf mit den aus einer der Beschlussdrucksache beigefügten Zusammenstellung des „Einzelplans 60“ ersichtlichen Änderungen und den sich daraus ergebenden Änderungen der Abschlusssummen sowie die in der Ergänzungsdrucksache aufgeführten Titel mit den aus einer anliegenden Zusammenstellung ersichtlichen Änderungen an. Der Zweite Nachtrag zum Gesamtplan des Bundeshaushaltsplans 2021 ist der Beschlussdrucksache als Anlage beigefügt (vgl. BRDrucks 33/22). 24
- g) Am 11. Februar 2022 beschloss der Bundesrat, einen Antrag nach Art. 77 Abs. 2 GG auf Einberufung des Vermittlungsausschusses nicht zu stellen (vgl. BRDrucks 33/22 <Beschluss>). 25
- h) Nach Ausfertigung durch den Bundespräsidenten am 18. Februar 2022 wurde das Gesetz am 25. Februar 2022 im Bundesgesetzblatt verkündet (vgl. BGBl I S. 194). 26
5. Der EKF wurde ursprünglich durch das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ vom 8. Dezember 2010 (BGBl I S. 1807) als wesentlicher Beitrag zur Umsetzung des langfristigen Energiekonzepts der Bundesregierung errichtet. Das Sondervermögen sollte zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz ermöglichen. Rechtlich und wirtschaftlich sind die Mittel des Sondervermögens vom Bundeshaushalt getrennt zu halten. Die Veranschlagung der EKF-Mittel erfolgt im Wirtschaftsplan des EKF, der jährlich zusammen mit dem Haushaltsgesetz festgestellt wird. 27
- Angesichts der andauernden Corona-Pandemie und wegen der daraus resultierenden Risiken für die Erholung der Wirtschaft und der Staatsfinanzen beschloss der Bundestag am 23. Juni 2022 das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ vom 12. Juli 2022 (vgl. BGBl I S. 1144). Zweck des Gesetzes ist die Weiterentwicklung des EKF zu einem „Klima- und Transformationsfonds“ (KTF). Das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ wurde in „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ (Klima- und Transformationsfondsgesetz – KTFG) umbenannt (vgl. BTDrucks 20/1598, S. 2). 28
- In Folge der Änderung sollen zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen und Maßnahmen zur nachhaltigen Transformation der deutschen Wirtschaft finanziert werden, die geeignet sind, die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie zu bekämpfen, und die gleichzeitig dazu beitragen, die Klimaschutzziele des Klimaschutzgesetzes zu erreichen. Daneben wurden in § 2a KTFG die vom Haushaltsausschuss eingefügten „Verbindlichen Erläuterungen“ zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ausdrücklich in die Zweckbestimmung des Sondervermögens überführt (vgl. BGBl I 2022 S. 1144 f.). 29

II.

Die Antragsteller, 197 Mitglieder des Deutschen Bundestages, haben das Normenkontrollverfahren mit am 7. April 2022 beim Bundesverfassungsgericht eingegangenen Schriftsatz vom 18. März 2022 eingeleitet und beantragen, festzustellen, dass Art. 1 und Art. 2 des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021) vom 18. Februar 2022 (BGBl I S. 194) mit Art. 109 Abs. 3, Art. 110 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 sowie Art. 115 Abs. 2 GG unvereinbar und nichtig sind. 30

Sie machen geltend, die im zu prüfenden Gesetz vorgesehene Zuführung der Kreditermächtigungen an den EKF verstoße gegen Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG (1.). Zudem verfehle die Vorhaltung von Kreditermächtigungen im EKF die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung und den Einsatz von Sondervermögen (2.). Die Ansätze einer globalen Mehreinnahme und einer globalen Minderausgabe seien zu hoch und verstießen gegen das parlamentarische Budgetrecht gemäß Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG (3.). Schließlich trage die Verkündung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 erst nach Abschluss des Haushaltsjahres 2021 den verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätzen nicht Rechnung (4.). 31

1. Die Zuführung der im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vorgesehenen Kreditermächtigungen an den EKF genüge nicht den verfassungsrechtlichen Maßstäben der notlagenbedingten Kreditaufnahme des Bundes aus Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG. 32

a) Zwar sei COVID-19 als Massenerkrankung eindeutig eine Naturkatastrophe im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG. Für den Klimawandel gelte dies hingegen nicht. Dabei handle es sich nicht um den Fall eines „exogenen Schocks“, den der verfassungsändernde Gesetzgeber 2009 im Blick gehabt habe, als er die Möglichkeit der notlagenbedingten Kreditaufnahme ausgestaltet habe. Es sei hierbei um den budgetären Ausgleich plötzlich auftretender, nicht vorauszusehender Notsituationen gegangen. Der Klimawandel sei seit Langem bekannt, erfordere langfristig und weitgreifend angelegtes Staatshandeln und stelle sich deshalb als im Rahmen der regulären Haushaltswirtschaft zu bewältigende strukturelle Zukunftsherausforderung dar. Begriffe man den Klimawandel als Notsituation im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG, käme dies einer faktischen Abschaffung der Schuldenbremse gleich. Dementsprechend richteten sich auch die im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 (vgl. BVerfGE 157, 30 – Klimaschutz) aus den Freiheitsgrundrechten abgeleiteten Handlungspflichten des Gesetzgebers an die allgemeine Bundes- und Landespolitik. Es bestehe kein dogmatischer Ansatzpunkt dafür, die grundrechtlich fundierten Handlungspflichten zu einer die Verschuldungsgrenzen ausweitenden Umdeutung der grundgesetzlichen Schuldenbremse heranzuziehen. 33

b) Veranlasst durch die Corona-Pandemie habe der Haushaltsgesetzgeber auf der Basis entsprechender Bundestagsbeschlüsse nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG so- 34

wohl für 2020 wie auch für 2021 zu einer notlagenbedingten Kreditaufnahme in ganz erheblicher Höhe ermächtigt. Die Bestimmung des genauen Umfangs der Ermächtigung falle in seinen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum. Diesbezügliche Darlegungen und Begründungen seien in den jeweiligen Gesetzentwürfen enthalten.

c) Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 betreffe jedoch einen ganz spezifischen Vorgang, der eigenständig zu prüfen sei. Ausgangspunkt sei das zu Ende gehende Haushaltsjahr 2021. Es habe sich gezeigt, dass Notlagenkreditmittel (jedenfalls) im Umfang von 60 Milliarden Euro nicht zur Krisenbewältigung gebraucht worden seien. Sie seien dem EKF zugeführt worden, um erst in Zukunft eingesetzt zu werden. Die Bundesregierung begründe diesen Schritt mit geringerem Wachstum im Jahr 2021, mit einer erneut steigenden Infektionsdynamik und den Unsicherheiten hinsichtlich einer neu auftretenden Virusvariante. Nach Ansicht der Bundesregierung müsse die Finanzpolitik deshalb weiterhin ihren Beitrag leisten, um die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu lindern; dem Klimaschutz und dem Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energiequellen komme dabei gerade zur nachhaltigen Stärkung der Volkswirtschaft auf ihrem Weg aus der Pandemie eine besondere Qualität zu.

35

aa) Dass Investitionen nachzuholen seien, deren Umfang in den letzten zwei Jahren unterhalb einer bestimmten Prognose aus der Zeit vor der Pandemie geblieben sei, taue als Argument nicht. Unabhängig davon sei festzustellen, dass staatliche Investitionen, die zur Stimulierung privater Investitionen und der Wirtschaft insgesamt wünschenswert sein könnten, nicht spezifisch zur Bewältigung einer Pandemie und damit auch nicht spezifisch zur Bewältigung der Corona-Pandemie dienten, sondern das Gemeinwesen allgemein ertüchtigen sollten.

36

Dementsprechend spiele der Investitionsaspekt im Rahmen der Regelungen in Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG von vornherein keine Rolle. Die Regelungen erlaubten die notlagenbedingte Kreditaufnahme in genau dem Umfang, der zur Bewältigung einer bestimmten Notlage erforderlich sei.

37

Im Übrigen sei zu beachten, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber 2009 das vormalige Investitionsjunktum der verfassungsrechtlichen Kreditaufnahmeregelung ausdrücklich und sehr bewusst aufgegeben habe, weil es sich nicht bewährt habe. Dies sei bei der Auslegung der notlagenbezogenen Bestimmungen der Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG zu berücksichtigen.

38

bb) Ebenso müsse bei der Auslegung von Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG bedacht werden, dass konjunkturbedingte Effekte einer Notsituation auf den Staatshaushalt bereits durch die konjunkturbedingte Modifikation der zulässigen Kreditaufnahme aufgefangen würden. Soweit die Begründung des Gesetzentwurfs des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 auf die Entwicklung des wirtschaftlichen Wachstums und diesbezügliche Zielvorstellungen rekurriere, sei mithin die erforderliche Unterscheidung zwischen der konjunkturbedingten und der notlagenbedingten Kreditaufnahme zu wahren.

39

cc) Besonders weit entferne sich die Gesetzesbegründung von den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Begründung von Notlagenkrediten, wenn sie die Bedeutung des Klimaschutzes und des dem Klimaschutz dienenden Ausstiegs aus der Nutzung fossiler Energiequellen in den Vordergrund rücke. Es sei zwar sinnvoll, wachstumsfördernde und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft unterstützende transformative Zukunftsinvestitionen in Klimaschutzmaßnahmen und zur Unterstützung der Energiewende vorzunehmen. Die Ziele des Klimaschutzes und der Energiewende, die die Ziele des bereits 2011 eingerichteten EKF seien, hätten mit der Bewältigung der Anfang 2020 aufgetretenen Corona-Pandemie jedoch nichts zu tun.

40

Zudem komme der Gesetzgeber seiner Darlegungs- und Begründungspflicht schon deshalb nicht nach, weil er die genannten Maßnahmen nicht auf die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG tatbestandliche Naturkatastrophe, also die Corona-Pandemie, beziehe, sondern auf die „durch die COVID-19-Pandemie verursachte Notsituation“. Der Gesetzgeber lege also von vornherein eine verfassungsrechtlich nicht vorgesehene „mittelbare Notlage“ zugrunde.

41

dd) Darüber hinaus seien die in den EKF transferierten Kreditermächtigungen durch Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG in temporaler Hinsicht nicht gedeckt. Es sei völlig offen, wann EKF-Mittel eingesetzt würden. Es sei also gerade nicht so, dass die Mittel, wie im Einleitungssatz der „Verbindlichen Erläuterung“ behauptet, „kurz- und mittelfristig“ zur Pandemiebekämpfung genutzt würden. Vielmehr deute das „Parken“ der Mittel in einem Sondervermögen eher auf eine – zumindest teilweise – längerfristige Vorhaltung hin.

42

Eine solche Vorhaltung sei mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen in Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG nicht vereinbar. Diese zugleich dem parlamentarischen Budgetrecht entsprechenden Anforderungen, auch konkretisiert in den Haushaltsgrundsätzen der Jährlichkeit, der zeitlichen Spezialität und der Fälligkeit, beschränkten die Notlagenkreditermächtigungen, die in einem bestimmten Haushaltsjahr ausgebracht würden, auf die Deckung von Ausgaben, die für Maßnahmen zur Notlagenbekämpfung in diesem Haushaltsjahr entstünden. Der in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vorausgesetzte „Fall“ sei jährlich festzustellen und zu verantworten.

43

d) Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der hier gegenständlichen Zuführung von Kreditermächtigungen scheitere – hilfsweise – auch an der Erforderlichkeit. Nicht nur seien im Jahr 2021 Notlagenkreditermächtigungen in Höhe von 60 Milliarden Euro ursprünglich nicht gebraucht worden. Vielmehr sei die Neuverschuldung im Jahr 2021 um rund 25 Milliarden Euro geringer geblieben, als ursprünglich vorgesehen. Zugleich hätten die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen Rekordwerte erreicht. Schließlich sei die vormalige Asylrücklage im Umfang von mehr als 48 Milliarden Euro, deren Zweckbindung durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 aufgehoben worden sei, nicht angetastet worden (unter Verweis auf das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 27. März 2020, BGBl I S. 556).

44

Wären weitere Mittel zur Krisenbewältigung notwendig gewesen, hätte nach dem Maßstab der Erforderlichkeit zunächst die Rücklage eingesetzt werden müssen und erst nachrangig zur (fortgesetzten) Notlagenkreditaufnahme ermächtigt werden dürfen. Die Bundesregierung habe keine hinreichende Begründung dafür gegeben, warum auf den Einsatz der Rücklage verzichtet worden sei.	45
2. Unabhängig vom fehlenden Notlagenbezug der in den EKF verbrachten, notlagenbedingt erteilten Kreditermächtigungen sei die Vorhaltung der Kreditermächtigungen im EKF als solche verfassungswidrig. Sie verstoße gegen die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung und den Einsatz unselbständiger Sondervermögen.	46
a) Verfassungsrechtlich problematisch sei bereits die Ausgestaltung des EKF im Ganzen. Nachdem der Fonds 2011 mit Einnahmen in Höhe von 300 Millionen Euro gestartet sei, ergebe sich infolge des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 ein Volumen des Fonds von insgesamt über 100 Milliarden Euro. Die zeitlichen Perspektiven der Verwendung dieser Mittel seien weitgehend offen. Dies bedeute, dass ein Betrag in Höhe von knapp einem Fünftel des gesamten Bundeshaushalts dem jährlichen Prozess der parlamentarischen Prioritätensetzung durch Budgetentscheidungen und dem regulären Hauskreislauf entzogen sei.	47
b) Durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 würden Kreditermächtigungen im Umfang von 60 Milliarden Euro in den EKF überführt, um dort für zukünftige Ausgaben vorgehalten, gleichsam „geparkt“ zu werden. Dies sei offenbar mit Blick darauf erfolgt, dass künftig möglicherweise keine neuen notlagenbedingten Kreditermächtigungen mehr erteilt werden könnten.	48
Schließlich und insbesondere verstoße die Vorhaltung von Kreditermächtigungen in periodenübergreifenden Rücklagen gegen die Jahresbezogenheit der Anforderungen aus Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG. Es sei absehbar, dass die im Jahr 2021 wegen der Corona-Pandemie verfassungsrechtlich gegebenen Möglichkeiten der notlagenbedingten Kreditaufnahme in Zukunft nicht mehr eröffnet seien. Diese zeit-sensiblen verfassungsrechtlichen Grenzziehungen würden unterlaufen, wäre es möglich, Kreditermächtigungen durch Bildung einer Rücklage in einem Sondervermögen „über die Zeit zu retten“.	49
c) Während sich die Buchungssystematik bislang an den Finanzierungssalden der Sondervermögen orientiert habe und der Überschuss eines Sondervermögens aufgrund der Zuweisung aus dem Kernhaushalt das entsprechende Defizit oder die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts ausgeglichen habe, würden künftig an Stelle der Finanzierungssalden der Sondervermögen die Zuführungen des Kernhaushalts an die Sondervermögen berücksichtigt werden. In der Folge erhielten einzelne Zuführungen aus dem Kernhaushalt an Sondervermögen unmittelbar Ausgabenrelevanz.	50
Zwar lasse Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG verschiedene Buchungsvarianten	51

im Verhältnis zwischen Kernhaushalt und Sondervermögen zu. Die Buchungssystematik finde jedoch in der unter staatsschuldenrechtlichen Gesichtspunkten erforderlichen Einheitsbetrachtung von Kernhaushalt und unselbständigen Sondervermögen ihre Grenze. Für die zeitliche Zuordnung von Kreditermächtigungen und tatsächlichen Kreditaufnahmen wie auch für die Berücksichtigung des Vollzugs auf dem Kontrollkonto könne es keinen Unterschied machen, ob eine Kreditermächtigung im Kernhaushalt oder in einem Sondervermögen angesiedelt sei. Dies entspreche zugleich den EU-rechtlichen, auf den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) aufsetzenden Fiskalregeln. Daraus folge, dass die Verlagerung einer Kreditermächtigung vom Kernhaushalt in ein Sondervermögen staatsschuldenrechtlich neutral, also als solche ohne (Ausgaben-)Relevanz bleiben müsse.

Durch die Buchungssystematik dürfe die tatsächliche Kreditaufnahme nicht künstlich vorgezogen werden, um die zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden verfassungsrechtlichen Bedingungen der Kreditaufnahme missbräuchlich auszunutzen. 52

Die Zahlen, von denen im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ausgegangen werde, beruhten auf Berechnungen nach Maßgabe der neuen Buchungssystematik. Dies gelte insbesondere für die Ansätze des Kontrollkontos. Die veränderte Buchungssystematik sei demnach der Türöffner für die Verschiebung der Kreditermächtigungen. Aus diesem Grund sei das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 auch wegen der verfassungsrechtlich unzulässigen neuen Buchungssystematik verfassungswidrig. 53

3. Durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 würden eine globale Mehreinnahme in Höhe von 25 Milliarden Euro und eine globale Minderausgabe in Höhe von 35 Milliarden Euro neu ausgebracht (Einzelplan 60 Kapitel 6002), um Haushaltsspielraum für die Zuführung von Kreditermächtigungen an den EKF zu schaffen. Zusammen hätten diese globalen Titel ein Volumen von 60 Milliarden Euro. Dies entspreche mehr als 10 % des gesamten Haushaltsvolumens. 54

Gemäß den haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben für den Einsatz globaler Haushaltstitel sei der Ansatz globaler Minderausgaben demgegenüber höchstens in Höhe von etwa 2 % des Haushaltsvolumens akzeptabel. Für den Ansatz globaler Mehreinnahmen gelte Entsprechendes. Im Fall eines Nachtragshaushalts seien die Anforderungen an die Titeldetaillierung eher noch strenger. 55

Vor diesem Hintergrund seien die Globalansätze im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 viel zu hoch. Sie verstießen deshalb gegen das parlamentarische Budgetrecht gemäß Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG, namentlich gegen die im parlamentarischen Budgetrecht verankerten Haushaltsgrundsätze der sachlichen Spezialität sowie der Haushaltsklarheit und -wahrheit. 56

4. Nach den haushaltsverfassungsrechtlichen Maßgaben führe die Verkündung eines Nachtragshaushaltsgesetzes erst nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes. Das parlamentarische Budgetrecht 57

gemäß Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG begründe die verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze der Vorherigkeit des Haushalts und der Fälligkeit der Titelanträge. Das erst am 18. Februar 2022 verkündete Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 verstoße hiergegen und sei deshalb verfassungswidrig.

III.

Die Antragsteller haben das Normenkontrollverfahren mit dem Antrag verbunden, 58

im Wege der einstweiligen Anordnung zu regeln, dass die durch Artikel 1 und Artikel 2 des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021) vom 18. Februar 2022 (BGBl. I 2022, S. 194) erhöhte Rücklage des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache nur in Anspruch genommen werden darf, wenn und soweit der Deutsche Bundestag entsprechende Ausgaben zur Finanzierung einer Zuführung zum Sondervermögen im Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022 beschließt.

1. Dieser Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei zulässig. 59

a) Mit dem Antrag auf eine vorläufig eingeschränkte Anwendung der zur Überprüfung gestellten Vorschriften werde eine teilweise Vorwegnahme der Hauptsache begehrt. Insoweit genüge es in einem auf die Nichtigkeitserklärung einer Regelung gerichteten abstrakten Normenkontrollverfahren (vgl. § 78 Satz 1 BVerfGG), wenn die Anwendbarkeit der Norm vorläufig ausgesetzt werde. Ob und inwieweit der Gesetzgeber für die angegriffene Norm eine Nachfolgeregelung schaffe, sei demgegenüber für die Frage der Vorwegnahme ohne Belang. 60

Vorliegend sei der Erlass der einstweiligen Anordnung von praktischer Relevanz, da in der ersten Jahreshälfte 2022 eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über den gestellten Normenkontrollantrag nicht werde ergehen können. Dies ergebe sich vor allem aus dem Umstand, dass die abstrakte Normenkontrolle ein objektives Verfahren sei, bei dem eine Rechtsnorm unabhängig vom Willen der Antragsteller unter sämtlichen rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen sei. Daher sei nicht auszuschließen, dass das Verfahren auf weitere Fragestellungen auszuweiten sein werde. Zudem finde vorbehaltlich eines Verzichts der Antragstellerinnen und Antragsteller (vgl. § 25 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG) im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens nach § 25 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG grundsätzlich eine mündliche Verhandlung statt, deren Vorbereitung und Durchführung einen entsprechenden (Zeit-)Aufwand erfordere. 61

Die im Hauptsacheverfahren angegriffenen Regelungen erhöhten das Gesamtvolumen des Bundeshaushalts 2021 rückwirkend von 547.725.714.000 auf 572.725.714.000 Euro und das Volumen des EKF von 42.694.600.000 auf 102.694.600.000 Euro. In der Sache werde dadurch eine Zuführung an den EKF in 62

Höhe von 60 Milliarden Euro bewirkt. Würden diese Regelungen aufgrund einer einstweiligen Anordnung bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache nicht angewendet, käme dies einer zeitweisen Außerkraftsetzung zumindest nahe.

b) Die teilweise Vorwegnahme der Hauptsache erweise sich aber als zulässig. Da über den Normenkontrollantrag in der Hauptsache nicht innerhalb kürzester Zeit entschieden werden könne, käme die Entscheidung in der Hauptsache jedenfalls hinsichtlich der irreversiblen Verletzungen des parlamentarischen Budgetrechts durch die Haushalts- und Wirtschaftsführung des EKF in den kommenden Monaten zu spät. Erginge die einstweilige Anordnung nicht und erweise sich der Normenkontrollantrag in der Hauptsache als begründet, würden zwischenzeitlich insbesondere das parlamentarische Budgetrecht und die Rechte der Antragsteller als Abgeordnete aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG irreversibel verletzt. Eine andere ausreichende Rechtsschutzmöglichkeit stehe den Antragstellerinnen und Antragstellern nicht zur Verfügung.

63

2. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei begründet.

64

a) Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG könne das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten sei.

65

b) Im Rahmen der Entscheidung über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hätten die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme vorgetragen würden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag erwiesen sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet.

66

c) In speziell gelagerten Ausnahmekonstellationen könne nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen der Entscheidung über den Erlass einer einstweiligen Anordnung eine summarische Prüfung der Hauptsache angezeigt sein. Fallgruppen, die der Senat in seiner jüngeren Rechtsprechung als Ausnahmekonstellationen in dem Sinne eingeordnet habe, dass sie eine Notwendigkeit für summarische Prüfungen ergäben, beträfen Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen. Indes erschöpften sich die Fallgruppen der summarischen Prüfung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich nicht in den Konstellationen der Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen.

67

aa) Ein entscheidendes Merkmal der Indikation einer summarischen Prüfung sei die Möglichkeit irreversibler Rechtsverletzungen bei Verweigerung einstweiligen Rechtsschutzes. Das Bundesverfassungsgericht vermeide damit, dass die nachfolgende Entscheidung in der Hauptsache zu spät komme. Die dauerhaften Folgen einer völkerrechtlichen Bindung nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zu einem völkerrechtlichen Vertrag seien lediglich typische Fälle irreversibler Folgen im Sinne dieser Rechtsprechung.

68

bb) Die jüngere Rechtsprechung des Senats habe das allgemeine Merkmal der ir-

69

reversiblen Rechtsverletzungen materiell angereichert. Nach Auffassung der Antragsteller sei demnach eine summarische Prüfung insbesondere dann geboten, wenn eine Verletzung der Schutzgüter des Art. 79 Abs. 3 GG in Rede stehe (unter Verweis auf BVerfGE 157, 332 <375 Rn. 70> – ERatG - eA). In Konstellationen einer möglichen Berührung der Schutzgüter des Art. 79 Abs. 3 GG sei es nach jüngerer Rechtsprechung des Senats Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, die Identität der Verfassung zu schützen. Komme die summarische Prüfung im Eilrechtsschutzverfahren zu dem Ergebnis, dass eine behauptete Verletzung von Art. 79 Abs. 3 GG mit hoher Wahrscheinlichkeit gegeben sei, liege in der Nichtgewährung von Rechtsschutz ein schwerer Nachteil für das gemeine Wohl im Sinne des § 32 Abs. 1 BVerfGG. Von einer summarischen Prüfung könne nach der Rechtsprechung des Senats in Fällen solcher Art überhaupt nur dann abgesehen werden, wenn sich Berührungen der Verfassungsidentität im Kontext des einstweiligen Rechtsschutzes durch geeignete Vorkehrungen ausschließen ließen.

cc) Die jüngere Rechtsprechung stelle sich als überzeugende Klarstellung und organische Fortsetzung der Rechtsprechung zu möglichen Verstößen gegen „fundamentale“ Verfassungsgrundsätze dar. Danach seien bereits früher „Grundfragen des Bundesverfassungsrechts“, „fundamentale Verfassungsgrundsätze“ und „hochrangige Verfassungsgrundsätze“ im Rahmen von Folgenabwägungen regelmäßig ausschlaggebend gewesen, weil es die besondere Qualität grundlegender Verfassungsprinzipien verbiete, dass deren Verletzung bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache, hingenommen werde (unter Verweis auf BVerfGE 81, 53 <55>; Graßhof, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 32 Rn. 124 <Juli 2002>). In seiner älteren Rechtsprechung habe der Senat insbesondere die Formulierung einer „unmittelbaren Bedrohung der Verfassungsordnung“ verwendet (unter Verweis auf BVerfGE 12, 36 <41>). Die engen inhaltlichen Verknüpfungen der neueren Rechtsprechung des Senats zu den Schutzgütern des Art. 79 Abs. 3 GG mit den etablierten Fallgruppen der älteren Rechtsprechung zu den „fundamentalen Verfassungsgrundsätzen“ belegten deutlich, dass ausschlaggebend für die Ausnahmekonstellation vor allem die Nähe der möglichen irreversiblen Rechtsverletzung zum Identitätskern des Grundgesetzes sei.

Nicht ausschlaggebend sei demgegenüber die Frage, ob es sich bei dem Verfahrensgegenstand in der Hauptsache um ein Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag handle. Der Senat habe in seinem Beschluss zum EU-Wiederaufbaufonds (unter Verweis auf BVerfGE 157, 332 <375 Rn. 69> – ERatG - eA) klar differenziert, dass eine summarische Prüfung bei Zustimmungsgesetzen angezeigt sein „kann“ (Rn. 69), jedoch „insbesondere dann geboten“ sei, „wenn eine Verletzung der Schutzgüter des Art. 79 Abs. 3 GG in Rede steht“ (Rn. 70). Dieser Befund werde in der jüngeren Rechtsprechung des Senats zusätzlich dadurch bestätigt, dass die durchgeführten summarischen Prüfungen bei den Entscheidungen über den Erlass einer einstweiligen Anordnung sich auch auf Verfahrensgegenstände jenseits von Zustimmungsgesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen bezogen hätten.

- dd) Ein Absehen von einer summarischen Prüfung sei nur dann zulässig, wenn sich Berührungen der Verfassungsidentität im Kontext des einstweiligen Rechtsschutzes durch geeignete Vorkehrungen ausschließen ließen. Hierbei handele es sich um ein negatives Tatbestandsmerkmal der summarischen Prüfung (unter Verweis auf BVerfGE 157, 332 <376 Rn. 70> – ERatG - eA). 72
- d) Bei im Übrigen offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens habe das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich lediglich im Rahmen einer Folgenabwägung die Nachteile, die einträten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag in der Hauptsache aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Antrag in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre. 73
- e) Nach diesen Maßgaben habe der zulässige Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung Erfolg. 74
- aa) Der in der Hauptsache gestellte Normenkontrollantrag nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, §§ 76 ff. BVerfGG sei weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. 75
- bb) Bei summarischer Prüfung verstießen die Regelungen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen Art. 79 Abs. 3 GG. Nach jüngerer Rechtsprechung des Senats sei daher zwingend eine einstweilige Anordnung zu erlassen. 76
- (1) Die Regelungen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 überschritten die justiziablen Grenzen des Demokratieprinzips. Die Zuführung zum EKF führe im Falle der Feststellung einer Nichtigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 nach Maßgabe der bis dahin bereits verausgabten Mittel zu einer unmittelbaren Haftung der Bundesrepublik Deutschland und des Bundeshaushalts im Umfang von maximal 60 Milliarden Euro. Eine Haftung des Kernhaushalts könne zu diesem Zeitpunkt nicht mehr begrenzt werden, soweit die übrigen Mittel des EKF nicht ausreichten, um sämtlichen bis dahin bereits verbindlich eingegangenen Verpflichtungen nachzukommen. Denn das Sondervermögen EKF sei seinerseits nicht rechtsfähig (§ 3 Abs. 1 Satz 1 EKFG). Es könne zur Erfüllung seines gesetzlichen Zwecks zwar Rücklagen bilden (§ 5 EKFG), aber selbst keine Kredite am Kreditmarkt aufnehmen (§ 4 Abs. 4 Satz 1 EKFG, Art. 143d Abs. 1 Satz 1 GG). Der Bundeshaushalt hafte also im Umfang von bis zu 60 Milliarden Euro für die bis dahin im Rahmen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sondervermögens eingegangenen Verpflichtungen. 77
- Die Größenordnung einer möglichen Haftung von maximal 60 Milliarden Euro überschreite deutlich jene justiziable Grenze, ab der nach der Rechtsprechung des Senats von einer „wesentlichen Ausgabe“ von erheblicher Bedeutung auszugehen sei, die ihrerseits zwingend durch eine vorherige konstitutive parlamentarische Zustimmung verantwortet sein müsse, um Verstöße gegen die parlamentarische Budgetver- 78

antwortung ausschließen zu können (unter Verweis auf BVerfGE 129, 124 <178 f.>; 130, 318 <344 f.>; 132, 195 <240 Rn. 107, 241 Rn. 110>; 135, 317 <400 f. Rn. 162>; 146, 216 <254 Rn. 56>).

(2) Die somit erforderliche vorherige konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages könne im Falle der Nichtigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 nicht mehr in einer die Budgetverantwortung wahrenen Weise nachgeholt werden. Der Deutsche Bundestag geriete in die Rolle eines bloßen Nachvollzugs haushaltsrechtlicher Entscheidungen. Im Falle der Nichtigkeit des angegriffenen Gesetzes wäre bereits über wesentliche haushaltspolitische Ausgaben im Umfang von bis zu 60 Milliarden Euro ohne konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages entschieden, denn in diesem Umfange wären schon Rechtspflichten ohne entsprechende Willensentscheidung des Deutschen Bundestages begründet.

79

(3) Anders als in der Konstellation des Beschlusses des Senats vom 15. April 2021 in Sachen „Europäischer Wiederaufbaufonds“ fehle der weite Einschätzungsspielraum des Deutschen Bundestages zur Frage des Risikos einer endgültigen Inanspruchnahme zukünftiger Bundeshaushalte. Im vorliegenden Zusammenhang bestünden keine empirischen Prognosefragen einer potenziellen Haftung zukünftiger Bundeshaushalte, die der Haushaltsgesetzgeber einzuschätzen habe. Vielmehr sei die Möglichkeit einer Verletzung der Budgetverantwortung des Deutschen Bundestages eine ausschließlich verfassungsrechtlich determinierte Frage.

80

cc) Darüber hinaus ergebe die anzustellende Folgenabwägung, dass die Nachteile, die eintreten, wenn der Erlass einer einstweiligen Anordnung unterbleibe, der Normenkontrollantrag in der Hauptsache jedoch Erfolg hätte, die Nachteile erheblich überwögen, die zu befürchten wären, wenn die einstweilige Anordnung erlassen würde, der Normenkontrollantrag jedoch keinen Erfolg hätte.

81

(1) Erginge die einstweilige Anordnung nicht, erwiesen sich aber die Regelungen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 später im Hauptsacheverfahren als verfassungswidrig und nichtig, drohten dem gemeinen Wohl schwere Nachteile.

82

(a) Es sei konkret zu befürchten, dass zwischenzeitlich unter Inanspruchnahme der durch die Regelungen erhöhten Rücklage des EKF Kredite im Umfang von 60 Milliarden Euro unter Verstoß gegen die durch Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 110 und Art. 20 Abs. 1 und 2 GG geschützte Gewährleistung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages sowie gegen Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG aufgenommen worden seien. Diese Befürchtung liege nahe, weil die bestehende Rücklage des EKF die sich zum Stand 31. Dezember 2021 (noch ohne Berücksichtigung des Zweiten Nachtragshaushalts 2021) auf rund 25,4 Milliarden Euro belaufen habe, voraussichtlich bis zur Jahresmitte 2022 verausgabt sein werde. Die Zuführung zum EKF führe im Falle der Feststellung einer Nichtigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 damit nach Maßgabe der bis dahin bereits verausgabten Mittel zu einer unmittelbaren Haftung der Bundesrepublik Deutschland und des Bundeshaushalts im Umfang von maximal 60 Milliarden Euro.

83

- (b) Für den Fall der Verfassungswidrigkeit der Regelungen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 stünde dies in Widerspruch zu dem in der demokratischen Ordnung des Staates hochrangigen Verfassungsgrundsatz, dass Kredite nur in dem verfassungsrechtlich zulässigen Umfang in Anspruch genommen werden dürfen (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG). 84
- (c) Dadurch sowie durch einen damit unter Umständen verbundenen Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip würden Bürger und Parlamente in der Zukunft in Höhe der durch die Kreditaufnahme ausgelösten Belastungen in verfassungswidriger Weise den zur Bewältigung dann anstehender Probleme benötigten Handlungsspielraum verlieren. Durch eine spätere Rückführung der Verschuldung ließen sich die in der Zwischenzeit angefallenen, die späteren Haushaltsjahre belastenden Zinsverpflichtungen lediglich in ihren Wirkungen abmildern, aber nicht rückgängig machen. Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 bliebe verfassungswidrig und künftige Haushalte durch den Verbrauch von Liquidität belastet. 85
- (d) Für den Fall der Verfassungswidrigkeit der Regelungen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 ergäbe sich zudem im selben Umfang eine Verletzung der Gewährleistung der parlamentarischen Budgetverantwortung. Denn die erforderliche vorherige konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages könnte im Falle der Nichtigkeit des angegriffenen Gesetzes nicht mehr in einer die Budgetverantwortung wahren Weise nachgeholt werden. Vielmehr geriete der Deutsche Bundestag in die Rolle eines bloßen Nachvollzugs haushaltsrechtlicher Entscheidungen. 86
- (e) Hierin liege ein schwerer Nachteil im Sinne von § 32 BVerfGG. Selbst wenn dieser Verstoß gegen die Gewährleistung der parlamentarischen Budgetverantwortung des Deutschen Bundestages nicht als unmittelbare Verletzung der von Art. 79 Abs. 3 GG umfassten Kerngehalte des Demokratieprinzips einzuordnen wäre, handele es sich dennoch um Rechtsverletzungen, die schon wegen ihrer Nähe zu Art. 79 Abs. 3 GG jedenfalls besonders schwerwiegend seien. 87
- (f) Um diese möglicherweise besonders schwerwiegenden Folgen bis zu einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren zu verhindern, bedürfe es keiner vollständigen Aussetzung des Gesetzesvollzugs. Die konkret beantragte einstweilige Regelung sichere in hinreichender Weise die parlamentarische Budgetverantwortung, indem sie gewährleiste, dass sich die Rolle des Deutschen Bundestages bis zur Entscheidung in der Hauptsache nicht auf die eines bloßen Nachvollzugs beschränke. 88
- Die modifizierende Tenorierung der einstweiligen Anordnung unter Verzicht auf eine vollständige Aussetzung des Gesetzesvollzugs entspreche der Rechtsprechung des Senats zum Erlass von einstweiligen Anordnungen im Haushaltsverfassungsrecht (unter Verweis auf BVerfGE 99, 57 <58>). Derselbe Regelungsgedanke liege der Rechtsprechung des Senats zum Erlass einstweiliger Anordnungen in anderen Kontexten zugrunde, soweit es darum gehe, konstitutive parlamentarische Zustimmungserfordernisse vorläufig zu gewährleisten (unter Verweis auf BVerfGE 89, 38 <39>). 89

- (2) Demgegenüber wögen die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erginge, in der Hauptsache aber dem Antrag im Normenkontrollverfahren der Erfolg zu versagen wäre, erheblich weniger schwer. 90
- (a) Dann hätte zwar der Deutsche Bundestag mit seinem Beschluss über Ausgaben zur Finanzierung einer Zuführung zum Sondervermögen im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022 an einer Entscheidung mitgewirkt, die in die lediglich einfachgesetzlich zugewiesene Kompetenz des Bundesministeriums der Finanzen falle, das den EKF verwalte (§ 3 Abs. 1 Satz 4 EKFG). Diese Mitwirkung hätte der Deutsche Bundestag allerdings in seiner Eigenschaft als Haushaltsgesetzgeber übernommen. 91
- (b) Verweigere der Deutsche Bundestag eine Mittelverlagerung in Gestalt von Ausgaben zur Finanzierung einer Zuführung zum Sondervermögen im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022, werde deutlich, dass dem Bundesministerium der Finanzen für eine Inanspruchnahme der erhöhten Rücklage des EKF die Unterstützung des Haushaltsgesetzgebers fehle. Beschließe der Deutsche Bundestag Ausgaben zur Finanzierung einer Zuführung zum Sondervermögen im Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022, werde dem gemeinsamen Interesse sowohl des Bundesministeriums der Finanzen als auch des Parlaments Rechnung getragen, der Einhaltung des Budgetrechts für die Dauer der verbleibenden Unsicherheit der verfassungsrechtlichen Lage eine das verfassungsgerichtliche Normenkontrollverfahren überbrückende Grundlage zu geben. 92
- (c) Die einstweilige Anordnung sichere die Einhaltung des parlamentarischen Budgetrechts, indem sie eine Inanspruchnahme der erhöhten Rücklage des Sondervermögens an die konstitutive Zustimmung des Bundestages binde. Der damit verbundene Eingriff in den Gestaltungsspielraum des Bundesministeriums der Finanzen und des Haushaltsgesetzgebers in seiner Eigenschaft als rückwirkender Haushaltsgesetzgeber des Haushaltsjahres 2021 wirke jedoch nur vorläufig. Stelle sich nämlich im Hauptsacheverfahren heraus, dass die rückwirkende Erhöhung der Rücklage des EKF im Umfang von 60 Milliarden Euro ohne haushaltsverfassungsrechtliche Hindernisse habe vorgenommen werden dürfen, könnten die zunächst beschlossenen Ausgaben zur Finanzierung einer Zuführung zum Sondervermögen im Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022 rückgängig gemacht werden. 93
- (d) Der Eingriff in den Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers wiege deswegen weniger schwer, weil dieser selbst in seiner Eigenschaft als Haushaltsgesetzgeber des Haushaltsjahres 2021 genau diejenigen verfassungsrechtlichen Risiken für die Budgetverantwortung geschaffen habe, deren vorläufige Absicherung er in seiner Eigenschaft als Haushaltsgesetzgeber des Haushaltsjahres 2022 mit seiner Entscheidung, Ausgaben zur Finanzierung einer Zuführung zum Sondervermögen im Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022 demokratisch zu verantworten, sicherstelle. 94
- Mit der begehrten einstweiligen Anordnung werde die Umsetzbarkeit des vom Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 verfolgten Modells als solche nicht präjudiziert. 95

Nach einer Entscheidung in der Hauptsache, die dem Antrag im Normenkontrollverfahren den Erfolg versage, bliebe es dabei, dass die Rechtsfolgen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 rückwirkend einträten.

Ein etwaiger Beschluss des Deutschen Bundestages, Ausgaben zur Finanzierung einer Zuführung zum Sondervermögen im Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022 vorzusehen, um eine Inanspruchnahme der erhöhten Rücklage des EKF bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache zu ermöglichen, hätte keine irreversiblen Folgen für den Bundeshaushaltsplan 2022. Denn nach einer Entscheidung in der Hauptsache, die dem Antrag im Normenkontrollverfahren den Erfolg versagte, könnte der Haushaltsgesetzgeber diese Ausgaben im Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022 rückgängig machen. Das Regelungsmodell der einstweiligen Anordnung sei damit in seiner Wirkungsweise einer Rückstellung ähnlich, die aufgelöst werden könne, wenn sich ein Finanzierungsrisiko nicht realisiert habe.

96

Die einstweilige Anordnung beeinträchtige zudem nicht das haushaltsgesetzgeberische Ziel der „längerfristigen Planungssicherheit“, sondern diene diesem. Zu dem Gesichtspunkt der „längerfristigen Planungssicherheit“ führe die Bundesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfs aus, der zukünftige Klima- und Transformationsfonds werde die mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2021 zusätzlich erhaltenen Mittel zwar erst in den Folgejahren kassenwirksam einsetzen, es bedürfe indes „bereits jetzt einer belastbaren und verlässlichen finanziellen Grundlage, um Planungssicherheit für die erforderlichen Maßnahmen zu schaffen“.

97

Längerfristige Planungssicherheit im Sinne der Gesetzesbegründung könne bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache nur dadurch gewährleistet werden, dass die einstweilige Anordnung ergehe. Sie fördere die rechtliche Belastbarkeit und diene der vorläufigen Stabilisierung.

98

(3) Die Abwägung der Folgen des Erlasses und des Nichterlasses einer einstweiligen Anordnung führe zu dem Ergebnis, dass durch eine einstweilige Anordnung bei Erfolglosigkeit in der Hauptsache der politische Gestaltungsspielraum für zukünftige Haushalte weniger belastet werde als durch den Verzicht auf eine solche Anordnung bei Erfolg des Antrags in der Hauptsache. Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe durch die tatbestandliche Konkretisierung und sachliche Verschärfung der Regeln für die Kreditaufnahme von Bund und Ländern (insbesondere Art. 109 Abs. 3 und 5, Art. 109a, Art. 115 GG n.F.; Art. 143d Abs. 1 GG) klargestellt, dass eine Selbstbindung der Parlamente und die damit verbundene fühlbare Beschränkung ihrer haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit gerade im Interesse langfristiger Erhaltung der demokratischen Gestaltungsfähigkeit notwendig sei. Eine derartige Bindung beschränke zwar die demokratischen Gestaltungsspielräume in der Gegenwart, sie diene aber zugleich deren Sicherung für die Zukunft.

99

IV.

Von der gemäß § 77 Nr. 1 BVerfGG dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat,

100

der Bundesregierung und allen Landesregierungen gewährten Möglichkeit zur Stellungnahme hat nur die Bundesregierung Gebrauch gemacht.

1. Nach Ansicht der Bundesregierung hat der Antrag in der Hauptsache keine Aussicht auf Erfolg. 101

a) Die kreditfinanzierte Zuweisung der 60 Milliarden Euro an den EKF sei mit den Vorgaben der sogenannten Schuldenbremse aus Art. 115 Abs. 2 GG vereinbar. 102

aa) Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG ermögliche im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entzögen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigten, eine Überschreitung der Regelobergrenze des Art. 115 Abs. 2 GG. Von dieser Möglichkeit habe der Bundesgesetzgeber angesichts der andauernden Pandemie im Bundeshaushalt 2021 Gebrauch gemacht. Dass die Corona-Pandemie auch im Haushaltsjahr 2021 eine solche Notsituation dargestellt habe, werde von keiner Seite bestritten. Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG ermächtige dadurch zwar prinzipiell zu einer betragsmäßig nicht limitierten Überschreitung der Regelobergrenze. Allerdings werde nach überwiegender Ansicht verlangt, dass die über die Regelobergrenze hinausgehende Staatsverschuldung entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 115 GG a.F. dazu bestimmt und geeignet sein müsse, die Notsituation zu beseitigen. Es müsse ein finaler Veranlassungszusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Beseitigung der konkreten Notsituation, eine sogenannte Krisenkonnexität, gegeben sein. Das Vorliegen einer Notsituation ermächtige den Haushaltsgesetzgeber daher nicht zu einer grenzenlosen Verschuldung. Damit ergebe sich aus Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG zwar keine absolute, jedoch eine, von der Art der jeweiligen Krise abhängige, relative Verschuldungsgrenze. 103

Maßgeblich seien stets die Eigenarten der konkreten Notsituation, die in einer wertenden Gesamtbetrachtung ergäben, wann unter Beachtung der Zwecke des Art. 115 Abs. 2 GG eine hinreichende Krisenkonnexität anzunehmen sei. Zweck der Ausnahmeklausel des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG sei es, die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten, und dies gerade auch im Kontrast zu den engen Grenzen für die Kreditaufnahme in der Normallage. Der Verfassungsgeber habe sich als Korrektiv für die weite Krisenermächtigung nicht für eine tatbestandliche Einengung der möglichen Maßnahmen entschieden, sondern für eine umfassende Tilgungsregelung, die sicherstelle, dass es nicht zu einer dauerhaften Erhöhung der Staatsverschuldung komme. 104

Vor diesem teleologischen Hintergrund seien bei der Ermittlung der geforderten Krisenkonnexität die Art der Krise und ihre konkreten Auswirkungen (1), die gesamtwirtschaftliche Verantwortung des Bundes (2) sowie die Vereinbarkeit der kreditfinanzierten Ausgaben mit den Zwecken des Art. 115 Abs. 2 GG (3) zu betrachten. Keine Voraussetzungen seien demgegenüber die Erforderlichkeit und Angemessenheit der Kreditaufnahme für die Beseitigung der Krise und deren Verhältnismäßigkeit (4). Dem Haushaltsgesetzgeber komme im Hinblick auf die Eignung der gewählten Maß- 105

nahmen im Übrigen ein weitreichender Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu; gerichtlich überprüfbar sei allein die Vertretbarkeit und Nachvollziehbarkeit seiner Entscheidung (5).

(1) Im Grundsatz seien zwei Krisenszenarien zu betrachten, die im Hinblick auf die durch Kredite finanzierbaren Folgen zu unterscheiden seien: zum einen regional und zeitlich begrenzte Krisen (Typ 1-Krisen) und zum anderen zeitlich langanhaltende, die ökonomische Entwicklung im gesamten Bundesgebiet (und darüber hinaus) beeinträchtigende Krisen (Typ 2-Krisen). Im Jahr 2021 seien beide Krisentypen aufgetreten: zum einen die Hochwasserkatastrophe Mitte Juli (Typ 1-Krise), zum anderen die bereits seit Anfang 2020 andauernde Corona-Pandemie (Typ 2-Krise). Die erste Krise habe nur wenige Tage gedauert, aber gleichwohl Schäden in Milliardenhöhe verursacht, die jedoch regional eng begrenzt gewesen seien und die ökonomische Entwicklung in anderen Regionen kaum tangiert hätten. Demgegenüber sei die Corona-Pandemie noch immer nicht überwunden. Die ökonomischen Auswirkungen der Pandemie seien nicht regional begrenzt, sondern beträfen das gesamte Bundesgebiet oder gar die gesamte Welt. Damit aber unterschieden sich auch die Maßnahmen, die zur Überwindung dieser beiden Krisentypen nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG kreditfinanziert werden könnten.

106

Bei dieser Betrachtungsweise liege keine unzulässige Überschneidung mit der in Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG normierten Konjunkturkomponente vor. Beide Regelungen seien vielmehr unabhängig voneinander und hätten unterschiedliche Tatbestandsvoraussetzungen und Zwecke. Während Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG auf die möglichst effektive Überwindung der Krisenfolgen abziele, strebe die Konjunkturkomponente eine symmetrische Berücksichtigung automatischer Stabilisatoren in der Finanzpolitik außerhalb von erheblichen Krisensituationen an. Die Ausnahmeregel setze mit der notlagenbedingten Kreditaufnahme auf die zulässige Kreditaufnahme einschließlich der Konjunkturkomponente auf.

107

(2) Im Haushalts- und Finanzsystem des Grundgesetzes werde an verschiedenen Stellen deutlich, dass dem Bund eine gesamtwirtschaftliche Verantwortung zukomme. Das zeige sich unter anderem in der Regelung des Art. 104b GG zu möglichen Finanzhilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden. Auch Art. 115 Abs. 2 GG gehe von einer solchen Verantwortung des Bundes für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung aus. Diese wirke sich zwar nicht in allen Fällen des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG aus, offenkundig aber jedenfalls in den Konstellationen, in denen es sich um eine Krise des Typs 2 handle und es daher gerade um die Beseitigung krisenbedingter fundamentaler und bundesweit wirksamer ökonomischer Beeinträchtigungen gehe. In diesen Fällen müsse deshalb die gesamtwirtschaftliche Verantwortung des Bundes bei der Auslegung des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG berücksichtigt werden. In der Konsequenz seien dem Bund in weit größerem Maße allgemeine Maßnahmen zur Ankurbelung der bundesweiten Wirtschaft zuzugestehen als bei Krisen des Typs 1.

108

(3) Eine Herabsetzung der Konnexitätsanforderungen könne sich im Einzelfall zu dem daraus ergeben, dass Sinn und Zweck der mit der Kreditaufnahme ermöglichten Ausgaben dem Sinn und Zweck des Art. 115 Abs. 2 GG und seiner Ausnahmeregelung nicht entgegenstünden oder mit diesen sogar gleichlaufend seien. Der allgemeine Zweck des Art. 115 Abs. 2 GG werde in diesem Zusammenhang in der Verhinderung einer übermäßigen finanziellen Belastung künftiger Generationen gesehen. Sofern die angestrebten kreditfinanzierten Maßnahmen aus verfassungsrechtlicher Sicht ihrerseits dazu beitrügen, entsprechende finanzielle Belastungen der zukünftigen Generation explizit zu reduzieren, förderten sie den Zweck des Art. 115 Abs. 2 GG. Genauso verhalte es sich bei finanziellen Investitionen in die Bekämpfung des Klimawandels zur Überwindung der Folgen der Corona-Pandemie. Die besondere Bedeutung eines effektiven Klimaschutzes gerade im Hinblick auf zukünftige Generationen und daraus resultierende Emissionsminderungspflichten seien vom Bundesverfassungsgericht in seinem Klimabeschluss explizit betont worden. Eine systematische Auslegung des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG müsse diese gleichrangige verfassungsrechtliche Verpflichtung daher aufnehmen und angemessen verarbeiten. Das führe zwar nicht dazu, dass entsprechende kreditfinanzierte Ausgaben von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG generell nicht mehr erfasst würden. Es führe aber zu einer Absenkung der Anforderungen an die notwendige Krisenkonnexität im Vergleich zu Ausgaben, bei denen ein solcher Gleichlauf der Zwecke nicht gegeben sei.

109

Eine Absenkung der Konnexitätsanforderungen scheide auch nicht deshalb aus, weil der verfassungsändernde Gesetzgeber das vormalige Investitionsjunktum bei der Neufassung des Art. 115 GG aufgegeben habe. Hintergrund dieser Entscheidung sei gewesen, dass sich die damalige Norm nicht als geeignet erwiesen habe, die Staatsverschuldung außerhalb realer Krisenzeiten effektiv zu begrenzen. Damit sei aber nicht die Aussage verknüpft gewesen, dass zwischen Investitionen und sonstigen Ausgaben im Hinblick auf die Zweckmäßigkeit ihrer Kreditfinanzierung generell nicht mehr differenziert werden dürfe.

110

(4) Über die Finalität und Geeignetheit der ergriffenen Maßnahmen zur Beseitigung der Krisen hinaus enthalte Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG keine weiteren materiellen Beschränkungen für eine krisenbedingte Kreditaufnahme des Bundes. Insbesondere müsse sich diese nicht zugleich als erforderlich und angemessen erweisen; eine entsprechende Bindung des Haushaltsgesetzgebers an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bestehe nicht. Dies entspreche der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur ehemaligen Schuldenregelung des Art. 115 GG. Teleologische und funktionell-rechtliche Überlegungen führten ebenfalls dazu, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit jedenfalls bei Krisen des Typs 2 keine Anwendung finden könne. Die Einhaltung der Regelobergrenze für die Neuverschuldung und deren Aussetzung zur Überwindung von Krisensituationen seien nach der Wertung des verfassungsändernden Gesetzgebers gleichrangig. Auch bei der Entscheidung, wie einer Krise des Typs 2 zu begegnen sei, handele es sich um eine hochpolitische Entscheidung, da sie in einem engen Zusammenhang mit der Ge-

111

währleistung der staatlichen Handlungsfähigkeit insgesamt und der allgemeinen Wirtschaftspolitik des Bundes stehe. Schon deshalb verbiete sich eine mit der Geltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips einhergehende pauschale Privilegierung einer möglichst geringen Verschuldung bei der Anwendung des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG.

(5) Im Hinblick auf das Vorliegen der relevanten Tatbestandsmerkmale des Art. 115 GG sowie insbesondere die Eignung der zur Krisenbeseitigung ergriffenen Maßnahmen gewähre das Bundesverfassungsgericht dem Haushaltsgesetzgeber seit jeher einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum (unter Verweis auf BVerfGE 79, 311 <343>; 119, 96 <140>). 112

Gerichtlich überprüfbar seien nur die äußeren Grenzen dieses Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums, mithin das „natur-, finanz- und wirtschaftswissenschaftlich Vertretbare und Nachvollziehbare“. Zur Ermöglichung einer solchen gerichtlichen Plausibilitätskontrolle träfen den Haushaltsgesetzgeber korrespondierende Darlegungspflichten dahingehend, dass er eine eigene Beurteilung vorzunehmen und die Eignung der kreditfinanzierten Maßnahmen in ausreichender Form einzuschätzen habe. Dies entspreche ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (unter Verweis auf BVerfGE 119, 96 <140>). 113

bb) Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe erweise sich die Zuführung an den EKF als mit Art. 115 Abs. 2 GG vereinbar. 114

(1) Die Bundesregierung bezwecke mit der Zuführung an den EKF eine Überwindung der dramatischen ökonomischen Auswirkungen der Corona-Pandemie und damit einer Krise des Typs 2, die zu einer zusätzlichen Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG ermächtige. Diese finale Ausrichtung werde in der Begründung des Gesetzentwurfs ausführlich dargelegt. Dass mit den zugeführten Mitteln zugleich der Klimawandel oder dessen Folgen abgeschwächt werden sollten, stehe dem nicht entgegen. Die Pandemie habe als Krise des Typs 2 erhebliche Auswirkungen auf die allgemeine ökonomische Entwicklung im gesamten Bundesgebiet, so dass der Versuch, diese durch die Stimulierung privater Investitionen wiederzubeleben, durchaus der Beseitigung spezifischer Pandemiefolgen diene. Ähnlich wie bei der Finanzkrise, der von staatlicher Seite teilweise mit rein konsumtiven Ausgaben in völlig anderen Wirtschaftsbereichen wie der Automobilwirtschaft begegnet worden sei („Abwrackprämie“), werde man die gesamtgesellschaftlichen Verwerfungen durch die Corona-Pandemie, die praktisch keinen Wirtschaftsbereich verschont hätten, in einer solchen Konstellation nicht zu „mittelbaren“ Folgen erklären können, denen der Haushaltsgesetzgeber nicht im Wege der notlagenbedingten Kreditaufnahme begegnen könne. 115

Dieser Einschätzung einer final auf die Beseitigung der Folgen der Corona-Pandemie gerichteten Maßnahme stehe nicht entgegen, dass die zugeführten Mittel kassenwirksam erst zu einem späteren Zeitpunkt ausgezahlt würden, in dem eine erweiterte Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG gegebenenfalls nicht mehr möglich wäre. Dies folge zum einen aus den Besonderheiten der Corona-Pandemie als einer Krise des Typs 2 sowie zum anderen daraus, dass die Bundesregierung 116

bereits gegenwärtig notwendige und in der Zukunft zu Auszahlungen führende Verpflichtungen gegenüber Dritten nur mit einer entsprechenden finanziellen Unterlegung eingehen könne. Die erteilten Kreditermächtigungen verblieben nicht jahrelang „ungenutzt“ im EKF, wie dies bei gewöhnlichen Rücklagen der Fall sei. Sie seien vielmehr die schon jetzt notwendige Grundlage für das Eingehen von Verpflichtungen und damit für die verbindlichen, zum Teil mehrjährigen Zusagen gegenüber Dritten zur Anregung der zur Pandemiebewältigung erforderlichen privaten Investitionen. Jedenfalls sei zur Überwindung der weltweiten Corona-Pandemie, die bereits über zwei Jahre andauere und deren Ende aufgrund steter Mutationen weiterhin nicht konkret absehbar sei, eine länger dauernde Kreditfinanzierungsoption von Ausgaben zulässig.

(2) Die durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 eingeräumte Kreditermächtigung sei – hilfsweise – auch erforderlich und angemessen. Hierbei komme es nur zu einer Vertretbarkeitskontrolle. 117

(a) Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 sei erforderlich, weil die ökonomischen Auswirkungen der Krise ohne seine Maßnahmen, also unter alleiniger Inanspruchnahme der sonstigen haushaltsrechtlichen Möglichkeiten, bei Anspannung aller Konsolidierungskräfte nicht ebenso effektiv bewältigt werden könnten. Der Gesetzgeber habe in der Begründung ausdrücklich dargelegt, dass die Zuweisung an den EKF der Pandemiebewältigung diene und zur Überwindung der pandemiebedingten Notsituation erforderlich sei. Die Zuführung an den Fonds sei notwendig, damit in der anhaltenden pandemischen Notsituation Planungssicherheit für die Folgejahre bestehe und zusätzliche private Investitionstätigkeit angeregt werde. 118

(b) Die notlagenbedingte Kreditaufnahme und kreditfinanzierten Maßnahmen zur Notlagenbewältigung stünden angesichts der Schwere der durch die Pandemie ausgelösten Krise auch in einem angemessenen Verhältnis zum Ausmaß der Notlage. Die unvermeidliche vorübergehende Erhöhung des Schuldenstandes korrespondiere mit den positiven finanziellen Wirkungen einer stabilen wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Tilgungspflicht, die die Rückführung der zusätzlichen Kreditaufnahme in einem angemessenen Zeitraum sicherstelle. 119

b) Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 sei auch im Übrigen mit dem Grundgesetz vereinbar und verstoße insbesondere nicht gegen sonstige verfassungsrechtlich fundierte Haushaltsvorgaben und -grundsätze. 120

aa) Der in Art. 110 Abs. 2 GG wurzelnde Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit verlange nach § 11 Bundeshaushaltsordnung (BHO) die Aufstellung eines Haushaltsplanes (nicht eines Haushaltsgesetzes) für jedes Haushaltsjahr. Im Grundsatz träten damit auch die Ermächtigungen des Haushaltsplans mit Ende des Haushaltsjahres automatisch außer Kraft (Grundsatz der zeitlichen Spezialität). Mit der Nutzung der bisher nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen für die Zuweisung der zusätzlichen Mittel an die Rücklage im EKF solle die Möglichkeit eröffnet werden, die korrespondierenden Ausgaben erst zu einem späteren Zeitpunkt kassenwirksam zu 121

tätigen. Das könne für einen Konflikt mit dem Grundsatz der Jährlichkeit sprechen. Dieser Grundsatz beanspruche jedoch keine absolute Geltung, sondern lasse Ausnahmen zu. Solche Ausnahmen sehe die Bundeshaushaltsordnung etwa in § 19 BHO ausdrücklich vor. So könnten insbesondere Kreditermächtigungen über das Haushaltsjahr hinaus gelten (§ 18 Abs. 3 BHO) und könne das Haushaltsgesetz bestimmen, dass Ermächtigungen zur Kreditaufnahme erst zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft träten (Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG). Zu den zulässigen Ausnahmen vom Jährlichkeitsprinzip zähle ebenfalls die Möglichkeit, Rücklagen und Sondervermögen zu bilden und diese in Anspruch zu nehmen. Beide Instrumente seien haushaltsrechtlich zulässig und durch den Haushaltsgesetzgeber gebilligt. Sie seien sowohl in der Bundeshaushaltsordnung abstrakt vorgesehen als auch durch den jeweiligen Haushaltsgesetzgeber durch das Haushaltsgesetz (vgl. § 1 Abs. 2 und 3 Haushaltsgesetz 2021), durch die Titel im Bundeshaushalt zur Etatisierung der Zuführungen und Entnahmen sowie durch die im Haushaltsplan zum Bundeshaushalt als Anlage beigefügten Wirtschaftspläne rechtlich verankert.

bb) Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 sei nicht verspätet verabschiedet worden. Nach § 33 Satz 2 BHO sei der Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes bis zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres im Bundestag einzubringen. Das sei hier am 13. Dezember 2021 geschehen. Soweit in der Literatur teilweise vertreten werde, dass darüber hinaus auch eine verfassungsrechtliche Pflicht bestehe, den Nachtragshaushalt im laufenden Haushaltsjahr zu verabschieden, vermöge dies nicht zu überzeugen. Das Bundesverfassungsgericht habe die Frage, ob aus der Verfassung ein Gebot rechtzeitiger Feststellung eines Nachtragshaushalts folge, bisher nicht entschieden, sondern ausdrücklich offengelassen (unter Verweis auf BVerfGE 119, 96 <123>). Es betone diesbezüglich zu Recht, dass es weniger auf einen konkreten Zeitpunkt als vielmehr auf die Achtung der Verfassungsorgantreue ankomme.

122

Darüber hinaus rechtfertigten drei Gründe eine späte Einbringung und Verabschiedung: Erstens sei eine frühere Einbringung schon deshalb nicht möglich gewesen, weil die neue Bundesregierung ihr Amt erst zum 8. Dezember 2021 angetreten habe. Zweitens sei die Ausarbeitung des Haushalts mitten in einer Pandemiesituation erfolgt. Drittens spreche für die Einbringung gerade als Nachtragshaushalt der Umstand, dass es der Bundesregierung um eine umgehende Bekämpfung der Pandemiefolgen und das umgehende Aktivieren der notwendigen privaten Investitionen durch Gewährleistung der erforderlichen Planungssicherheit gegangen sei. Eine Zuweisung erst im Haushalt des Jahres 2022 hätte eine mehrmonatige Verzögerung nach sich gezogen.

123

cc) Auch die Finanzierung von Ausgaben im EKF durch Kreditermächtigungen begegne keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Der EKF genüge den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Die Höhe der Kreditermächtigungen ergebe sich aus den zur vollständigen Überwindung der Krise erforderlichen Finanzmitteln. Vor dem Hintergrund der Besonderheiten der Corona-Pandemie als einer Krise des Typs 2 und des

124

Ziels, Planungssicherheit für private Investitionen zu gewährleisten, sei auch die über das Haushaltsjahr hinausreichende Finanzierungsermächtigung gerechtfertigt.

dd) Die (rückwirkende) Einführung einer neuen Buchungspraxis im Hinblick auf die Behandlung von Kreditermächtigungen unselbständiger Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung erweise sich ebenfalls als verfassungsgemäß. Im Haushaltsjahr 2021 sei die bisherige Buchungspraxis zur Berücksichtigung der unechten Sondervermögen im Rahmen der Schuldenregel umgestellt worden. Es seien seitdem nicht mehr wie bisher die jeweiligen Finanzierungssalden der Sondervermögen und damit die Mittelabflüsse aus den befüllten Sondervermögen, sondern bereits die Zuführungen des Bundes an die Sondervermögen wirksam für die strukturelle Nettokreditaufnahme im Rahmen der Schuldenregel. Dies führe dazu, dass sich der Zeitpunkt der Berücksichtigung für die Schuldenregel auf den Zeitpunkt der Zuführung (vor-)verschiebe. Die bisherige Buchungspraxis bei den Sondervermögen habe sich an den kassenmäßigen Zahlungsströmen und am Finanzierungssaldo orientiert. Dabei habe ein Überschuss eines Sondervermögens aus einer kreditfinanzierten Zuweisung vom Kernhaushalt die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts ausgeglichen. Somit habe im Ergebnis zum Zeitpunkt der Befüllung des Sondervermögens eine Nettokreditaufnahme von Null beim Bund einschließlich Sondervermögen bestanden. Wenn in Folge von Mittelabflüssen bei einem unechten Sondervermögen ein Finanzierungsdefizit entstanden sei, sei eine Nettokreditaufnahme gebucht worden. Hierfür seien im Rahmen der bisherigen Haushaltsaufstellungen Schätzungen zu den Finanzierungssalden der Sondervermögen vorgenommen worden, die sich im Nachhinein oft als falsch herausgestellt hätten.

125

Gemäß der neuen Buchungspraxis werde nunmehr bereits die Befüllung des Sondervermögens als Nettokreditaufnahme im Sinne der Schuldenbremse gewertet. Wenn das Sondervermögen Mittel ausgabe, würden diese entsprechend der Systematik beim Kernhaushalt durch Entnahme aus der Rücklage finanziert und werde somit eine Wirkung auf die Nettokreditaufnahme vermieden. Damit werde auch das Problem gelöst, dass in der Vergangenheit bei Sondervermögen eine „Nettokreditaufnahme“ gebucht worden sei, obwohl diese gar keine Kreditermächtigung gehabt hätten. Die Neuregelung der Buchungspraxis führe damit zu einer Erhöhung der Transparenz und beseitige wenig überzeugende systematische Inkonsistenzen. Für die vorgenommene Änderung der bisherigen Buchungspraxis spreche darüber hinaus, dass sie eine Anpassung an die schon bisher praktizierte Buchungssystematik der Länder im Rahmen der Prüfung der Einhaltung der Schuldenbremse im Stabilitätsrat bedeute, die im Kompendium des Stabilitätsrats zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Art. 109a Abs. 2 GG aus dem Jahr 2018 festgelegt sei.

126

2. Auch der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei unbegründet.

127

a) Eine vorläufige Aussetzung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 komme nach den strengen Maßgaben des § 32 Abs. 1 BVerfGG nur in Betracht, sofern

128

dies zur Abwehr schwerer Nachteile dringend geboten sei. Das gelte in besonderem Maße, wenn es – wie hier – um die Außervollzugsetzung eines bereits in Kraft getretenen Gesetzes gehe, da dadurch in erheblicher Weise in die Gestaltungsfreiheit des demokratisch legitimierten Gesetzgebers eingegriffen werde. Das Bundesverfassungsgericht betone in diesen Fällen die Notwendigkeit eines „besonders strengen Maßstabs“ (unter Verweis auf BVerfGE 3, 41 <44>; 122, 63 <85>; 140, 211 <219 f.>).

Vor dem Hintergrund der überragenden Bedeutung der parlamentarischen Haushaltsgesetzgebung im demokratischen Verfassungsstaat, die das Bundesverfassungsgericht seit jeher hervorhebe (unter Verweis auf BVerfGE 45, 1 <31 f.>; 55, 274 <303>; 119, 96 <119>), seien die bereits strengen Maßstäbe in diesem demokratietheoretisch bedeutenden Bereich noch einmal zu verschärfen. Jedenfalls dürfe für Haushaltsgesetze kein weniger strenger Maßstab gelten. 129

Der mögliche Ausgang des Hauptsacheverfahrens spiele hingegen keine Rolle, sofern das Hauptsacheverfahren nicht von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet sei. 130

b) Bei der anzustellenden Folgenabwägung seien im Rahmen der sogenannten Doppelhypothese die negativen Auswirkungen der beiden hypothetischen Szenarien gegenüberzustellen und miteinander zu vergleichen: 131

aa) Werde das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 nicht außer Vollzug gesetzt, erweise es sich im Hauptsacheverfahren aber als verfassungswidrig, ergäben sich über die Verfassungswidrigkeit hinaus keine schweren Nachteile. 132

(1) So könnten bis dahin nicht genutzte Kreditermächtigungen entweder zurückgenommen oder durch Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt beziehungsweise durch neue Kreditermächtigungen ersetzt werden, sofern solche vor dem Hintergrund der Schuldenbremse zulässig seien. 133

(2) Als problematisch erweise sich der Umstand, dass bis zu einer entsprechenden Entscheidung in der Hauptsache zwar keine kassenwirksamen Auszahlungen, sehr wohl aber finanzielle Verpflichtungen gegenüber Dritten erfolgt sein dürften. Diesbezüglich sehe der 2. Regierungsentwurf des Haushalts 2022 auf den EKF bezogene Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt 67,4 Milliarden Euro vor. Insoweit könnte das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Entscheidung in der Hauptsache aber anordnen, dass diese Mittel wie bisher im Hinblick auf ihre Berücksichtigung bei der Schuldenbremse im Jahr des kassenmäßigen Mittelabflusses zu berücksichtigen seien. Möglich wäre die Vorgabe, die damit einhergehende unzulässige Verschuldung prioritär abzubauen, also einen besonders strengen Abbaupfad vorzugeben, der entweder direkt aus Haushaltsmitteln oder über den Weg einer zulässigen Neuverschuldung unter Geltung der Schuldenbremse zu beschreiten wäre. 134

Es würden zwar andere politische Prioritäten zurückgestellt. Dies wäre jedoch notwendige Folge der dann verbindlich festgestellten Verfassungswidrigkeit des Zweiten Nachtragshaushalts 2021. Insgesamt blieben die finanziellen Auswirkungen damit 135

gering, jedenfalls überschaubar und temporär.

(3) Eine Verletzung von Schutzgütern des Art. 79 Abs. 3 GG, die nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwingend zum Erlass einer einstweiligen Anordnung führen müsse, sei nicht anzunehmen. Die fehlende vorherige parlamentarische Bewilligung sei eine Folge der Nichtigerklärung des Gesetzes. Das hier angefochtene Gesetz enthalte jedoch gerade diese parlamentarische Bewilligung. Insofern unterscheide sich die Konstellation grundlegend von derjenigen, in der es um (exekutive) Ausgaben gehe, bei denen zu keinem Zeitpunkt eine notwendige parlamentarische Bewilligung vorgelegen habe. Hier habe das Parlament hingegen gerade deutlich gemacht, dass es mit dem Inhalt des Zweiten Nachtragshaushalts 2021 einverstanden sei. Weder die Exekutive noch das Parlament seien insofern davon ausgegangen, dass eine vorherige parlamentarische Zustimmung zur Wahrung der parlamentarischen Budgetverantwortung ausnahmsweise entbehrlich wäre. Einen Verstoß gegen das vorherige parlamentarische Bewilligungserfordernis mit der Nichtigerklärung einer solchen Bewilligung im Falle eines erfolgreichen Vorgehens zu begründen, verkenne, dass sich eine mögliche Verletzung von Schutzgütern des Art. 79 Abs. 3 GG allein aus dem im Prozess vorgebrachten Sachvortrag, nicht aber aus dem angestrebten Prozessergebnis ergeben müsse.

bb) Werde demgegenüber das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz außer Vollzug gesetzt, während sich das Gesetz in der Hauptsache als verfassungsgemäß erweise, wären die negativen Auswirkungen für die mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2021 angestrebte kurz- bis mittelfristige Überwindung der ökonomischen Pandemiefolgen erheblich.

(1) Im Falle einer vorläufigen Außervollzugsetzung fehlten die mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2021 zugewiesenen Mittel kurz- und mittelfristig für die Finanzierung von Ausgaben zur Abfederung und Überwindung der Corona-Pandemie. Diese Mittel und die damit einhergehenden Verpflichtungsermächtigungen seien vornehmlich dazu gedacht, die erforderliche Planungssicherheit insbesondere für private Investitionen zu gewährleisten, um damit eine verlässliche finanzielle Absicherung notwendiger Transformationsaufgaben bereitzustellen, die zugleich der Überwindung der ökonomischen Auswirkungen der Corona-Pandemie als einer Typ 2-Krisensituation dienen.

(2) Die private Investitionstätigkeit im Bereich der förderungsfähigen Maßnahmen hänge in besonderer Weise von der rechtssicheren Verfügbarkeit öffentlicher Fördermittel ab. Eine vorläufige Außervollzugsetzung des Gesetzes zerstöre diese Rechtssicherheit und führe dazu, dass die privaten Investitionen in diesen Bereichen praktisch vollständig unterblieben.

(3) Insofern komme es nicht darauf an, zu welchem Zeitpunkt die Mittel aus der Rücklage des EKF abfließen. Entscheidend sei vielmehr, dass die dem EKF zugeführten finanziellen Mittel die notwendige finanzielle Unterlegung für die bereits heute einzugehenden finanziellen Verpflichtungen der Bundesregierung darstellten, ohne

die die angestrebte Planungssicherheit für private Investitionen und die damit verbundenen wirtschaftlichen Impulse zur Pandemiebewältigung nicht zu erreichen wären, da die im EKF aufgeführten Programme nicht beziehungsweise nicht in der notwendigen Form fortgeführt werden könnten.

(4) Sollte die Zuweisung an den EKF in Höhe von 60 Milliarden Euro rückgängig gemacht werden, müsste daher die gesamte Finanzplanung für den EKF grundlegend überarbeitet werden. Das Bundesministerium der Finanzen wäre gezwungen, in den Vollzug des EKF im Haushalt 2022 einzugreifen und gegebenenfalls eine entsprechende Haushaltssperre auszubringen. Damit könnten die Verpflichtungsermächtigungen nicht in der vorgesehenen Höhe genutzt werden. Die bisherige Planungssicherheit für Investitionsentscheidungen entfielen beziehungsweise würde erheblich beeinträchtigt. Die zur Pandemiebewältigung notwendigen Impulse würden deutlich geschwächt. 141

(5) Ohne die Mittel aus dem Zweiten Nachtragshaushalt 2021 müsste die Finanzplanung für den EKF vollständig neu aufgesetzt werden. Ausgangspunkt wäre der 1. Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2022 mit einem finanziellen Spielraum in Höhe von etwa 14 bis 15 Milliarden Euro. Die Programme Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) und Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen (Umweltbonus) würden in jedem Fall erheblich betroffen. Dies führte zu erheblichen Einschränkungen im Bausektor und hätte unweigerlich Auswirkungen auf die Automobilindustrie. Ob andere Programme zugunsten der BEG und des Förderprogramms Umweltbonus eingestellt oder reduziert werden müssten, sei eine Frage der politischen Prioritätensetzung. 142

(6) Das neue Programm „Dekarbonisierung der Industrie“ könnte vermutlich gar nicht erst gestartet werden. Der daraus entstehende Wettbewerbsnachteil und Innovationsrückstand für Deutschland könnte bei einem späteren Start dieses Programms (nach der Entscheidung in der Hauptsache) nicht mehr aufgefangen werden. 143

Die Umlage zur Finanzierung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien (EEG-Umlage), die ab dem 1. Juli 2022 aus dem EKF finanziert werde, und die mit dieser relativen Strompreissenkung verbundenen umfangreichen finanziellen Entlastungen der Privathaushalte und Unternehmen würden erheblich erschwert oder unmöglich gemacht. Damit fehlten die Mittel für zusätzliche Investitionen und die wachstumsfördernde Stärkung der Nachfrage privater Haushalte bliebe aus. 144

(7) Der Ausfall dieser Maßnahmen führte insgesamt dazu, dass die für die endgültige und nachhaltige Pandemiebewältigung dringend nötigen und vom Haushaltsgesetzgeber ausdrücklich beabsichtigten konjunkturstabilisierenden Impulse praktisch vollständig ausblieben. Zuführungen aus dem Bundeshaushalt seien auf der Grundlage der aktuellen Finanzplanung des Bundes keine Alternative, da diese keine finanziellen Spielräume hierfür enthalte. Die Notwendigkeit der Einhaltung der regulären Kreditobergrenzen ab dem Haushalt 2023 zwinge vielmehr zu strikter finanzpolitischer Disziplin im Kernhaushalt. 145

- Würden aufgrund des insgesamt verringerten finanziellen Spielraums im EKF Kürzungen oder Streichungen von Programmen erforderlich, machte dies im Übrigen ein Verfehlen von CO₂-Minderungszielen wahrscheinlich. Nach den Mechanismen des Klimaschutzgesetzes zögen Verletzungen der Minderungsziele die Verpflichtung zum Nachsteuern über Sofortprogramme nach sich, die wiederum mit erheblichen Haushaltsbelastungen verbunden wären. Diese drohten zudem durch die Verpflichtung, verfehlte Minderungsziele durch den Ankauf von Emissionszertifikaten bei EU-Partnerländern zu kompensieren. 146
- (8) Selbst wenn man eine gewisse Unsicherheit auf Seiten privater Investoren aufgrund der verfassungsrechtlich nicht eindeutig geklärten Lage annehmen wollte, mache es einen signifikanten Unterschied, ob diese aufgrund einer einstweiligen Anordnung formal daran gehindert würden, von den Mitteln des EKF insbesondere durch entsprechende finanzielle Verpflichtungen der Bundesregierung zu profitieren. Angesichts der zu erwartenden Zeitverzögerungen stünde das Erreichen des gesetzgeberischen Zwecks vollständig infrage. 147
- cc) Während die negativen (rein finanziellen) Folgen im ersten Szenario zwar nicht umgehend, aber doch in einem relativ kurzen Zeitraum praktisch vollständig „geheilt“ werden könnten, mithin reversibel seien, drohe im zweiten Szenario eine mehr oder weniger endgültige und nicht wiedergutzumachende Verfehlung des mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2021 angestrebten politischen Zwecks. 148
- (1) Sowohl die ökonomische Erholung zur Überwindung der Pandemiefolgen als auch die insoweit besonders wirksame (und zudem für sich verfassungsrechtlich geforderte) Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaft würden gravierend beeinträchtigt. Vor dem Hintergrund der denkbaren Reversibilität der Folgen ergebe sich, dass die Gründe, die gegen den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprächen, deutlich überwögen. 149
- Dieses Ergebnis gelte nicht zuletzt deshalb, weil die besondere Strenge für den Erlass einer einstweiligen Anordnung bei einem Haushaltsgesetz möglicherweise noch einmal zu steigern sei, jedenfalls aber nicht unterschritten werden dürfe. 150
- (2) Eine kassenwirksame Auszahlung der im EKF enthaltenen Rücklage einschließlich der durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 zugeführten 60 Milliarden Euro werde in unmittelbarer Zukunft nicht erfolgen. In der derzeitigen Finanzplanung für den EKF seien die verfügbaren Mittel einschließlich der Mittel aus der Zuführung von 60 Milliarden Euro unter Berücksichtigung der erwarteten Einnahmen und Ausgaben (erst) bis 2026 vollständig verplant. Dabei sei ausgabenseitig jedoch Vorsorge getroffen für die bereits heute eingegangenen (finanziellen) Verpflichtungen für künftige Jahre sowie für die im 2. Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2022 vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen mit den entsprechenden Fälligkeiten für künftige Jahre. Der Entwurf sehe Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt 67 Milliarden Euro vor, die zur Fortführung der im EKF vorgesehenen Programme benötigt würden. Diese Verpflichtungsermächtigungen könnten schon mit Inkraft-

treten des Bundeshaushalts 2022 belegt werden und entfalteten damit bereits ihre konjunkturstabilisierende Wirkung.

V.

Die Antragsteller haben ihren Vortrag mit weiteren Schriftsätzen vom 15. Juli 2022 und 22. September 2022 ergänzt und vertieft. 152

Die Bundesregierung setze sich ausschließlich mit einer auf die vollständige Außer-
vollzugsetzung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 gerichteten Anord-
nung auseinander. Der tatsächlich gestellte Antrag zieler jedoch darauf ab, dass die
durch das angegriffene Gesetz erhöhte Rücklage des Sondervermögens nur in An-
spruch genommen werden dürfe, wenn und soweit der Deutsche Bundestag entspre-
chende Ausgaben zur Finanzierung einer Zuführung zum Sondervermögen im Bun-
deshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022 beschlösse. Die Unterscheidung sei
zentral, weil sie Folgen für die Doppelhypothese und damit zugleich das Abwägungs-
ergebnis nach sich ziehe. Die von den Antragstellern gewählte Formulierung entspre-
che der Differenzierung des Senats. Dieser habe die von der Bundesregierung ins
Auge gefasste Formulierung in der Vergangenheit überzeugend abgelehnt (unter
Verweis auf BVerfGE 88, 173), während die modifizierte Formulierung der Antrag-
steller zum Erlass einer einstweiligen Anordnung geführt habe (unter Verweis auf
BVerfGE 89, 38). Der maßgebliche Unterschied in der Sache betreffe die Einbezie-
hung des Deutschen Bundestages in den spezifischen Rechtsfolgenmechanismus
der Anordnung. 153

Infolgedessen seien die Ausführungen der Bundesregierung zur Doppelhypothese
mit Blick auf den tatsächlich gestellten Antrag lückenhaft. Die Festlegung der begehr-
ten einstweiligen Anordnung sei eine wesentliche Vorfrage, die geklärt sein müsse,
bevor anschließend die jeweils resultierenden Nachteile ermittelt und abgewogen
werden könnten. 154

Soweit die Bundesregierung der Auffassung sei, dass der Haushaltsgesetzgeber
Zuführungen aus dem Bundeshaushalt nicht werde leisten können, erschliesse sich
dies nicht, da der Deutsche Bundestag wegen der anhaltenden Corona-Pandemie
und des Kriegs in der Ukraine für das Haushaltsjahr 2022 erneut von der Anwend-
barkeit der Ausnahmeklausel der Schuldenbremse (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG) aus-
gehe. 155

Mit weiterem Schriftsatz vom 20. Oktober 2022 haben die Antragsteller zudem auf
einen Bericht des Bundesrechnungshofs nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushalts-
ausschuss des Deutschen Bundestages in Bezug auf die Finanzierung des Schutz-
schirms zur Abfederung der Folgen der Energiekrise durch den Wirtschaftsstabilisie-
rungsfonds (WSF) vom 18. Oktober 2022 hingewiesen. Die im entsprechenden
Gesetzentwurf (vgl. BTDrucks 20/3937) vorgesehene Finanzierung eines Schutz-
schirms zugunsten von Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie insbesondere en-
ergieintensiven Unternehmen mittels einer Reaktivierung des WSF werfe finanzver-
 156

fassungsrechtliche Fragen auf, die den Fragen im vorliegenden Verfahren sehr ähnlich seien. Der Bundesrechnungshof teile vor diesem Hintergrund die Rechtsauffassung der Antragsteller, wonach der zunehmende Einsatz von Sondervermögen die bereits bestehende Intransparenz des Bundeshaushaltsplans weiter verstärke, eine Kreditaufnahme „auf Vorrat“ gegen den verfassungsmäßigen Grundsatz der Jährlichkeit verstoße, Notlagen-Beschlüsse des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 GG einen zwingend erforderlichen zeitlichen Veranlassungszusammenhang einhalten müssten und das von der Bundesregierung mit dem Schutzschirm beabsichtigte wichtige Signal eine über jeden Zweifel erhabene haushaltsrechtliche Umsetzung verlange.

VI.

Die Bundesregierung hat mit Schreiben vom 17. August 2022 zur Replik der Antragsteller Stellung genommen. Hierbei erneuert sie ihr Vorbringen, wonach die von den Antragstellern begehrte einstweilige Anordnung inhaltlich auf eine Außervollzugsetzung des mit der Hauptsache angegriffenen Gesetzes hinauslaufe. Der Antrag solle sicherstellen, dass die erhöhte Rücklage des Sondervermögens nicht in Anspruch genommen werden dürfe, was dem Gesetz faktisch seine Rechtswirkung nehme. Der Haushaltsgesetzgeber solle durch den Antrag gezwungen werden, das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 durch ein überholendes neues Haushaltsgesetz abzulösen. Die Außervollzugsetzung des angegriffenen Gesetzes sei eine denknotwendige Bedingung des Antrags der Antragsteller, weil ohne eine Außervollzugsetzung die entsprechenden Mittelzuführungen an den KTF doppelt vorhanden wären.

157

B.

Ob der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung in Bezug auf Art. 1 und 2 des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 vom 18. Februar 2022 möglicherweise wegen einer Vorwegnahme der Hauptsache unzulässig ist, kann dahinstehen. Er ist jedenfalls unbegründet.

158

I.

Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG gegeben sind, ist wegen der weittragenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166 <216 f.>; 104, 23 <27>; 106, 51 <58>; 143, 65 <87 Rn. 34>). Dies gilt insbesondere, wenn die Aussetzung des Vollzugs eines Gesetzes begehrt wird (1.). Dabei bleiben die vorgetragenen Gründe für eine Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme grundsätzlich außer Betracht, es sei denn, ein dem Antrag entsprechendes Hauptsacheverfahren erweist sich als

159

von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet (2.). Nur in besonderen Ausnahmefällen ist eine summarische Prüfung der Rechtslage geboten (3.). Im Übrigen verbleibt es dabei, dass im Rahmen einer Folgenabwägung die Nachteile des Erlasses oder Nichterlasses der begehrten Anordnung in Hinblick auf Erfolg oder Nichterfolg der Hauptsache gegeneinander abzuwägen sind (4.).

1. Wird mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung die Aussetzung des Vollzugs eines Gesetzes begehrt, gelten besonders strenge Maßstäbe (vgl. BVerfGE 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166 <216 f.>; 104, 23 <27>; 106, 51 <58>; 121, 1 <17 f.>; 122, 342 <361>; 131, 47 <61>; 140, 99 <106 Rn. 12>). Das Bundesverfassungsgericht darf von seiner Befugnis, den Vollzug eines Gesetzes auszusetzen oder bereits das Inkrafttreten eines Gesetzes vorläufig zu unterbinden, nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch machen, weil dies einen erheblichen Eingriff in die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers darstellt (vgl. BVerfGE 131, 47 <61>; 140, 99 <106 f. Rn. 12>). Müssen die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe schon im Regelfall so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen, so müssen sie in einem solchen Fall darüber hinaus besonderes Gewicht haben (vgl. BVerfGE 104, 23 <27 f.>; 117, 126 <135>; 122, 342 <361 f.>). Insoweit ist von entscheidender Bedeutung, ob die Nachteile irreversibel oder nur sehr erschwert revidierbar sind, um das Aussetzungsinteresse durchschlagen zu lassen (vgl. BVerfGE 91, 70 <76 f.>; 118, 111 <123>; 140, 211 <219 f. Rn. 13>).

160

a) Die erhöhten Anforderungen an die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe gelten auch dann, wenn anlässlich eines abstrakten Normenkontrollverfahrens gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, §§ 76 ff. BVerfGG im Wege einer einstweiligen Anordnung die Aussetzung des Vollzugs eines Haushaltsgesetzes gemäß Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG oder eines entsprechenden Änderungsgesetzes begehrt wird. Weder im Hinblick auf die Besonderheiten der Verfahrensart der abstrakten Normenkontrolle in der Hauptsache (aa) noch hinsichtlich der spezifischen Funktionen des Haushaltsgesetzes (bb) sind geringere Anforderungen an die einstweilige Aussetzung des Vollzugs eines formellen Gesetzes zu stellen.

161

aa) Der Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen ein Parlamentsgesetz stellt einen erheblichen Eingriff in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers dar (vgl. BVerfGE 104, 23 <27>; vgl. ferner BVerfGE 99, 57 <66> für die Konstellation einer – Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG nachgebildeten – Normenkontrolle von Landesrecht nach Art. 99 GG, § 13 Nr. 10 BVerfGG). Im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle gelten keine geringeren Anforderungen. Auch wenn Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 BVerfGG den Kreis der Antragsteller eng fasst und damit die Möglichkeit einer Aussetzung eines Gesetzes von vornherein begrenzt, darf die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts nicht zu einem Mittel werden, mit dem Beteiligte, die im Gesetzgebungsverfahren unterlegen sind, das Inkrafttreten des Gesetzes oder seine Wirksamkeit verzögern können (vgl. BVerfGE 104, 23 <27>; 104, 51 <55 f.>).

162

bb) Eine Absenkung der Maßgaben für die Außervollzugsetzung von Gesetzen kann für den Sonderfall des Haushaltsgesetzes weder aus den rechtlichen noch aus den funktionellen Besonderheiten dieses Gesetzes gefolgert werden. Dass das Haushaltsgesetz als staatliches Binnenrecht keine unmittelbare Außenwirkung gegenüber dem Bürger entfaltet, führt nicht dazu, dass die Gestaltungsentscheidung des Gesetzgebers im Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht und seinen Kompetenzen aus verfassungsrechtlicher Sicht weniger schutzwürdig wäre. Vielmehr bedarf die parlamentarische Gestaltungsfreiheit auch und gerade in solchen Bereichen eines besonderen Schutzes, in denen gesetzgeberischen Entscheidungen typischerweise keine unmittelbare Außenwirkung gegenüber dem Bürger zukommt. Die Anforderungen an die Außervollzugsetzung von Gesetzen werden sogar weiter verschärft, wenn eine Maßnahme mit völkerrechtlichen oder außenpolitischen Auswirkungen in Rede steht (vgl. BVerfGE 35, 193 <196 f.>; 83, 162 <171 f.>; 88, 173 <179>; 89, 38 <43>; 108, 34 <41>; 118, 111 <122>; 125, 385 <393>; 126, 158 <167>; 129, 284 <298>; 132, 195 <232 Rn. 86>; 143, 65 <87 Rn. 34>; 157, 332 <374 f. Rn. 67> – ERatG - eA). Auch bei der Haushaltsgesetzgebung nach Art. 110 Abs. 2 GG kommt dem Gesetzgeber eine überragende verfassungsrechtliche Stellung zu (vgl. BVerfGE 45, 1 <32>). Dieser trifft mit der Entscheidung über den Haushaltsplan, der ein Wirtschaftsplan und zugleich ein staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform ist, eine wirtschaftliche Grundentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraums (vgl. BVerfGE 45, 1 <32>). Demnach ist die Aussetzung des Vollzugs eines Haushaltsgesetzes oder eines entsprechenden Änderungsgesetzes an besonders strengen Anforderungen zu messen (vgl. BVerfGE 99, 57 <66>; zur landesverfassungsprozessrechtlichen Lage in Nordrhein-Westfalen VerfGH NRW, Beschluss vom 18. Januar 2011 - 19/10 -, juris, Rn. 40).

163

b) Der Prüfungsmaßstab für die Entscheidung über eine einstweilige Anordnung gegen ein formelles Gesetz ist auch dann besonders streng, wenn die einstweilige Anordnung zwar nicht unmittelbar auf die Aussetzung des Vollzugs des Gesetzes gerichtet ist, der Sache nach einer förmlichen Außervollzugsetzung jedoch nahekommt. Soll im Wege der einstweiligen Anordnung etwa der Vollzug eines Gesetzes von der Erfüllung bestimmter Bedingungen – wie etwa der erneuten parlamentarischen Zustimmung oder der parlamentarischen Bereitstellung von Haushaltsmitteln – abhängig gemacht werden, kann darin eine intensive Beeinträchtigung der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit liegen. Die Anforderungen an den Erlass einer einstweiligen Anordnung sind daher umso höher, je stärker sich die von einer einstweiligen Anordnung ausgehenden Wirkungen einer Außervollzugsetzung des Gesetzes annähern.

164

2. Bei der Entscheidung über die einstweilige Anordnung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahmen vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag erweisen sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 89, 38 <44>;

165

103, 41 <42>; 118, 111 <122>; 143, 65 <87 Rn. 35>; 157, 332 <375 Rn. 68> – ERatG - eA; 159, 40 <65 Rn. 71> – Normenkontrolle Wahlrechtsreform 2020 - eA).

3. In speziell gelagerten Ausnahmekonstellationen ist es abweichend von diesem Grundsatz ausnahmsweise angezeigt, bereits im Verfahren nach § 32 Abs. 1 BVerfGG eine summarische Prüfung anzustellen. 166

a) Wird im Hauptsacheverfahren das Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag angegriffen, kann es notwendig sein, bereits im Verfahren nach § 32 Abs. 1 BVerfGG eine summarische Prüfung anzustellen, ob die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Vertragsgesetzes vorgetragenen Gründe mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit erwarten lassen, dass das Bundesverfassungsgericht das Vertragsgesetz für verfassungswidrig erklären wird. So kann zum einen sichergestellt werden, dass die Bundesrepublik Deutschland keine völkerrechtlichen Bindungen eingeht, die mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sind. Zum anderen kann auf diese Weise verhindert werden, dass eine mögliche Rechtsverletzung bei Verweigerung einstweiligen Rechtsschutzes nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte, die Entscheidung in der Hauptsache also zu spät käme, wie dies nach der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zu einem völkerrechtlichen Vertrag typischerweise der Fall ist (vgl. BVerfGE 132, 195 <233 Rn. 88>). 167

Bei Angriffen gegen Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen, aber auch gegen ähnliche Maßnahmen – wie etwa das Ratifizierungsgesetz zum Eigenmittelbeschluss der Europäischen Union nach Art. 311 Abs. 3 AEUV – ist eine summarische Prüfung insbesondere dann geboten, wenn eine Verletzung der Schutzgüter des Art. 79 Abs. 3 GG in Rede steht (vgl. BVerfGE 157, 332 <375 f. Rn. 70 f.> – ERatG - eA). In einer derartigen Situation ist es Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, die Identität der Verfassung zu schützen (vgl. BVerfGE 132, 195 <233 Rn. 88>). Kommt die summarische Prüfung im Eilrechtsschutzverfahren zu dem Ergebnis, dass eine behauptete Verletzung von Art. 79 Abs. 3 GG mit hoher Wahrscheinlichkeit gegeben ist, läge in der Nichtgewährung von Rechtsschutz ein schwerer Nachteil für das gemeine Wohl im Sinne des § 32 Abs. 1 BVerfGG (vgl. BVerfGE 132, 195 <233 Rn. 88>; 157, 332 <375 f. Rn. 70> – ERatG - eA). Von einer summarischen Prüfung kann – in einem solchen Fall – nur abgesehen werden, wenn sich Berührungen der Verfassungsidentität im Kontext des einstweiligen Rechtsschutzes durch geeignete Vorkehrungen ausschließen lassen (vgl. BVerfGE 143, 65 <93 Rn. 50, 98 ff. Rn. 66 ff.>; 157, 332 <376 Rn. 70> – ERatG - eA). 168

b) Allerdings gibt es keinen allgemeinen Grundsatz, wonach allein wegen der drohenden Schaffung von irreversiblen Folgen durch die angegriffene Maßnahme eine Berücksichtigung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache bereits im Verfahren nach § 32 Abs. 1 BVerfGG stets geboten wäre. Vielmehr stellt die Frage, ob durch die angegriffene Maßnahme ein endgültiger und nicht wiedergutzumachender Schaden eintreten oder nur unter ganz erheblichen Schwierigkeiten wiederausräumbare vollendete Tatsachen geschaffen würden, einen der Gesichtspunkte dar, welcher im 169

Rahmen der umfassenden – aber ohne Rücksicht auf die Erfolgsaussichten in der Hauptsache vorzunehmenden – Folgenabwägung zu berücksichtigen ist (vgl. BVerfGE 91, 70 <76 f.>; vgl. ferner BVerfGE 64, 67 <71>; 76, 253 <256>; 106, 51 <62>; Graßhof, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 32 Rn. 120 <Juli 2002>; Schneider, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 32 Rn. 173 ff.).

c) Eine summarische Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache im Verfahren über einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist auch nicht deshalb generell erforderlich, weil stets zu ermitteln wäre, ob der Antrag in der Hauptsache offensichtlich begründet und deshalb die einstweilige Anordnung zwingend zu erlassen ist. Zwar ist es nicht ausgeschlossen, dass ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung Erfolg hat, weil das dazugehörige Hauptsacheverfahren offensichtlich begründet ist (vgl. BVerfGE 104, 23 <28>; 108, 34 <43>; 157, 394 <406 Rn. 29> – Ausgangsbeschränkungen - eA). So kann es im Bereich des Grundrechtsschutzes in bestimmten Konstellationen geboten sein, die Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde bereits bei der Entscheidung über den Erlass einer einstweiligen Anordnung zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 157, 394 <406 Rn. 29> – Ausgangsbeschränkungen - eA; vgl. ferner BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 3. Juni 2020 - 1 BvR 1246/20 -, Rn. 11; Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 6. Februar 2021 - 1 BvR 249/21 -, Rn. 13; Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 16. März 2021 - 1 BvR 375/21 -, Rn. 18). Eine entsprechende Prüfung ist allerdings nur in Ausnahmekonstellationen angezeigt. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Unerheblichkeit der Erfolgsaussichten in der Hauptsache im einstweiligen Rechtsschutzverfahren greift nur in Fällen ein, in denen ein Abwarten den Grundrechtsschutz mit hoher Wahrscheinlichkeit vereitelte (vgl. BVerfGE 157, 394 <406 Rn. 29> – Ausgangsbeschränkungen - eA). Eine Ausweitung dieser im Hinblick auf die Besonderheiten des Grundrechtsschutzes bestehenden Ausnahme auf sämtliche Fallgestaltungen, in denen der Eintritt von Folgen droht, welche nicht ohne Weiteres behebbar wären, ist nicht angezeigt.

170

d) Schließlich bedarf es im Verfahren nach § 32 Abs. 1 BVerfGG nicht zwingend einer summarischen Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache, wenn eine Verletzung der Schutzgüter des Art. 79 Abs. 3 GG in Rede steht. Zwar vermag eine solche das aus anderen Gründen naheliegende Erfordernis, die Erfolgsaussichten in der Hauptsache zu berücksichtigen, zusätzlich zu unterstreichen. In diesem Sinne kann insbesondere bei Angriffen gegen Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen oder gegen vergleichbare Maßnahmen wie das Ratifizierungsgesetz zum Eigenmittelbeschluss der Europäischen Union nach Art. 311 Abs. 3 AEUV eine summarische Prüfung geboten sein, wenn eine Verletzung der Schutzgüter des Art. 79 Abs. 3 GG zu befürchten ist. Entscheidender Grund hierfür ist, wie dargelegt, jedoch die nur eingeschränkte Rückholbarkeit solcher Maßnahmen, so dass eine allgemeine Pflicht des Bundesverfassungsgerichts, im Verfahren nach § 32 Abs. 1 BVerfGG stets summarisch zu prüfen, wenn eine Verletzung der Schutzgüter des Art. 79 Abs.

171

3 GG gerügt wird, nicht besteht. Der Möglichkeit der Verletzung grundlegender Verfassungsprinzipien kommt vielmehr im Rahmen der Folgenabwägung besonderes Gewicht zu (vgl. BVerfGE 81, 53 <55>; vgl. ferner BVerfGE 7, 367 <373>; 86, 390 <395 f.>; 99, 57 <67>; vgl. Graßhof, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 32 Rn. 121 <Juli 2002>; Schneider, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 32 Rn. 211).

4. Bei offenem Ausgang des Verfahrens hat das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich lediglich im Rahmen einer Folgenabwägung die Nachteile abzuwägen, die einträten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag in der Hauptsache aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Normenkontrollantrag in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. BVerfGE 105, 365 <371>; 106, 351 <355>; 108, 238 <246>; 125, 385 <393>; 126, 158 <168>; 129, 284 <298>; 132, 195 <232 f. Rn. 87>; 143, 65 <87 Rn. 35>; 157, 332 <377 Rn. 73> – ERatG - eA). Wenn die jeweiligen Nachteile der abzuwägenden Folgenkonstellationen einander in etwa gleichgewichtig gegenüberstehen, verbietet es der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG), das angegriffene Gesetz auszusetzen, bevor geklärt ist, ob es vor der Verfassung Bestand hat (vgl. BVerfGE 104, 51 <60>; 140, 99 <107 Rn. 12>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Juli 2022 - 2 BvR 900/22 -, Rn. 26).

172

II.

Nach diesen für die Außervollzugsetzung eines Gesetzes geltenden besonders strengen Maßgaben hat der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im vorliegenden Fall keinen Erfolg. Der Normenkontrollantrag, der mit dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gesichert werden soll, ist zwar weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet (1.). Eine Ausnahmekonstellation, in der eine summarische Prüfung des Gesetzes anzustellen wäre, liegt jedoch nicht vor (2.). Die danach gebotene Folgenabwägung ergibt, dass die Nachteile, die sich aus dem Erlass der einstweiligen Anordnung ergeben, die Nachteile deutlich überwiegen, die bei einer Ablehnung des Antrags zu besorgen sind (3.).

173

1. Der Antrag in der Hauptsache ist weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet.

174

Offensichtliche Unbegründetheit ist schon deshalb zu verneinen, weil die Tatbestandsvoraussetzungen der maßgeblichen Verfassungsnormen in der Rechtsprechung des Senats bislang noch keine Konturierung erfahren haben. Derzeit erscheint es jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen, dass das angegriffene Gesetz den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die notlagenbedingte Kreditaufnahme aus Art. 109 Abs. 3 Sätze 1 und 2, Art. 115 Abs. 2 Sätze 1, 2 und 6 GG nicht in jeder Hinsicht entspricht (a). Ebenso ist die Möglichkeit nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Zeitpunkt der Verabschiedung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 Art. 110 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG verletzt (b).

175

- a) Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG sieht in Konkretisierung des – Bund und Länder adressierenden – allgemeinen Verbots der strukturellen Neuverschuldung aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG vor, dass im Rahmen der Haushaltswirtschaft des Bundes Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 4, Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG ist diesem Gebot für den Bund Genüge getan, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Zusätzlich sind nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG – im Rahmen einer sogenannten „Konjunkturkomponente“ – bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Die Einzelheiten der Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung regelt nach Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG ein Bundesgesetz (vgl. § 2 Abs. 2, § 5 Artikel 115-Gesetz - G 115 vom 10. August 2009 <BGBl I S. 2702, 2704>, zuletzt geändert durch Artikel 245 der Verordnung vom 31. August 2015 <BGBl I S. 1474>). 176
- Art. 109 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 Sätze 6 bis 8 GG gibt dem Bundestag das Recht, zu beschließen, dass die sich aus den dargestellten Maßgaben ergebenden Kreditobergrenzen im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, überschritten werden dürfen. Über die geschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 115 Abs. 2 Sätze 6 bis 8 GG (aa) hinaus stellt sich die Frage, ob ein spezifischer Veranlassungszusammenhang zwischen der Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen erforderlich ist und ob insoweit Anforderungen der Verhältnismäßigkeit zu beachten sind (bb). Auch könnten für die Schuldenbremse aus allgemeinen Haushaltsgrundsätzen, wie etwa dem Jährlichkeitsprinzip, weitere verfassungsrechtliche Maßgaben folgen (cc). Sollten diese Anforderungen gelten, bestehen Anhaltspunkte dafür, dass das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ihnen nicht genügt (dd). 177
- aa) Art. 115 Abs. 2 Sätze 6 bis 8 GG formuliert formelle (1) und materielle (2) Voraussetzungen für die Überschreitung der Kreditobergrenze bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, deren Einhaltung einer abgestuften verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen dürfte (3). 178
- (1) In formeller Hinsicht verlangt Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG für die Überschreitung der Kreditobergrenze bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen einen Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages; dies ist gemäß Art. 121 GG die Mehrheit seiner gesetzlichen Mitgliederzahl. In dem qualifizierten Mehrheitserfordernis kommt die Tragweite der parlamentarischen Entscheidung, eine Ausnahme von der Schuldenbremse zu beschließen, zum Ausdruck. 179
- (2) Der Tatbestand von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG setzt in materieller Hinsicht eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation voraus (a), die sich der Kontrolle des Staates entzieht (b) und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträch- 180

tigt (c). Zudem verlangt Art. 115 Abs. 2 Sätze 7 und 8 GG einen Tilgungsplan zur Kreditrückführung in einem angemessenen Zeitraum (d).

(a) Das Begriffsverständnis von einer „Naturkatastrophe“ im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG dürfte im Wesentlichen an dasjenige anknüpfen, welches sich zu Art. 35 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 GG entwickelt hat. Unter den Begriff der „Naturkatastrophe“ werden in diesem Zusammenhang unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden, wie Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen, gefasst (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 11; vgl. auch Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 44). 181

Demgegenüber hat der verfassungsändernde Gesetzgeber im Jahr 2009 bei der Schaffung der geltenden Fassung von Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG darauf verzichtet, neben dem Begriff der „Naturkatastrophe“ auch denjenigen des „besonders schweren Unglücksfalls“ aus Art. 35 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 GG als Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot struktureller Neuverschuldung aufzugreifen. Der stattdessen verwendete Begriff der „außergewöhnlichen Notsituation“ könnte im Kontext des Staatsschuldenrechts haushaltsrechtsspezifisch zu interpretieren und daher nicht auf die Anwendungsfälle eines „besonders schweren Unglücksfalls“ beschränkt sein, wenngleich er bei haushaltswirtschaftlicher Relevanz auch diese umfassen können. Im Hinblick auf Sinn und Zweck von Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG, die haushalts- und finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 11), könnten darunter weitergehend außergewöhnliche Störungen der Wirtschafts- und Finanzlage zu fassen sein. Dieses Begriffsverständnis entspricht jedenfalls demjenigen der Fraktionen im Deutschen Bundestag, welche den Gesetzentwurf für die Änderung von Art. 109 und 115 GG in den verfassungsändernden Prozess eingebracht haben. Insbesondere vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 sollte danach eine „außergewöhnliche Notsituation“ auch bei einer plötzlichen Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines „exogenen Schocks“ vorliegen, falls deshalb aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe geboten sind (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 11). 182

(b) Die Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation, welche den Anlass für die Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot der strukturellen Neuverschuldung geben soll, muss sich nach dem Wortlaut der Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG der Kontrolle des Staates entziehen. Diese zusätzliche Qualifizierung findet eine unionsrechtliche Entsprechung in Art. 122 Abs. 2 AEUV, wonach die Europäische Union einem Mitgliedstaat im Fall von Schwierigkeiten aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, finanziellen Beistand leisten kann (vgl. Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 45). Als bestimmendes Merkmal wird im Schrifttum insoweit ein 183

Moment der Unberechenbarkeit des Ereignisses hervorgehoben, wodurch Ereignisse im Gefolge von mittel- oder längerfristigen Entwicklungen wie etwa einer schleichenden Ausweitung der Staatsschulden ausgeschlossen sein sollen (vgl. Herrmann/Dausinger, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 122 <AEUV> Rn. 17).

(c) Eine weitere Qualifizierung erfährt die Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation im Tatbestand der Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG durch das Erfordernis einer erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage. Dieses Tatbestandsmerkmal könnte einen Bezug zwischen dem von der Notlage ausgelösten Finanzbedarf und der staatlichen Haushaltswirtschaft herstellen. Nach dem Verständnis der Fraktionen im Deutschen Bundestag, welche den Gesetzentwurf für die Änderung von Art. 109 und 115 GG eingebracht haben, sollte sich der relevante Finanzbedarf aus dem Aufwand für die Schadensbeseitigung wie auch aus dem etwaigen Aufwand für vorbeugende Maßnahmen ergeben (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 11; daran anschließend Kube, in: Dürig/ Herzog/Scholz, GG, Art. 109 Rn. 207 <Mai 2011>). 184

(d) Der Beschluss zur Überschreitung der regulären Verschuldungsgrenzen in Notlagen ist nach Art. 109 Abs. 3 Satz 3 in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG mit einem Tilgungsplan zu verbinden. In formeller Hinsicht wird im Schrifttum teilweise gefordert, dass der Tilgungsplan wegen seiner „zukunftsbindend gestaltenden Funktion und Wirkung“ als formelles Gesetz erlassen werden müsse und insoweit – anders als für den Beschluss nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG – ein schlichter Parlamentsbeschluss nicht ausreiche (vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/ Scholz, GG, Art. 115 Rn. 190 <Okt. 2009>, im Anschluss an Reimer, in: Epping/ Hillgruber, BeckOK GG, Art. 115 Rn. 47 <Feb. 2022>, a. A. Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 <98>). 185

Materielle Anforderung an den Tilgungsplan ist nach Art. 115 Abs. 2 Satz 8 GG, dass die darin vorgesehene Rückführung der notlagenbedingt aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen hat. Nach dem Willen der Fraktionen im Deutschen Bundestag, die den Gesetzentwurf für die Änderung von Art. 109, Art. 115 GG eingebracht haben, soll diese Rückführungspflicht ein weiteres Anwachsen der Staatsschulden verhindern (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 13). 186

(3) Der Senat wird zu klären haben, ob die Tatbestandsvoraussetzungen für die notlagenbedingte Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot der strukturellen Neuverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG im Grundsatz verfassungsgerichtlich voll überprüfbar sind (hierfür mit unterschiedlichen Akzenten Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 43; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, S. 389; Seiler, JZ 2009, S. 721 <726>). Einschränkungen der Kontrolldichte könnten für das in Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vorgesehene Erfordernis einer erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage und für die Ausgestaltung der Rückführung der aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums gelten. 187

bb) Über die geschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 115 Abs. 2 Sätze 6 bis 8 GG hinaus wird sich im Verfahren über die Hauptsache die Frage stellen, ob ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen erforderlich ist (1) und, wenn ja, ob in diesem Fall eine solche verfassungsrechtliche Anforderung weitergehend Elemente der Verhältnismäßigkeit beinhaltet (2), insbesondere der Erforderlichkeit und Angemessenheit der notlagenbedingten Kreditaufnahme (3). Ferner werden Darlegungslasten des Gesetzgebers zu erwägen sein, um eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der gesetzgeberischen Entscheidungen über die Kreditaufnahme zu ermöglichen (4). 188

(1) Sollte bereits nach dem Tatbestand des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG zu prüfen sein, ob gerade die Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, also eine Kausalbeziehung zwischen der Notlage und dem erhöhten Finanzbedarf besteht, ist offen, ob die konkreten Verschuldungsermächtigungen zusätzlich in einem sachlichen Veranlassungszusammenhang mit der anlassgebenden Notsituation stehen müssen (vgl. Gröpl, NJW 2020, S. 2523 <2525>; Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 <100 f.>). Auch wenn das Erfordernis eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs keine ausdrückliche Stütze im Wortlaut von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG findet, könnte für eine solche Sichtweise sprechen, dass das Tatbestandsmerkmal der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage in unspezifischer Weise auf den Einfluss der äußeren Krise auf die staatlichen Finanzen abstellt, das Erfordernis des sachlichen Veranlassungszusammenhangs hingegen einen konkreteren Bezug zu den außerregulären Kreditermächtigungen herstellt und eine inhaltliche Prüfung eröffnet, ob die Ermächtigungen gerade auf die Notlage als Anlass rückführbar und deren Verwendungszwecke auf die Bewältigung ihrer Folgen gerichtet sind. 189

(2) Der Senat könnte sich, wenn er das Erfordernis eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs verlangen sollte, zudem damit auseinanderzusetzen haben, ob die Prüfung der Zulässigkeit einer notlagenbedingten Kreditaufnahme Elemente der Verhältnismäßigkeit beinhalten muss. Hiergegen könnte sprechen, dass sich dem Wortlaut des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG eine Heranziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht entnehmen lässt (vgl. hierzu für eine strukturähnliche Bestimmung der Landesverfassung VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 - VGH N 7/21 -, Rn. 112) und dem verfassungsändernden Gesetzgeber im Jahr 2009 die Möglichkeit offen gestanden hätte, die neue Vorschrift durch Aufnahme weiterer Kriterien (noch) enger zu fassen. Dessen ungeachtet hat er sich für eine Formulierung ohne explizite Festlegung von Verhältnismäßigkeitskriterien entschieden und ihr als Korrektiv lediglich eine Tilgungsregelung gegenübergestellt. 190

Auf der anderen Seite wird der Senat im Blick zu behalten haben, dass es sich bei Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG um eine Ausnahmebestimmung handelt, die nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers eng auszulegen ist, um den Zuwachs von Staatsschulden im Gegensatz zu den Vorläuferregelungen wirksam zu 191

begrenzen (vgl. BTDrucks 16/12410, S. 5).

(3) Davon ausgehend könnte insbesondere zu klären sein, ob sich die krisenbedingte Kreditaufnahme als erforderlich und angemessen erweisen muss (vgl. zum unterschiedlichen Meinungsstand VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 - VGH N 7/21 -, Rn. 113; Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 40; Meickmann, NVwZ 2021, S. 97 <101>; ders., NVwZ 2022, S. 106 <110>; wohl auch Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 115 Rn. 53). 192

(4) Gegenstand des Hauptsacheverfahrens könnte ferner sein, inwieweit mit einem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers Darlegungslasten im Gesetzgebungsverfahren korrespondieren würden (vgl. schon BVerfGE 119, 96 <140>). Mögliche Darlegungserfordernisse könnten sich auf die Diagnose der Notsituation, die Absicht, durch die ausnahmsweise erfolgte erhöhte Kreditaufnahme die Notlage abzuwehren, und die Prognose, dass und wie die mit der erhöhten Kreditaufnahme im Einzelnen finanzierten Maßnahmen zur Bewältigung der Krise geeignet erscheinen, beziehen (vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/ Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 109 Rn. 153; ähnlich Gröpl, NJW 2020, S. 2523 <2525>). 193

cc) Der Senat wird ferner zu prüfen haben, ob Art. 109 Abs. 3, Art. 115 GG die Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit zu entnehmen sind und ob diese dem grundsätzlichen Verbot der strukturellen Neuverschuldung zugrunde liegen (1). Fraglich ist ferner, ob diese Prinzipien auch für die Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen gelten (2) und ob sie – ihre Geltung unterstellt – durch den Einsatz von Sondervermögen umgangen werden können (3). Schließlich wird zu klären sein, ob die Einhaltung der Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt (4). 194

(1) Es ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass sich die verfassungsrechtlichen Vorgaben zum grundsätzlichen Verbot der strukturellen Neuverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG unter Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Sätze 3 bis 5 GG nach den Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit richten. 195

(a) In einem engen funktionalen Zusammenhang zu dem in Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG ausdrücklich verankerten Prinzip der Jährlichkeit der Haushaltsaufstellung steht das Prinzip der Jährigkeit des Haushaltsvollzugs. Während Ersteres Anforderungen an die Periodizität der Aufstellung des Haushalts stellt, adressiert Letzteres die Frage nach dem Geltungszeitraum der Ermächtigungen in den Haushaltsplänen (vgl. Gröpl, in: Bonner Kommentar, Bd. 21, Art. 110 Rn. 257 <Sept. 2015>). Das Jährigkeitsprinzip, welches alternativ als Grundsatz der zeitlichen Spezialität (vgl. Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 24; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, S. 331) bezeichnet wird, betrifft die Begrenzung des beplanten Zeitraums in materieller (inhaltlicher) Hinsicht, mithin eine zeitliche Beschränkung der Ausgaben- und Kreditermächtigungen (vgl. Tappe, in: Gröpl, BHO/ 196

LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 10) und ist einfach-rechtlich in § 27 Abs. 1 Satz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), § 45 Abs. 1 Satz 1 BHO niedergelegt. Danach dürfen Ermächtigungen nur zu im Haushaltsplan bezeichneten Zwecken und Leistungen, soweit und solange sie fort dauern, und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden. Nach dem Ende des Haushaltsjahres verfallen Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen grundsätzlich ersatzlos (vgl. Gröpl, in: Bonner Kommentar, Bd. 21, Art. 110 Rn. 257 <Sept. 2015>; Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 102).

(b) Das Jährlichkeitsprinzip und Jährigkeitsprinzip werden flankiert durch den Haushaltsgrundsatz der Fälligkeit. Dieser findet keine ausdrückliche Erwähnung im Text des Grundgesetzes, ist jedoch der Sache nach in § 8 Abs. 2 Nr. 1 und 2 HGrG und § 11 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BHO einfach-rechtlich normiert. Der Grundsatz betrifft die zeitliche Zuordnung der Haushaltsmittel, wobei auf die voraussichtliche Kassenwirksamkeit, also die tatsächlichen Ein- und Auszahlungen von Finanzmitteln, abgestellt wird (vgl. Gröpl, in: Bonner Kommentar, Bd. 21, Art. 110 Rn. 258 <Sept. 2015>). Im Haushaltsplan dürfen demnach nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden (vgl. Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 32).

Der Fälligkeitsgrundsatz erfährt eine Ausnahme in Gestalt von Verpflichtungsermächtigungen gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 3 in Verbindung mit § 5, § 12 Abs. 2, § 22 HGrG und § 11 Abs. 2 Nr. 3 in Verbindung mit §§ 6, 16, 38 BHO. Dabei handelt es sich nach § 5 HGrG, § 6 BHO um Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren. Bei der zeitlichen Zuordnung von Verpflichtungsermächtigungen tritt der Zeitpunkt der obligatorischen Verpflichtung, also eines Vertragsschlusses oder eines sonstigen Leistungsversprechens, an die Stelle der tatsächlichen Kassenwirksamkeit, welche erst in den Folgejahren eintritt (vgl. Gröpl, in: Bonner Kommentar, Bd. 21, Art. 110 Rn. 258 <Sept. 2015>).

(c) Indem Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG als Grundnorm des grundgesetzlichen Staatsschuldenrechts statuiert, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind, verknüpft er – über seine Bezugnahme auf die Verpflichtung zur formellen Ausgeglichenheit des Haushalts gemäß Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. Klopfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, S. 335 f.) – die Vorgaben zur Kreditaufnahme mit den vorstehend dargestellten allgemeinen Haushaltsgrundsätzen der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit. Auf diese Weise wird dem Gebot der formellen Ausgeglichenheit des Haushalts gemäß Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG das staatsschuldenrechtliche Gebot der materiellen Ausgeglichenheit des Haushalts in Gestalt eines Verbots struktureller Neuverschuldung gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG zur Seite gestellt (vgl. Klopfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, S. 336). Aus dieser Bezugnahme könnte zu folgern sein, dass die Vorgaben zur Kreditaufnahme des Bundes aus Art. 109 Abs. 3, Art. 115 GG den Grundsätzen der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit folgen müssen.

- (2) Ebenso bedarf es im Verfahren über die Hauptsache einer Klärung, ob die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit auch für die Ausnahmeregelung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen gelten. Zwar rechtfertigen diese Normen gerade die Überschreitung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme. In ihrem auf die Durchbrechung der regulären Grenze gerichteten Ausnahmecharakter könnten die genannten Normen aber dennoch auf das jährliche Berechnungssystem der Schuldenbremse bezogen bleiben. 200
- (3) Schließlich wird der Senat zu beurteilen haben, ob auch juristisch unselbständige Sondervermögen als Nebenhaushalte von dem Verbot der Neuverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Art. 115 Abs. 2 GG umfasst werden und inwieweit in diesem Fall die allgemeinen Anforderungen der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit auf sie übertragbar sind. 201
- Schon der Wortlaut von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG könnte es nahelegen, das Verbot struktureller Neuverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Art. 115 Abs. 2 GG auf unselbständige Nebenhaushalte zu erstrecken (vgl. zu Art. 109 Abs. 3 GG i.V.m. der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 - VerfGH N 7/21-, Rn. 97). Denn danach sind die „Haushalte von Bund und Ländern“ umfassend dem Staatsschuldenrecht des Art. 109 Abs. 3 GG unterworfen. Ebenso könnte aus teleologischer Sicht zu erwägen sein, zur effektiven Begrenzung der Nettoneuverschuldung unselbständige Nebenhaushalte deshalb mit der Schuldenbremse zu erfassen, um möglichem Umgehungspotential zu begegnen. 202
- Dabei wird in Rechnung zu stellen sein, dass Sondervermögen – trotz der gegen ihre Verwendung vorgebrachten Einwände insbesondere im Hinblick auf die Haushaltsgrundsätze der Einheit und der Vollständigkeit aus Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GG (vgl. nur Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Bd. 2, Art. 110 Rn. 14 m.w.N.) – nicht per se gegen das Haushaltsverfassungsrecht des Grundgesetzes verstoßen dürften. Dies zeigt sich bereits an ihrer Erwähnung in Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG, der vorsieht, dass bei ihnen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen in den Haushaltsplan einzustellen sind. 203
- (4) Sollten die Prinzipien der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit auch in der hier gegebenen Konstellation gelten, wird zu klären sein, ob deren Einhaltung einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt. 204
- dd) Im Ergebnis erscheint es jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass die im Rahmen des angegriffenen Gesetzes vorgenommene Zuführung von Kreditermächtigungen an den mittlerweile in den KTF überführten EKF nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben an eine notlagenbedingte Kreditaufnahme des Bundes entspricht. 205
- (1) Bereits im Gesetzgebungsverfahren wurden im Rahmen der Sachverständigenanhörung vor dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages verfassungsrechtliche Bedenken geäußert (vgl. Stenografisches Protokoll der 3. Sitzung des 206

Haushaltsausschusses 20/03, S. 8 ff., 22), wenngleich andere Stimmen das Vorgehen des Gesetzgebers für verfassungsgemäß hielten (vgl. Wieland, Schriftliche Stellungnahme zum zweiten Nachtragshaushaltsentwurf 2021, S. 5; Thiele, Schriftliche Stellungnahme zum zweiten Nachtragshaushaltsentwurf 2021, Ziff. 25). Ansatzpunkt der verfassungsrechtlichen Kritik war – die Frage des Veranlassungszusammenhangs aufnehmend – die Verknüpfung von Klimaschutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Bewältigung der (wirtschaftlichen) Folgen der Corona-Pandemie (vgl. Gröpl, Schriftliche Stellungnahme zum zweiten Nachtragshaushaltsentwurf 2021, S. 2; Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum zweiten Nachtragshaushaltsentwurf 2021, S. 2 f.). Darüber hinaus wurden Bedenken insbesondere gegen die mangelnde zeitliche Verknüpfung der notlagenbedingten Kreditermächtigungen im Haushaltsjahr 2021 mit den vom Gesetzgeber avisierten tatsächlichen Kreditaufnahmen und Ausgaben ab den Haushaltsjahren 2023, 2024 (und später) geäußert (vgl. Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum zweiten Nachtragshaushaltsentwurf 2021, S. 3; Henneke, Schriftliche Stellungnahme zum zweiten Nachtragshaushaltsentwurf 2021, S. 10). Weitere Kritikpunkte waren die Einführung der neuen Buchungssystematik (vgl. Gröpl, Schriftliche Stellungnahme zum zweiten Nachtragshaushaltsentwurf 2021, S. 3; Henneke, Schriftliche Stellungnahme zum zweiten Nachtragshaushaltsentwurf 2021, S. 10; Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum zweiten Nachtragshaushaltsentwurf 2021, S. 6) und der Ansatz von jeweils nicht unerheblichen globalen Minderausgaben und globalen Mehrausgaben (vgl. Gröpl, Schriftliche Stellungnahme zum zweiten Nachtragshaushaltsentwurf 2021, S. 3).

(2) Es ist jedenfalls denkbar, dass die Zuführung an den mittlerweile zum KTF weiterentwickelten EKF den Anforderungen der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG nicht in jeder Hinsicht entspricht. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf einen etwaigen Verstoß gegen die der Schuldenbremse möglicherweise immanenten Verfassungsgebote der Jährlichkeit und Jährigkeit.

207

Nach der Gesamtkonzeption des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 werden dem unselbständigen Sondervermögen EKF/KTF des Bundes Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Milliarden Euro übertragen, die sich aufgrund der geänderten Buchungssystematik auf die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme für das Jahr 2021 auswirken, während die vom Gesetzgeber zur Krisenbewältigung ins Auge gefassten Maßnahmen, deren Finanzierung die Kreditermächtigungen dienen sollen, für spätere Haushaltsjahre geplant sind. Erst zu diesem Zeitpunkt sollen die Kreditermächtigungen in Anspruch genommen werden. Eine tatsächliche Verschuldung tritt für den Bund also erst ab dem Haushaltsjahr 2022 und dann womöglich über die für das jeweilige Haushaltsjahr geltende verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze hinaus ein. Dabei werden die jetzt geschaffenen Kreditermächtigungen ohne Anrechnung auf die Verschuldungsgrenze des dann geltenden Haushaltsjahres eingesetzt, weil die Anrechnung aufgrund der neuen Buchungssystematik bereits mit der Ermächtigung im Ausnahmejahr 2021, nicht aber mit der späteren Kreditaufnahme

208

selbst erfolgen soll.

b) Von verfassungsrechtlicher Bedeutung könnte schließlich auch sein, dass die Verabschiedung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 erst im Jahr 2022 erfolgte. 209

aa) Der Haushaltsplan ist aufgrund des Gebots der Vorherigkeit gemäß Art. 110 Abs. 2 GG grundsätzlich vor Beginn des Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festzustellen. Dieses Gebot dient der wirksamen Ausgestaltung des parlamentarischen Budgetrechts, „zielt auf die Sicherung der Budgethoheit des Parlaments in zeitlicher Hinsicht und will insbesondere die Leitungsfunktion des Haushalts für das gesamte Haushaltsjahr gewährleisten“ (vgl. BVerfGE 119, 96 <120>). 210

Ob darüber hinaus Art. 110 Abs. 2 GG ein Verfassungsgebot rechtzeitiger, nicht willkürlich verzögerter Korrektur oder Anpassung ursprünglich oder nachträglich realitätsfremder Haushaltsansätze auch für Nachtragshaushalte entnommen werden kann, die wesensgemäß erst während des laufenden Haushaltsjahres eingebracht werden können, hat der Senat bisher offen gelassen (vgl. BVerfGE 119, 96 <122 ff.>). Im Hinblick auf den Schutzzweck des Vorherigkeitsgebots, das im Zusammenspiel mit den Grundsätzen der Vollständigkeit und Wahrheit des Haushalts auf die Gewährleistung der Lenkungs- und Kontrollfunktionen des Haushaltsgesetzes und damit auf die Wirksamkeit der Budgethoheit des Parlaments zielt, ist jedoch eine entsprechende Anwendung auf die Einbringung eines Nachtragshaushalts nicht von vornherein ausgeschlossen. 211

bb) Es ist vor diesem Hintergrund jedenfalls nicht von der Hand zu weisen, dass die Verabschiedung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes für das Jahr 2021 nach Ablauf des Haushaltsjahres 2021 – das Gesetz wurde vom Deutschen Bundestag am 27. Januar 2022 beschlossen und am 25. Februar 2022 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht – gegen den verfassungsrechtlich in Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG wurzelnden Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit verstoßen könnte. 212

2. Die Notwendigkeit einer summarischen Prüfung besteht nicht. Der vorliegende Fall ist den anerkannten Ausnahmekonstellationen auch nicht hinreichend ähnlich, so dass es bei dem Grundsatz verbleibt, dass die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahmen vorgetragen werden, außer Betracht zu bleiben haben. Der Senat sieht auch in Anbetracht der hiesigen Fallgestaltung keinen Anlass, von seiner insoweit bestehenden Rechtsprechung abzuweichen oder diese zu erweitern. 213

a) Bei dem angegriffenen Nachtragshaushaltsgesetz handelt es sich insbesondere nicht um ein Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag oder um ein ähnliches Gesetz wie ein Ratifizierungsgesetz zum Eigenmittelbeschluss der Europäischen Union nach Art. 311 Abs. 3 AEUV. Die bei solchen Gesetzen typischerweise eintretenden äußeren Bindungswirkungen im völker- oder unionsrechtlichen Verkehr bestehen im Fall des Nachtragshaushaltsgesetzes nicht. 214

b) Die Notwendigkeit einer summarischen Prüfung ergibt sich entgegen der Auffassung der Antragsteller auch nicht daraus, dass im Falle einer im Hauptsacheverfahren festgestellten Nichtigkeit des angegriffenen Gesetzes für zwischenzeitlich auf seiner Grundlage getätigte ausgabenwirksame Maßnahmen eine Entscheidung des Parlaments fehlte. Eine summarische Prüfung der Erfolgsaussicht im Hauptsacheverfahren kann allenfalls angezeigt sein, wenn die Verletzung von Art. 79 Abs. 3 GG durch die angegriffene Maßnahme selbst droht und auch im Falle ihrer Nichtigkeit – wie beim Eintritt einer völkerrechtlichen oder unionsrechtlichen Bindung – nicht vollständig beseitigt werden könnte. Weder das eine noch das andere ist hier der Fall. 215

c) Zum einen liegt eine Art. 79 Abs. 3 GG tangierende Gefährdung der Budgethoheit des Parlaments nicht schon dann vor, wenn dieses beim Erlass des Haushaltsgesetzes verfassungsrechtliche Vorgaben außer Acht lässt. Zum anderen schafft der Deutsche Bundestag durch Haushaltsgesetz und Haushaltsplan nur eine Art staatlicher Binnenrechtsordnung, die auf den organschaftlichen Rechtskreis beschränkt ist (vgl. BVerfGE 79, 311 <327>). Die dahinterstehenden politischen Entscheidungen des Gesetzgebers sind – anders als in Fällen, in denen etwa Ermächtigungen zu einer Übertragung haushaltsrelevanter Entscheidungen auf fremde Akteure erteilt werden – nicht irreversibel, denn eine Korrektur durch den Gesetzgeber bleibt jederzeit möglich. Es wäre deshalb auch Aufgabe des Parlaments, die Folgen einer etwaigen Nichtigkeit des angegriffenen Nachtragshaushaltsgesetzes zu bewältigen und daraus die nötigen Konsequenzen für die dann laufende Haushaltsplanung zu ziehen. Etwaige faktische Bindungswirkungen betreffen im Bereich der Haushaltsgesetzgebung allenfalls das Verhältnis zwischen früherem und späterem Haushaltsgesetzgeber. Dieser Zusammenhang ist demokratischer Haushaltsgesetzgebung immanent und rechtfertigt keine Abweichung vom herkömmlichen Prüfungsmaßstab. Im Erlass eines Haushaltsgesetzes ist nicht Preisgabe, sondern Ausdruck und Wahrnehmung parlamentarischer Budgethoheit zu sehen. Für einen Schutz des Haushaltsgesetzgebers vor sich selbst durch die zwingende Vornahme einer summarischen Prüfung im Verfahren nach § 32 Abs. 1 BVerfGG besteht keine Notwendigkeit. 216

3. Die danach anzustellende Folgenabwägung ergibt, dass die Nachteile, die eintreten, wenn die einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Normenkontrollantrag in der Hauptsache der Erfolg aber zu versagen wäre (a), die Nachteile, die zu befürchten sind, wenn der Erlass einer einstweiligen Anordnung unterbliebe, der Normenkontrollantrag in der Hauptsache jedoch Erfolg hätte (b), erheblich überwiegen. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung war mithin abzulehnen (c). 217

a) Erginge die beantragte einstweilige Anordnung, käme dies faktisch einer Außervollzugsetzung des angegriffenen Gesetzes gleich. 218

aa) Zwar haben die Antragsteller ausdrücklich nicht die Außervollzugsetzung des Gesetzes beantragt, sondern begehren eine Anordnung mit dem Inhalt, dass die durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 aufgestockte Rücklage des Sondervermögens KTF bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache nur in Anspruch ge- 219

nommen werden darf, „wenn und soweit der Deutsche Bundestag entsprechende Ausgaben zur Finanzierung einer Zuführung zum Sondervermögen im Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022 beschließt“. Dahinter steht die Erwägung, dass durch die Inanspruchnahme der aufgestockten Rücklage bei einem (erneuten) Beschluss des Deutschen Bundestages, durch welchen dem KTF Haushaltsmittel in Höhe der beabsichtigten Inanspruchnahme zugeführt würden, weniger intensiv in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers eingegriffen würde. Eine solche Anordnung hätte aber zur Folge, dass die ursprünglich im Rahmen des angefochtenen Gesetzes für 2021 erfolgte Zuführung von Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Milliarden Euro gleichsam unangetastet bleiben müssten. Wirksame Ausgaben und Verpflichtungen könnte der KTF nur eingehen, soweit ihm der Deutsche Bundestag im Jahr 2022 erneut Haushaltsmittel oder Kreditermächtigungen zur Verfügung stellte. Erginge die einstweilige Anordnung, so hätte die ursprüngliche gesetzliche Zuführung damit jedenfalls vorläufig keine realisierbare Aufstockung des KTF bewirkt. Der Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung käme deshalb der (faktischen) Außervollzugsetzung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 gleich.

bb) Hinzu kommt, dass nicht ersichtlich ist, mit welchen Haushaltsmitteln aus dem laufenden Bundeshaushalt 2022 der Bundestag eine (erneute) Zuführung an den KTF bestreiten könnte. Eine Aufstockung der Mittel des KTF im Rahmen eines Nachtragshaushaltsgesetzes für das Jahr 2022 wäre erwartbar nur unter Aufnahme zusätzlicher Kredite möglich. Diese Kredite unterlägen wiederum den Grenzen zulässiger Neuverschuldung aus Art. 115 Abs. 2 GG.

220

cc) Ein Rückgriff auf Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG, um dadurch erneut eine Zuführung von Kreditermächtigungen in Höhe von bis zu 60 Milliarden Euro an den KTF zu ermöglichen, wäre nicht frei von verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn diese erneute Zuführung diene nicht der Krisenbewältigung im eigentlichen Sinne, sondern der „Absicherung“ der bereits zur Krisenbewältigung durch das angegriffene Gesetz bereitgestellten Kreditermächtigungen. Damit würde der Bundestag – wollte er an der Zielsetzung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 nach Erlass der einstweiligen Anordnung festhalten – dazu veranlasst, den Ausnahmemechanismus aus Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG erneut zu aktivieren, um die Kreditaufnahme „doppelt“ und insbesondere für denselben Zweck zu ermöglichen.

221

dd) Etwas anderes folgt nicht daraus, dass eine Notlagensituation vom Deutschen Bundestag am 3. Juni 2022 (vgl. BTDrucks 20/2036, S. 3) für das Haushaltsjahr 2022 bereits beschlossen wurde. Vielmehr stellen sich in diesem Zusammenhang dieselben verfassungsrechtlichen Fragen (vgl. oben Rn. 177 ff.). Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG ist zu entnehmen, dass eine Neuverschuldung nur insoweit erlaubt ist, als die Aufwendungen für die Bewältigung und Überwindung der jeweils in Rede stehenden tatbestandlichen Naturkatastrophe oder anderen außergewöhnlichen Notsituation die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (vgl. oben Rn. 184). Offen ist insbesondere, ob eine unter Inanspruchnahme von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG erfolgende Neuverschuldung in einem Verursachungszusammenhang mit der Notsituation ste-

222

hen muss (vgl. oben Rn. 188 ff.). Dies wäre für eine erneute – jedenfalls vorläufig bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache bestehende – Kreditermächtigung in Höhe von 60 Milliarden Euro, die allein zur Absicherung der bereits erfolgten Zuführung an den KTF dienen soll, allenfalls mittelbar der Fall. Damit könnte die Situation eintreten, dass etwaige im Jahr 2022 auf Grundlage der angestrebten einstweiligen Anordnung ergehenden Entschließungen des Bundestages der Verfassungslage ferner stünden als die Bestimmungen des zur Überprüfung gestellten Gesetzes.

ee) Bei Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung stünden der Bundesregierung die vom Bundestag mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2021 zur Überwindung der Corona-Pandemie bereit gestellten Mittel in Höhe von 60 Milliarden Euro im KTF nicht (mehr) zur Verfügung. Wie sich mit Blick auf § 2a KTFG (vgl. oben Rn. 29) – aber auch in Ansehung der Stellungnahme der Bundesregierung – ergibt, zöge dies erhebliche Folgen für die von ihr geplanten kurz- und mittelfristigen Programme und Maßnahmen nach sich. 223

(1) Die Bundesregierung beabsichtigt, hierdurch insbesondere Planungssicherheit für private Investitionen zu gewährleisten, die von der rechtssicheren Verfügbarkeit öffentlicher Fördergelder abhängen. Diese Rechtssicherheit fiel bei Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung weg, mit entsprechenden Folgen für das Ausbleiben privater Investitionen. 224

(2) Ohne die hier zur Überprüfung gestellte Zuweisung in Höhe von 60 Milliarden Euro müsste die Finanzplanung für den KTF überarbeitet werden, was die Verhängung entsprechender Haushaltssperren durch das Bundesministerium der Finanzen nach sich ziehen könnte. Als Folge stünden erheblich weniger Haushaltsmittel zur Verfügung. Hiervon betroffen wären die Förderprogramme BEG und Umweltbonus. Die Mittel für diese Programme stünden – auch vorläufig – nicht zur Verfügung. Es erscheint jedenfalls unklar, ob andere Programme – zumindest bis zu einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren – zugunsten der Förderprogramme BEG und Umweltbonus eingestellt oder reduziert würden. Ein Ausfall der Programme hätte für die Baubranche und für die Automobilindustrie nach Einschätzung der Bundesregierung erhebliche Folgen. Davon betroffen wären zudem alle Haushalte, die eine Sanierung in Aussicht auf eine Förderung durch das Programm BEG in Auftrag gegeben haben oder planen, und alle potentiellen Käufer von Fahrzeugen mit alternativer Antriebstechnik. 225

(3) Nach nicht zu widerlegender Einschätzung der Bundesregierung dürfte darüber hinaus das Programm „Dekarbonisierung der Industrie“ in seiner Umsetzbarkeit gefährdet sein. In dessen Rahmen sollen Projekte zur Vermeidung prozessbedingter Emissionen in der energieintensiven Industrie gefördert werden. Diese umfassen die Forschung und Entwicklung, die Erprobung in Versuchs- und Pilotanlagen sowie die Investitionen in Anlagen, die einen Beitrag zur Treibhausgasneutralität in der Industrie leisten. Investitionen könnten hierdurch nur verzögert angestoßen werden oder ganz ausfallen, was einen Wettbewerbsnachteil der Industrie mit sich bringen könn- 226

te.

(4) Zudem wird die sogenannte EEG-Umlage seit dem 1. Juli 2022 mittels der Zuführungen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 aus dem KTF finanziert. Mit der Abschaffung der EEG-Umlage war eine relative Strompreissenkung für die Verbraucher und Unternehmen verbunden. Seither trägt der KTF die entsprechenden Kosten von insgesamt 6,6 Milliarden Euro. Stünden diese Mittel in Folge der einstweiligen Anordnung nicht mehr zur Verfügung, wäre dies – würde die Abschaffung der Umlage infolgedessen rückgängig gemacht – mit einer Strompreiserhöhung und damit einer erheblichen Mehrbelastung für Verbraucher und Unternehmen verbunden. Damit fielen wiederum Mittel für Investitionen und die Stimulation der Nachfrage privater Haushalte weg. 227

(5) Die – auch nur vorübergehende – Einengung des finanziellen Spielraums des Sondervermögens brächte in Folge der Neustrukturierung Kürzungen und Streichungen von anderen Programmen innerhalb des KTF mit sich, was ein Verfehlen von CO₂-Minderungszielen nach sich ziehen könnte. Wegen der Verpflichtungen aus dem Klimaschutzgesetz müsste hier über alternative Programme nachgesteuert werden, was neuerliche Haushaltsbelastungen mit sich bringen könnte. Würden die Minderungsziele verfehlt, müssten entsprechende Emissionszertifikate bei anderen EU-Mitgliedstaaten angekauft werden, was ebenfalls Haushaltsbelastungen nach sich zöge. 228

ff) Zu einem anderen Ergebnis gelangte man auch dann nicht, wenn – anstelle der von den Antragstellern konkret beantragten Anordnung – im Wege der einstweiligen Anordnung die förmliche Außervollzugsetzung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021, soweit damit die erhöhte Rücklage des Sondervermögens EKF geschaffen worden ist, angeordnet würde. Das Bundesverfassungsgericht ist bei seiner Entscheidung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG nicht an den Antrag gebunden (vgl. BVerfGE 85, 167 <172>; Graßhof, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/ Bethge, BVerfGG, § 32 Rn. 115, 158 <Juli 2002>; Schneider, in: Burkiczak/ Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 32 Rn. 56). Dafür spricht insbesondere die Tatsache, dass bei einem anhängigen Hauptsacheverfahren gar kein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung erforderlich ist, sondern eine solche von Amts wegen erlassen werden kann (vgl. BVerfGE 46, 337 <338>). Überdies kann das Bundesverfassungsgericht gehalten sein, sich bei mehreren in Betracht kommenden Inhalten einer einstweiligen Anordnung für die Maßnahme zu entscheiden, welche sich im Rahmen der Folgenbewertung am wenigsten nachteilig auswirkt (Graßhof, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 32 Rn. 115 <Juli 2002>, unter Hinweis auf BVerfGE 81, 53 <57>). 229

Zwar führte eine förmliche Außervollzugsetzung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 dazu, dass dem Haushaltsgesetzgeber des Jahres 2022 aus verfassungsrechtlicher Sicht andere Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen könnten, als dies bei Erlass der beantragten Anordnung der Fall wäre. So hätte die 230

förmliche Außervollzugsetzung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 zur Folge, dass die darin enthaltene Verstärkung der Rücklage des Sondervermögens KTF für die Dauer der einstweiligen Anordnung rechtlich wirkungslos wäre. Stattete der Haushaltsgesetzgeber 2022 in diesem Fall in einem Nachtragshaushaltsgesetz zum Haushalt 2022 die Rücklage des EKF unter erneuter Inanspruchnahme von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG mit den bereits durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 bereitgestellten – aber vorläufig außer Vollzug gesetzten – Kreditermächtigungen aus, so läge darin – anders als in der Konstellation der von den Antragstellern ausdrücklich beantragten Anordnung – keine „doppelte“ Ermöglichung einer Kreditaufnahme für denselben Zweck.

Es bliebe jedoch im Fall einer förmlichen Außervollzugsetzung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 dabei, dass mit ihr ein erheblicher Eingriff in den Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers verbunden wäre. Er könnte auch bei Eingreifen des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG von dieser Ausnahme rechtlich und politisch nur begrenzt Gebrauch machen. Wollte er Kreditermächtigungen, welche durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vorgesehen und im Fall einer Außervollzugsetzung desselben vorläufig wirkungslos wären, durch neue Kreditermächtigungen ersetzen, um die oben beschriebenen Programme und Investitionen abzusichern, so stellten sich zudem in erheblichem Umfang Fragen der haushaltspolitischen Priorisierung für das Haushaltsjahr 2022 neu. Die bereits getroffenen Priorisierungsentscheidungen des Haushaltsgesetzgebers 2022 wären mit dem zusätzlichen Bedarf, der auf die Ersetzung der außer Vollzug gesetzten Kreditermächtigungen entfielen, neu abzuwägen und gegebenenfalls zu korrigieren, worin ein gewichtiger Eingriff in den Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers 2022 läge.

b) Erginge die einstweilige Anordnung nicht, erwiesen sich die Regeln des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 aber später als verfassungswidrig, könnten die bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen zurückgenommen werden oder durch – gegebenenfalls kreditfinanzierte – Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt ersetzt werden.

Es bestünde allerdings die Gefahr, dass zwischenzeitlich unter Inanspruchnahme der dann verfassungswidrig erhöhten Rücklage des KTF Kredite im Umfang von bis zu 60 Milliarden Euro aufgenommen oder jedenfalls entsprechende Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht würden. Diese Gefahr erscheint auch nicht ganz fernliegend, weil die bestehende Rücklage des Sondervermögens KTF sich ohne Berücksichtigung des Zweiten Nachtragshaushalts 2021 zum Stand 31. Dezember 2021 auf rund 25,4 Milliarden Euro belief und der Wirtschaftsplan des KTF nach dem beschlossenen Bundeshaushalt des Jahres 2022 Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt 67,4 Milliarden Euro vorsieht (vgl. BTDrucks 20/1000, Anlage Einzelplan 60, S. 56). Der Bundeshaushalt würde im Umfang von maximal 60 Milliarden Euro aufgrund einer verfassungswidrigen Zuführung belastet, jedenfalls soweit die übrigen Mittel des Sondervermögens KTF nicht ausreichten, um sämtlichen bis

dahin bereits verbindlich eingegangenen Verpflichtungen und Verpflichtungsermächtigungen nachzukommen. Künftige Bundestage verlören entgegen der Zielsetzung der Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG dadurch zudem in Höhe der durch die Kreditaufnahme ausgelösten Belastungen den zur Bewältigung dann anstehender Probleme benötigten Handlungsspielraum.

c) Müssen die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe schon im Regelfall so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen, so müssen sie, wird die Außervollzugsetzung eines Gesetzes begehrt, darüber hinaus besonderes Gewicht haben (vgl. BVerfGE 104, 23 <27 f.>; 117, 126 <135>; 122, 342 <361 f.>; 157, 332 <374 Rn. 67> – ERatG - eA). Insoweit ist von entscheidender Bedeutung, ob die Nachteile irreversibel oder nur sehr erschwert revidierbar sind, um das Aussetzungsinteresse durchschlagen zu lassen (vgl. BVerfGE 91, 70 <76 f.>; 118, 111 <123>; 140, 211 <219 Rn. 13>; 157, 332 <374 Rn. 67> – ERatG - eA).

Vor dem Hintergrund dieser Maßstäbe führt die Folgenabwägung zu dem Ergebnis, dass die Nachteile bei Erlass einer einstweiligen Anordnung und späterem Misserfolg des Antrags die Nachteile überwiegen, die bei einem Unterlassen der einstweiligen Anordnung und späterem Erfolg des Antrags in der Hauptsache eintreten.

Im Falle des Nichterlasses bestünden zwar – verfassungswidrig zustande gekommene – Verpflichtungen des Bundeshaushalts in Höhe von bis zu maximal 60 Milliarden Euro. Gleichwohl ist derzeit davon auszugehen, dass die Kreditermächtigungen bis zur Entscheidung in der Hauptsache nicht in voller Höhe aufgebraucht sein werden. Im Übrigen stehen dem Gesetzgeber unterschiedliche Möglichkeiten der Bewältigung der finanziellen Folgen für den Bundeshaushalt zur Verfügung.

Der Erlass der einstweiligen Anordnung kann hingegen zu einer Situation führen, in welcher die von der Bundesregierung aufgelegten Programme zur Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie nicht weiter finanziert werden könnten. Damit bestünde die erhebliche Gefahr, dass der angeführte Zweck hinter dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 – die Überwindung der Corona-Pandemie in ökonomischer Hinsicht – jedenfalls mittelfristig nicht mehr ohne Weiteres erreicht werden könnte. Die hiermit verbundenen wirtschaftlichen Folgen träfen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen unmittelbar.

König

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

Langenfeld

Wallrabenstein

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. November 2022
- 2 BvF 1/22**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. November 2022 -
2 BvF 1/22 - Rn. (1 - 237), [http://www.bverfg.de/e/
fs20221122_2bvf000122.html](http://www.bverfg.de/e/fs20221122_2bvf000122.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2022:fs20221122.2bvf000122