



Professor Dr. Christian Waldhoff
Lehrstuhl für
Öffentliches Recht und Finanzrecht

Datum:
9. Mai 2022

Stellungnahme zu der Anhörung des Haushaltsausschusses über das „Bun- deswehr-Sondervermögen“ am 9. Mai 2022

I. Sondervermögen sind stets verfassungsrechtlich ein Problem

1. Jedes Sondervermögen ist verfassungsrechtlich ein gravierender Systembruch, weil es die verfassungsrechtlich vorausgesetzten und garantierten Haushaltsfunktionen unterminiert. Es ist daher extrem rechtfertigungsbedürftig.

2. Sondervermögen sind Vermögensmassen, die neben dem eigentlichen Staatshaushalt bestehen und speziellen, „besonderen“ Finanzierungszwecken dienen. Schon der Wortbestandteil „Sonder-“ deutet – ganz ähnlich wie bei Sonderbilanzen oder Sonderabgaben – auf eine besondere Rechtfertigungsbedürftigkeit hin, denn offensichtlich wird hier von einem (verfassungsrechtlichen) Normalzustand abgewichen.

3. Die Idee des parlamentarischen Budgetrechts, mittels des Haushaltsgesetzes dem Haushaltsplan zuzustimmen, diesen durch seine „Feststellung“ (Art. 110 II 1 GG) als rechtlich verbindlich zu erklären und damit Staatsausgaben demokratisch zu legitimieren, liegt darin, dass der Deutsche Bundestag über die Haushaltsbewilligung neben den (Sach-)Gesetzen über die Zuweisung von Geldmitteln eine zusätzliche Steuerungsmöglichkeit gegenüber der Exekutive erhält. Der Idee nach sollen alle voraussichtlichen Einnahmen und alle geplanten Ausgaben eines Gemeinwesens – Bund, Land oder Kommunen – periodisch jeweils in einem einzigen Haushaltsplan vermerkt sein. Die parlamentarische Zustimmung ist dann eine Art politischer Gesamtentscheidung über die Staatsfinanzierung in Einnahmen und Ausgaben und damit über die Politik insgesamt. Da die Einnahmen stets begrenzt sein werden geht es um das politische Aushandeln, welche Sachpolitik mit wie viel Geld ausgestattet wird. Letztlich müs-

Postanschrift:
Humboldt-Universität zu Berlin
Unter den Linden 6
10099 Berlin
Telefon: +49 (30) 2093-3537

christian.waldhoff@rewi.hu-berlin.de
www.hu-berlin.de

Sitz:
Unter den Linden 9
Raum 113
10117 Berlin

sen bei der Haushaltsaufstellung immer politische Kompromisse geschlossen werden. Anschaulich hat das Bundesverfassungsgericht daher den Haushaltsplan als „politisches Programm in Zahlen“ charakterisiert. Durch einen vollständigen und einzigen periodischen Haushaltsplan wird auch parlamentarische Finanzkontrolle möglich.

4. Sondervermögen klinken sich aus dieser rechtlichen und politischen Logik aus: Hier wird eine – meist beachtliche – Vermögensmasse neben dem zentralen Staatshaushalt errichtet und an ihm vorbei verwaltet. Meistens ist für diese Ausgaben nicht das Parlament, sondern die Exekutive zuständig. Aus der politischen Gesamtentscheidung eines Ausgleichs zwischen staatlichem Nehmen und Geben ist ein solches Sondervermögen weitgehend ausgenommen. Durch ihre Randständigkeit und Unübersichtlichkeit wird auch die parlamentarische Finanzkontrolle bei Sondervermögen erschwert. Genau darin liegt auch der politische Anreiz, sich dieser Ausnahmeformen zu bedienen.

5. Sondervermögen stellen in erster Linie ein Problem des Haushaltsverfassungsrechts dar. Dieses ist im GG in den Art. 109 bis 115 geregelt, die Landesverfassungen enthalten entsprechende Vorschriften. Zentral sind die Haushaltsgrundsätze der Einheit und der Vollständigkeit, wie sie in Art. 110 I 1 GG normiert sind: *Alle* Einnahmen und *alle* Ausgaben sind in *einen* Haushalt einzustellen. Der zweite Halbsatz der Vorschrift enthält jedoch schon eine Ausnahme: bei Bundesbetrieben – z.B. der Deutsche Bahn – oder den hier interessierenden Sondervermögen werden nur die Zuführungen oder Ablieferungen in den Bundshaushalt eingestellt. Diese Stellen wirtschaften damit im Übrigen selbständig und ohne direkte parlamentarische Beteiligung. Nach ganz h.M. sind daher Sondervermögen durchaus möglich, jedoch verfassungsrechtlich deutlich rechtfertigungsbedürftig. Keinesfalls darf es zu einer Aushöhlung des Staatshaushalts kommen, eine „Budgetflucht“ ist zu verhindern. Die besonderen Gründe, die ausnahmsweise die Errichtung eines Sondervermögens rechtfertigen können, ergeben sich im konkreten Einzelfall aus der jeweiligen Situation.

II. Die Logik der Hochzonung auf Verfassungsebene

1. Das hier in Rede stehende Sondervermögen würde durch eine Verfassungsänderung, eine Grundgesetzergänzung eingeführt werden. Damit wird das Problem der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung umgangen, denn einziger Prüfungsmaßstab für eine Grundgesetzänderung ist die sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG und gegen die wird hier offensichtlich nicht verstoßen.

2. Politischer und verfassungsrechtlicher Hintergrund für die „Hochzonung“ des Sondervermögens auf die Ebene des Grundgesetzes selbst ist, dass sonst die Regeln der 2009 durch die Föderalismusreform II eingeführte Schuldenbremse gälten. Diese wären nicht erfüllt. Insbesondere der Ausnahmetatbestand der Naturkatastrophe oder ähnlicher Fälle ist – entgegen anderer oberflächlicher Behauptungen – hier offensichtlich nicht erfüllt, denn der mangelhafte Rüstungsstand der Bundeswehr war seit langem allgemein bekannt, publizistisch breit erörtert und letztlich politisch gewollt. Das ist ungefähr das Gegenteil einer unvorhersehbaren Naturkatastrophe, wie sie den Ausnahmetatbestand prägt. Auch der rechtswidrige Überfall Russlands auf die Ukraine war angesichts des aggressiven und schon seit langem völkerrechtswidrigen Verhaltens von Putin-Russland – vor allem seit der Besetzung der Krim – weder überraschend noch unvorhersehbar.

3. Die Verankerung im Grundgesetz selbst enthebt die Regierung davor, im Haushalt selbst politisch schwer durchsetzbare Umschichtungen und v.a. Streichungen durchsetzen zu müssen. Die politische Gesamtentscheidung, die der Haushalt darstellen soll, wird so umgangen. Das widerspricht der Logik des Haushaltsverfassungsrechts.

4. Beim Wehretat kommt noch die Besonderheit hinzu, dass sich nach Art. 87a I 2 GG die „zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer [der Bundeswehr] Organisation“ aus dem Haushaltsplan ergeben müssen. Diese Vorschrift reagierte auf die „Schwarze Reichswehr“, d.h. die illegale Aufrüstung der Reichswehr in der Weimarer Republik (pikanterweise in Zusammenarbeit mit der damaligen Sowjetunion im sog. Vertrag von Rapallo), um die Rüstungsbegrenzungen des Friedensvertrags von Versailles zu umgehen. Eine solche Ausschaltung parlamentarischer Kon-

trolle der Armee soll es im Verfassungsstaat des Grundgesetzes nicht geben. Auch Art. 87a I GG spricht daher für eine Verfassungsergänzung zur Errichtung des geplanten Sondervermögens. Nur auf diese Weise kann auch die Schuldenbremse unbeachtet bleiben. Die ganze Konstruktion mag finanzwirtschaftlich problematisch sein, die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG ist im Grundsatz jedoch nicht tangiert.

III. Verbesserungsvorschläge in der Formulierung von Grundgesetzänderung und ausführendem Begleitgesetz

1. Um den Verwendungszweck des geplanten Sondervermögens rechtlich zu sichern, sollten die Gesetzestexte deutlich nachgeschärft werden, da sie in bedenklicher (und politischer wohl gewollter) Unbestimmtheit und Wagheit gefasst sind. Gerade auch der Ausnahmecharakter eines Sondervermögens spricht dafür, die Konditionierung der Ausgaben möglichst eng und möglichst präzise zu fassen. Dazu empfiehlt es sich dringend, v.a. die Verfassungsergänzung in dem geplanten Art. 87a Ia GG präziser zu fassen, indem Elemente des jederzeit mit einfacher Bundestagsmehrheit zu ändernden Ausführungsgesetzes „hochgezont“ werden. Ich schlage folgenden Wortlaut vor (die Änderungsvorschläge fett hervorgehoben):

*„Zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit kann der Bund **zur verbesserten Ausstattung der Streitkräfte** ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von einmalig bis zu 100 Milliarden Euro errichten. Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. **Die Rückführung der Kredite muss aufgrund eines konkreten Tilgungsplans binnen 20 Jahren erfolgen.** Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“*

2. In dem Ausführungsgesetz – Bundeswehrsondervermögensgesetz – wäre dessen § 2 wie folgt zu ergänzen:

*„Aus dem Sondervermögen werden **ausschließlich** Ausgaben für komplexe überjährige Maßnahmen zur Ausstattung der Streitkräfte geleistet. ...“*

3. Völlig inakzeptabel ist die (in der Sache nicht vorhandene) „Tilgungsregelung“ in § 8 Bundeswehrsondervermögensgesetz. Durch eine Verfassungsergänzung entledigt man sich zwar der Vorgaben der Schuldenbremse. Deren Logik, Ausnahmekreditaufnahmen nur zuzulassen, wenn man sich zugleich über die konkrete Rückzahlung der Kredite einig ist und auch dazu verpflichtet, sollte jedoch nicht ohne Not aufgegeben werden.

Die Modalitäten der Tilgung sind *jetzt* zu regeln. § 8 II ist daher mindestens wie folgt zu fassen:

*„**Die aufgenommenen Kredite sind spätestens binnen 20 Jahren nach Ende der Finanzierung durch das Sondervermögen nach einem zu Beginn der Finanzierung aufzustellenden und zu beschließenden verbindlichen Tilgungsplan zurückzuführen.**“*