



Die Schuldenbremse schützt die Handlungsfähigkeit des Staates – öffentliche Kredite rechnen sich strukturell nicht

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 11.1.2024
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu dem Entwurf
eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes (8.1.2024, BT-Drs. 20/9999)

I.	Die überwindbare Haushaltskrise und die Schuldenbremse	2
1.	Dominoeffekt – die überwindbare Haushaltskrise als Chance	2
2.	Die Schuldenbremse und die Tilgungspflichten des Grundgesetzes	3
3.	Das Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts	4
II.	Die Naturkatastrophe im Ahrtal rechtfertigt 2024 keine Bundeskredite	5
1.	Kredite von bis zu 2,7 Mrd. Euro für den Aufbauhilfefonds 2021 im Jahr 2024?	5
2.	Keine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Bundes	5
3.	Längere Notlagen – Kreditfinanzierungen über Haushaltsjahre hinweg	6
4.	Tilgungspflichten – keine Bagatellkredite	7
5.	Bestätigender Haushalt 2023 – keine Suche nach Kreditposten	8
III.	Keine grundsätzliche Reform der Schuldenbremse	9
1.	Paradigmenwechsel – die Erfahrung mit kreditfinanzierten sog. Investitionen	9
2.	„Next Generation EU“ – eine Generationenbilanz kann Kredite nicht rechtfertigen	10
3.	Staatsschulden rechnen sich strukturell nicht – zweifelhafter Investitionsbegriff	11
4.	Der verführerische Staatskredit – eine notwendige Ausnahme in der Demokratie	11
5.	Hohe Staatsschulden – Gefahr für den Staat und die Europäische Union	12
IV.	Aktuelle Erwägungen, Staatskredite zu rechtfertigen	13
1.	Das gegenwärtige Hochwasser insbesondere in Niedersachsen	13
2.	Der Ukrainekrieg und der intensiviertere Nahostkonflikt	14
3.	Ein neues grundgesetzliches Sondervermögen angesichts des Klimawandels?	14
V.	Pfad in die Legalität und die Chance der Haushaltskrise – Ergebnisse	15

I. Die überwindbare Haushaltskrise und die Schuldenbremse

1. Dominoeffekt – die überwindbare Haushaltskrise als Chance

Es gibt kaum eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die einen so direkten Einfluss auf die Politik hatte wie das Grundsatzurteil zur Schuldenbremse vom 15. November 2023.¹ Unmittelbar erklärte das Gericht eine Kreditermächtigung in Höhe von 60 Mrd. Euro des Klima- und Transformationsfonds für verfassungswidrig und nichtig. Doch greift die Entscheidung deutlich über dieses Sondervermögen hinaus.

Nach den Angaben des Bundesrechnungshofs führt der Bund gegenwärtig 29 Sondervermögen, die im Umfang von rund 869 Mrd. Euro werthaltig, in Höhe von 780 Mrd. Euro jedoch kreditfinanziert sind. Ende 2022 lag das Verschuldungspotenzial bei 522 Mrd. Euro. Der Rechnungshof hält es daher für treffender, nicht von Sondervermögen, sondern von „Sonderschulden“ zu sprechen.² Die Sonderschulden des Bundes und entsprechende Sondervermögen der Bundesländer scheinen in Teilen die Schuldenbremse des Grundgesetzes in der aktuellen Deutung des Bundesverfassungsgerichts zu verletzen. Letztlich ist die gesamte Schuldenpolitik des deutschen Staates verfassungsrechtlich zu prüfen. Es kommt gegenwärtig zu einem erheblichen Dominoeffekt, der zeitnah zu erfassen und dem sodann hinreichend zu begegnen ist. Ganz in diesem Sinne stellt der Entwurf des nunmehr beschlossenen Nachtragshaushaltsgesetzes 2023³ ausdrücklich seine Vorläufigkeit fest, weil die Folgen des Urteils in der Kürze der Zeit nicht für alle Sondervermögen des Bundes zu erfassen waren.⁴ Es könnte zu einem Nachtrag zum Nachtragshaushalt kommen. Deutschland befindet sich in einer Haushaltskrise.

Diese Krise hätte man der Politik gerne erspart. Doch muss die Politik den Verfassungsverstoß verantworten. Die Krise ist ernst, aber bereits angesichts der Entwick-

¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021; siehe hierzu und auch zum Folgenden *G. Kirchhof*, Die Schuldenbremse – eine Haushaltskrise als Chance in der Zeitenwende, NJW 2023, 3757 ff.

² Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel, I 2 – 0002060, 25.8.2023, S. 6 f., 20.

³ Siehe hierzu die entsprechende Mitteilung des Bundestages (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw50-de-nachtragshaushalt-980612>, Abruf: 10.1.24).

⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2023), 27.11.2023, BT-Drs. 20/9500, S. 5, 14 (Zitat): „Weitere Auswirkungen auf die Sondervermögen des Bundes werden geprüft. Es ist vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts noch nicht abschließend geklärt, welche Rücklagen bestehender Sondervermögen noch in welchem Umfang genutzt werden können.“

lung der Gesamtsteuereinnahmen Deutschlands überwindbar. Diese Einnahmen haben sich in den letzten zehn Jahren von rund 600 auf 900 Mrd. Euro und damit um 50 Prozent erhöht.⁵ Das Volumen des Bundeshaushalts stieg insbesondere zwischen 2019 und 2021 von 356 über 508 auf 572 Mrd. Euro. Dieser außergewöhnliche Anstieg wurde zurückgenommen, als der Haushalt im Jahr 2022 unter 500 Mrd. Euro lag.⁶ Der Bund musste sich nach Jahren erheblich erhöhter Haushalte wieder auf weniger Finanzkraft einstellen. Doch prognostiziert der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ bis 2028 jährliche Steigerungen der Gesamtsteuereinnahmen zwischen 30 und 50 Mrd. Euro.⁷ Die Haushaltskrise ist überwindbar. Letztlich bietet sie die Chance, in den gegenwärtigen Wendezeiten grundlegend über den Auftrag der öffentlichen Hand nachzudenken.⁸

2. Die Schuldenbremse und die Tilgungspflichten des Grundgesetzes

Staatsschulden dürfen gem. Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG nur in vier Ausnahmefällen aufgenommen werden. Der Bund kann sich – *erstens* – ohne weitere Begründung jährlich in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) durch Schulden finanzieren. Diese beschränkte, nicht qualifizierte Kreditaufnahme des Bundes erlaubt diesem eine bemerkenswert flexible Verschuldung, die den Ländern nicht offensteht (sog. Verschuldungsverbot der Länder). Bund und Länder dürfen – *zweitens* – ganz im Sinne *John Maynard Keynes* konjunkturbedingte Kredite aufnehmen, um die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Die Kredite sind nach der Krise konjunkturgerecht zurückzuführen. *Drittens* dürfen in Fällen von Naturkatastrophen und – *viertens* – von außergewöhnlichen Notsituationen, die sich beide der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, die notwendigen finanziellen Gegenmaßnahmen durch Schulden finanziert werden. Auch hier sind Tilgungspläne in einfachen Parlamentsbeschlüssen⁹ vorzusehen, damit die Kredite in einer angemessenen Zeit zurückgeführt werden.¹⁰ Beide Ausnahmen erfordern ein Ereignis von besonderer Schwere mit erheblichen finanziellen Auswirkungen, das plötzlich und unerwartet auftritt oder rasch an Dramatik gewinnt. Lange vorhersehbare Entwicklungen wie der Klimawandel oder die demografische Wende rechtfertigen keine öffentlichen

⁵ Destatis, Steuereinnahmen Deutschland, Dezember 2023.

⁶ Insgesamt <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html> (Abruf: 10.1.24).

⁷ BMF, Monatsbericht November 2023, S. 11.

⁸ Hierzu sogleich unter V.

⁹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 (Rn. 113) – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

¹⁰ Art. 109 Abs. 3 S. 2 Var. 2 u. 3, S. 3, Art. 115 Abs. 2 S. 6 ff. GG.

Kredite, obwohl beide Herausforderungen nachhaltige Anstrengungen und einen erheblichen Finanzbedarf erfordern. Auch positive Ereignisse wie die Wiedervereinigung können Schulden verfassungsrechtlich begründen. Ein zyklischer Konjunkturverlauf fällt aber auch bei schweren Ausschlägen unter die Konjunkturkomponente und ist daher keine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Schuldenbremse.¹¹ Müssen Menschen eine Krise wie die Pandemie meistern, sollen sie nicht auch noch durch höhere Steuern belastet werden, um die Gegenmaßnahmen zu finanzieren. Die Schulden sind nach der Krise zeitnah zurückzuführen. So wird die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates gewahrt, die schuldenbedingte Abhängigkeit vom Finanzmarkt reduziert und der nächsten Generation werden keine weiteren Lasten aufgebürdet.

3. Das Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht prüft vollumfänglich, ob eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation vorliegt. Einschätzungs- und Beurteilungsräume stehen dem Gesetzgeber offen, wenn er die Notsituation und die durch sie hervorgerufene erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage darlegt.¹² In seinem Grundsatzurteil hat das Bundesverfassungsgericht die Schuldenbremse sodann in vier Kernaussagen präzisiert. *Erstens* wird der Veranlassungszusammenhang zwischen dem außergewöhnlichen Ereignis, das die Kreditaufnahme rechtfertigt, und den Schulden gestärkt. Neues verfassungsrechtliches Terrain betreten die Richter, indem sie – *zweitens* – die haushaltsrechtliche Vorherigkeit stärken, *drittens* die Jährlichkeit auf die Schuldenbremse anwenden und – *viertens* – den Nachtragshaushalt nicht für unvereinbar mit dem Grundgesetz, sondern für nichtig erklären.¹³ Auch bei zukünftigen Verletzungen der Schuldenbremse ist nun mit diesem richterlichen Rechtsfolgenauspruch zu rechnen. In den klar begrenzten Ausnahmen und in dieser Rechtsfolgenentscheidung konkretisiert das Bundesverfassungsgericht die Grundsatzentscheidung der Mütter und Väter des Grundgesetzes, die Schulden der öffentlichen Hand klar zu begrenzen.

¹¹ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 (Rn. 103 ff., insbes. 103, 106, 110) – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

¹² BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 (Rn. 115 ff., insbes. 116, 122 f.) – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

¹³ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 (Rn. 99 ff.) – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

II. Die Naturkatastrophe im Ahrtal rechtfertigt 2024 keine Bundeskredite

1. Kredite von bis zu 2,7 Mrd. Euro für den Aufbauhilfefonds 2021 im Jahr 2024?

Aufgrund der Haushaltskrise wird gegenwärtig erwogen, der Bund solle im Jahr 2024 Kredite in Höhe von bis zu 2,7 Mrd. Euro aufnehmen, um so Ausgaben des Aufbauhilfefonds 2021¹⁴ zu finanzieren.¹⁵ Das Sondervermögen wurde im Jahr 2021 geschaffen, um den Folgen des Starkregens und der Flutkatastrophe im Ahrtal zu begegnen. Erfasst sind Beeinträchtigungen von Privathaushalten, Religionsgemeinschaften, des Nahverkehrs und weiterer Infrastrukturen.¹⁶ Betroffen war vor allem das Ahrtal und damit eine Region in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. In deutlich geringerem Umfang erreichten die Hilfen die Freistaaten Bayern und Sachsen.¹⁷ So stellt sich die verfassungsrechtliche Frage, ob die für das Haushaltsjahr 2024 erwogenen Ausnahmekredite die grundgesetzliche Schuldenbremse des Bundes verletzen.

2. Keine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Bundes

Das Unwetter und das Hochwasser im Ahrtal waren eine Naturkatastrophe. Der Verlust an Menschen und die Trauer um die Toten hält an. Die Schäden insbesondere an Gebäuden und Infrastrukturen sind noch nicht vollständig behoben. Die Finanzverfassung regelt auch angesichts solcher tiefgreifender Folgen die Finanzen des Bundesstaates. In diesem nüchternen Blick ist von vornherein zweifelhaft, ob die Naturkatastrophe im Ahrtal Schulden des Bundes rechtfertigen konnte. Ein Hochwasser in Passau, eine Explosion in Paderborn oder der Einsturz eines Wohngebäudes in Potsdam sind trotz der gravierenden Folgen vor Ort keine bundesweiten Notlagen. Bundesschulden sind aber nur zulässig, wenn die Finanzlage des Bundes erheblich beeinträchtigt ist. Darf nur das betroffene Bundesland Kredite aufnehmen, um einer

¹⁴ §§ 1 f. des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ (Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz 2021 – AufbhEG 2021) vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147).

¹⁵ Siehe hierzu H. Bubrowski, P. Carstens, F. Haupt, E. Lohse, FAZ, 15.12.2023, Nr. 292, S. 2; R. Bollmann, L. Gerster, K. Schuller, FAS, 17.12.2023, Nr. 50, S. 2.

¹⁶ § 2 AufbhEG 2021.

¹⁷ Die Verteilung erfolgte nach diesem Schlüssel: Rheinland-Pfalz: 54,53 Prozent, Nordrhein-Westfalen: 43,99 Prozent, Bayern: 1,00 Prozent, Sachsen: 0,48 Prozent (§ 1 Abs. 4 S. 1 der Aufbauhilfverordnung 2021 vom 15. September 2021 (BGBl. I S. 4214), die durch Artikel 1 der Verordnung vom 31. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 141) geändert worden ist (AufbhV 2021). Die Verordnung wurde auf Grundlage des § 2 Abs. 4 AufbhEG 2021 erlassen).

Not zu begegnen, kann der solidarische Bundesstaat zwar nicht mit Schulden, aber mit Finanzhilfen reagieren.

Das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 wurde mit einer Finanzkraft von insgesamt 30 Mrd. Euro geschaffen. Der Bund sichert die Liquidität. Er stellt dem Sondervermögen Mittel in Höhe von bis zu 30 Mrd. Euro zur Verfügung, die er im Jahr 2021 in einem Umfang von 16 Mrd. Euro und ab dem Jahr 2022 nach Maßgabe der Haushaltsgesetze zuführt. Im Jahr 2021 gingen rund 7 Mrd. Euro über die Verteilung der Umsatzsteuer zu Lasten der Länder.¹⁸ Die hälftige Beteiligung der Länder ab dem Jahr 2022 erfolgte ebenfalls über die Umsatzsteuerverteilung.¹⁹ Im Jahr 2021 hatte der Bundeshaushalt ein Volumen von rund 570 Mrd. Euro.²⁰ Das gesamte Volumen des Fonds machte daher insgesamt 2,63 Prozent, der Bundesanteil des Jahres 2021 lediglich 1,6 Prozent des Bundeshaushalts 2021 aus. Diese Finanzvolumina beeinträchtigen die Finanzlage des Bundes nicht erheblich. Der Bundeshaushalt 2024 hat nach den bisherigen Planungen einen Umfang von rund 445 Mrd. Euro.²¹ Selbst wenn Bundeskredite im Jahr 2021 verfassungsrechtlich zu rechtfertigen waren, liegen im Jahr 2024 Schulden von bis zu 2,7 Mrd. Euro und damit von lediglich rund 0,6 Prozent des Bundeshaushalts unterhalb der Erheblichkeitsschwelle der Schuldenbremse. Die im Finanzrecht bekannte Bagatellgrenze von zehn Prozent wird bei weitem, aber selbst die niedrige Maßgeblichkeitsschwelle von einem Prozent deutlich unterschritten. Auch unter Berücksichtigung des Beurteilungsraumes des Gesetzgebers besteht kein erheblicher Finanzbedarf im Sinne der Art. 109 Abs. 3 S. 2 und Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG. Der Starkregen und die Flut des Jahres 2021 rechtfertigen im Jahr 2024 keine Notfallkredite im Sinne der Schuldenbremse.

3. Längere Notlagen – Kreditfinanzierungen über Haushaltsjahre hinweg

Notlagen erstrecken sich nicht selten über Haushaltsjahre hinweg. Angesichts der Naturkatastrophe im Ahrtal stand allen vor Augen, dass die Aufbauarbeiten nicht im Jahr 2021 abgeschlossen sein werden. Nimmt die öffentliche Hand dann – so könnte man meinen – in den ersten Jahren zweistellige Milliardenbeträge und im Anschluss nur noch entsprechende einstellige Summen an Krediten für die Finanzierung auf,

¹⁸ § 1 Abs. 2a des Finanzausgleichsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. November 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 310) geändert worden ist (im Folgenden: FAG).

¹⁹ § 4 Abs. 1 u. Abs. 3 AufbHG 2021; siehe auch Art. 2 des Entwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ und zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht wegen Starkregenfällen und Hochwassern im Juli 2021 sowie zur Änderung weiterer Gesetze (Aufbauhilfegesetz 2021 – AufbHG 2021), 20.8.2021, BT-Drs. 19/32039, S. 9.

²⁰ <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html> (Abruf: 10.1.2024).

²¹ <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html> (Abruf: 10.1.2024).

folge dies dem vorgezeichneten Plan und damit auch der Schuldenbremse. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben und insbesondere die erhebliche finanzielle Beeinträchtigung müssten daher – das wäre der Gedanke – nur im Jahr des besonderen Ereignisses erfüllt sein.

Einer solchen Deutung von in der Zeit zurückgenommenen Verfassungsvoraussetzungen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil eine klare Absage erteilt: *Erstens* verengt sich der Entscheidungsraum des Gesetzgebers, wenn das besondere Ereignis zurückliegt. *Zweitens* sind aufgrund der wiederholten Nutzung der Notlagenkredite die Darlegungslasten gesteigert.²² *Drittens* müssen nach dem Grundsatz der Jährlichkeit Kredite in jedem Jahr umfassend verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden. Der Grundsatz unterliegt einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Der gesamte Fall ist jährlich durch das Parlament in seiner Warn- und Umgrenzungsfunktion zu prüfen. Kann sich der Haushaltsgesetzgeber auf eine Notlage finanziell durch Steuererhöhungen, Umschichtungen oder Kürzungen im Haushalt einstellen, bedarf es keiner Ausnahmekredite.²³

Wenn Maßnahmen gegen eine Notlage über Jahre hinweg dauern, könnte der Gesetzgeber aber seinen Entscheidungsraum nutzen, um in späteren Jahren geringere Kreditsummen vor der Erheblichkeitsschwelle der Schuldenbremse zu rechtfertigen. Bagatellkredite von unter einem Prozent Vermögen aber auch dann die Finanzlage ersichtlich nicht erheblich zu beeinträchtigen. Das Grundgesetz untersagt dem Bundesgesetzgeber, dem Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 im Jahr 2024 ein Kreditvolumen von bis zu 2,7 Mrd. Euro zuzuweisen.

4. Tilgungspflichten – keine Bagatellkredite

In den gegenwärtigen Krisenzeiten werden staatliche Kredite zuweilen als ein geeignetes und auch als ein notwendiges Instrument verstanden, die öffentliche Hand zu finanzieren. Diese Befunde sind mit der Annahme verbunden, Staatsschulden müssten nicht zurückgezahlt werden. Doch sind Darlehen keine Schenkungen mit Zinspflicht. Ohnehin haben Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG die Diskussion verfassungsverbindlich beendet. Staatsschulden sind zeitnah zu tilgen.²⁴ Der Schuldenstand und die Abhängigkeit vom Finanzmarkt, die mit diesem verbunden ist, dürfen sich langfristig nicht weiter erhöhen. Nimmt die öffentliche Hand heute Kre-

²² Insgesamt BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 (Rn. 125 ff., insbes. 133, 135, 138, 151) – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

²³ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 (Rn. 165 ff., insbes. 166, 172, 183 f., 207) – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

²⁴ Siehe bereits unter I. 2.

dite auf, muss sie morgen Steuergelder einsetzen, um die Schulden und Zinsen zu begleichen. In Fällen von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen hat der Bund die genutzten Kredite ganz in diesem Sinne in angemessener Zeit zurückzuführen (Art. 115 Abs. 2 S. 8 GG).

Diese Rückzahlungspflichten verdeutlichen, dass kleinere Haushaltsposten nicht mit Schulden zu finanzieren sind. Der angemessene Zeitraum für die Rückzahlung eines Bagatellkredits von unter einem Prozent des Haushalts wäre so kurz, dass letztlich durch den Kredit kein finanzieller Handlungsraum gewonnen wäre.

5. Bestätigender Haushalt 2023 – keine Suche nach Kreditposten

Der Befund, die Naturkatastrophe im Ahrtal vermag im Jahr 2024 keine Schulden mehr zu rechtfertigen, findet im Haushalt 2023 eine Bestätigung. Dieser hat dem Aufbauhilfefonds 2021 kreditfinanzierte Mittel von bis zu 1,6 Mrd. Euro zugewiesen.²⁵ Der Bundestag geht dabei davon aus, dass nicht die Folgen einer Naturkatastrophe, sondern die einer außergewöhnlichen Notsituation über Schulden zu finanzieren seien.²⁶ Die Ereignisse im Ahrtal waren jedoch eine Naturkatastrophe. Letztlich sollen die Kredite nicht angesichts dieser Not, sondern aufgrund des Ukrainekriegs, der Entwicklung der Energiepreise, der reduzierten Wirtschaftskraft und der Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts gerechtfertigt werden. Das Urteil aber vermag keine Ausnahmekredite zu begründen. Notlagen im Sinne der Schuldenbremse sind externe Großereignisse, die das Land tiefgreifend beeinträchtigen. Haushaltsposten, die wie die Bagatellkredite für den Aufbauhilfefonds 2021 nur erwogen werden, erfüllen den Tatbestand der Art. 109 Abs. 3 S. 2 Var. 2 u. 3, Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG von vornherein nicht. So drängt sich der Verdacht auf, der Haushaltsgesetzgeber begegne nicht einer Not mit Schulden, sondern suche angesichts der Haushaltskrise Positionen, die er über Ausnahmekredite finanzieren will. Dafür aber steht die Schuldenbremse ersichtlich nicht zur Verfügung.

²⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2023), 27.11.2023, BT-Drs. 20/9500, S. 6, 15, 32; Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 6 u. 7 GG, BT-Drs. 20/9501, 27.11.2023, S. 1; Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses zum Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023, 7.12.2023, BT-Drs. 20/9600, S. 2, 4.

²⁶ Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 6 u. 7 GG, BT-Drs. 20/9501, 27.11.2023, S. 1 (Hervorhebungen nur hier): „Auch in Hinblick auf die Flutkatastrophe im Sommer 2021 insbesondere in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ergibt sich eine **außergewöhnliche Notsituation**, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die **staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt**. [...] Angesichts des weiter bestehenden Erfordernisses zur Beseitigung der Schäden im Ahrtal und in den weiteren betroffenen Regionen **und der hier dargelegten sonstigen Gründe für eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage, die einer Finanzierung durch Umschichtung entgegenstehen**, ist ein Beschluss gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes erforderlich.“ Siehe auch den Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2023), 27.11.2023, BT-Drs. 20/9500, S. 7, 14.

III. Keine grundsätzliche Reform der Schuldenbremse

1. Paradigmenwechsel – die Erfahrung mit kreditfinanzierten sog. Investitionen

Gegenwärtig wird zuweilen vorgeschlagen, der Staat solle über Kredite insbesondere sog. Investitionen finanzieren, um den Herausforderungen der Zeit zu begegnen.²⁷ Diese Vorschläge vernachlässigen eine tiefe historische Erfahrung, die den Müttern und Vätern der geltenden Schuldenbremse vor Augen stand, als sie das Grundgesetz in einem breiten parteiübergreifenden Konsens mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat änderten. Zuvor durften gem. Art. 115 GG a.F. Investitionen und die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch Kredite finanziert werden. Die Tatbestände begrenzten die staatlichen Kredite nicht. Vielmehr öffneten sie einer stetig steigenden Staatsverschuldung das Tor. Die Schulden Deutschlands erhöhten sich von maßvollen rund 63 Mrd. Euro zum Ende des Jahres 1970 auf rund 1.600 Mrd. Euro bis zum Inkrafttreten der neuen Schuldenbremse im Jahr 2009.²⁸

Diese Entwicklung veranlasste die Föderalismusreform II, eine striktere Schuldenbremse in Kraft zu setzen.²⁹ Die kontinuierliche Erhöhung der Staatsverschuldung sollte verlässlich gestoppt werden. Erstmals ordnet das nationale Verfassungsrecht an, die Haushalte des Bundes und der Länder materiell auszugleichen.³⁰ Das Junktim zwischen Investitions- und Verschuldungssummen wurde bewusst aufgegeben. Es hatte die Verschuldung nicht beschränkt, sondern kontinuierlich erhöht. An die Stelle des Junktims ist die Gegenseitigkeit zwischen dem gegenwärtigen Steueraufkommen und der Ausgabenbereitschaft des Staates getreten.

Den Paradigmenwechsel im Umgang mit den Staatsschulden und das politische Umdenken mag der Rücktritt des Finanzministers *Alex Möller* im Mai 1971 verdeutlichen. *Möller* wollte eine Kreditaufnahme des Bundes von umgerechnet weiteren rund 8 Mrd. Euro nicht verantworten. Er trat zurück, weil er „alle Fraktionen des Bundestages wieder [...] auf den Weg der finanzpolitischen Solidität“ zurückführen wollte, damit „Solidität und Stabilität als die beiden Grundforderungen deutscher Innenpolitik beachtet werden.“³¹ Kein Finanzminister ist seitdem aus vergleichbaren Motiven zurückgetreten, obgleich sich die beschriebenen Gefahren intensiviert ha-

²⁷ Siehe hierzu *E. Lohse*, FAZ, 10.2.2024, Nr. 8, S. 2.

²⁸ *Destatis*, Finanzen und Steuern, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, 2022, S. 14.

²⁹ 57. Gesetz zur Änderung des GG v. 29.7.2009 (BGBl. I S. 2248); bereits unter I. 3.

³⁰ Art. 109 Abs. 3 S. 1, Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG.

³¹ *A. Möller*, Genosse Generaldirektor, 1978, S. 486; *ders.*, Tatort Politik, 1982, S. 366 ff.

ben. Eine Ironie der Geschichte besteht darin, dass die aktuelle Schuldenbremse des Grundgesetzes dem Bund erlaubt, Kredite in Höhe von 0,35 Prozent des BIP aufzunehmen.³² Dies entspricht gegenwärtig rund 12 Mrd. Euro³³ und damit mehr als den Schulden, die *Möller* zum Rücktritt bewegten.

2. „Next Generation EU“ – eine Generationenbilanz kann Kredite nicht rechtfertigen

Oft wurde und wird versucht, staatliche Kredite in einer Art Tauschgerechtigkeit zwischen den Generationen zu rechtfertigen. Kreditfinanzierte Investitionen wollen in diesem Sinne der Zukunft dienen. Die europäischen Schulden tragen den Gedanken in ihrem Titel: „Next Generation EU.“ Wird heute investiert, könne morgen die Ernte eingefahren werden. Doch ist vorprogrammiert, dass dieses Versprechen enttäuscht wird. So können kaum Ernten beschrieben werden, die durch die gegenwärtig rund 2.500 Mrd. Euro an expliziten Staatsschulden in Deutschland³⁴ bewirkt wurden. Wer prüft, wie die europäischen Kreditmittel ausgegeben werden, in dem reift der Verdacht, dass auch hier die angekündigten Ernten ausbleiben werden.

Der Gedanke, der Zukunft durch besondere Leistungen zu dienen, war in der jüngeren deutschen Geschichte vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg greifbar. Das Land lag in Trümmern und musste wieder aufgebaut werden. Sodann gelang es im Wirtschaftswunder, Deutschland auf einen nachhaltigen Pfad des Wohlstands zu führen. Dieser Gründergeist bietet auch heute ein Vorbild. Den Menschen kam damals nicht in den Sinn, die nächste Generation müsse die Leistungen der Politik über Schulden finanzieren, weil sie von diesen Leistungen profitiere. Staatliche Kredite wurden nur äußerst maßvoll aufgenommen. Die Leistungen wurden in der Gegenwart erbracht und finanziert.

Ohnehin wäre die Generationenbilanz, mit der gegenwärtig Schulden für Investitionen und in „Next Generation EU“ begründet werden sollen, nur vollständig, wenn auch die Lasten berücksichtigt würden, die bereits in die Zukunft verschoben wurden. Dann aber kann die Bilanz Kredite erkennbar nicht begründen. Die Lasten sind deutlich zu hoch, weil erheblichen Tilgungs- und Zinspflichten, dem Sicherheitsanliegen, dem Klimawandel, Fragen nach Flucht und Vertreibung und der demografischen Entwicklung mit dem Fachkräftemangel und der tiefen Sorge um die Sozialsysteme zu begegnen ist, Infrastrukturen zu erneuern und Abhängigkeiten von ande-

³² Art. 109 Abs. 3 S. 4, Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG.

³³ Destatis, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Bruttoinlandsprodukt, 24.11.2023.

³⁴ Destatis, Pressemitteilung Nr. 494 v. 21. Dezember 2023.

ren Staaten insbesondere in den Bereichen der Sicherheit, der Medizin und der Rohstoffe zu reduzieren sind. Der nächsten Generation sind keine weiteren Lasten aufzubürden, sondern Freiräume zu schaffen.

Ohnehin überzeugt auch eine vollständige monetäre Bilanz der Generationenbeziehung nicht. Kinder müssen nicht Miete zahlen oder Tilgungslasten übernehmen, weil sie in jungen Jahren im Elternhaus wohnen und dieses später erben. Der Leitgedanke des Grundgesetzes, der Gesellschaft und der Politik ist ersichtlich ein anderer. Der Fortschritt ist nicht von der kommenden Generation zu finanzieren, sondern um seiner selbst willen fortzuschreiben.

3. Staatsschulden rechnen sich strukturell nicht – zweifelhafter Investitionsbegriff

Der moderne Staat finanziert sich zuvörderst durch Steuern und erwirtschaftet kaum Gewinne. Kredite können daher – anders als z.B. bei privaten Unternehmen – nicht mit zukünftigen Erträgen begründet werden. Wenn ein Unternehmen eine neue Produktionsanlage über Schulden finanziert, ermöglichen ihm die Gewinne die Tilgung. So rechnet sich ein Kredit mit Zinsen langfristig. Eine solche Rechnung greift für den modernen Staat aber nicht, weil seine Schulden die Steuereinnahmen nicht unmittelbar erhöhen. Selbst wenn z.B. öffentliche Ausgaben für Infrastrukturen unmittelbar zu höheren Steuereinnahmen führen sollten, verlangen sodann Reparaturen, Erweiterungen und Erneuerungen, aber auch die zentralen Aufgaben der Sicherheit, des Rechtsstaats und der Daseinsvorsorge weitere steuerfinanzierte Ausgaben. Der unternehmerische Investitionsbegriff greift für den Staat nicht, weil dieser kein Geld aufwendet, um Gewinne zu erzielen. Die Gesamtbilanz staatlicher Kredite ist strukturell negativ.

4. Der verführerische Staatskredit – eine notwendige Ausnahme in der Demokratie

Die Schuldenbremse erlaubt auch deshalb dem Bund und den Ländern nur, Kredite in besonderen Ausnahmefällen aufzunehmen. Die Schulden sind im Anschluss zeitnah zurückzuführen. Bagatellausgaben dürfen nicht durch Schulden finanziert werden.³⁵ Das Demokratieprinzip bestätigt diese verfassungsrechtlichen Vorgaben in seinem Ursprungsgedanken: no taxation without representation. Die Menschen ent-

³⁵ Soeben unter I. und II.

scheiden durch die Wahl mittelbar über die Steuern und Finanzen, die das gewählte Parlament beschließt. Staatsschulden kappen dieses grundlegende Band, wenn sie in der Zukunft von Menschen zu tragen sind, die noch nicht wählen dürfen. Hier ruht das Verführerische der staatlichen Kredite. Das Parlament kann eine ausgabenwirksame Politik beschließen, ohne sich unmittelbar um die Finanzierung bemühen zu müssen. Die Schuldenbremse dient demgegenüber dem grundlegenden Repräsentationsanliegen der Demokratie. Die Herausforderungen der Zeit sind grundsätzlich in der Gegenwart zu finanzieren.

5. Hohe Staatsschulden – Gefahr für den Staat und die Europäische Union

Dieser Befund stand den Müttern und Vätern der Schuldenbremse vor Augen. Hohe Staatsschulden schlugen sich – so die Begründung des Entwurfs des verfassungsändernden Gesetzes – „dauerhaft in der Verengung staatlicher Handlungsmöglichkeiten sowie in Wachstums- und Beschäftigungsverlusten nieder.“³⁶ Auch das Bundesverfassungsgericht betont in seiner aktuellen Grundsatzentscheidung, dass verlässliche Grenzen der Staatsverschuldung notwendig sind, um die Demokratie zu erhalten.³⁷

Der Bund gibt gegenwärtig rund 40 Mrd. Euro und damit ca. neun Prozent seines Budgets für Zinszahlungen aus.³⁸ Die Wähler stellen die berechtigte Frage, warum diese Mittel dem Finanzmarkt und nicht einer nachhaltigen Politik zugutekommen. In den Jahren 1950 bis 2008, also in der Zeit vor der Niedrigzinsphase, hat Deutschland rund 1.600 Mrd. Euro an Krediten aufgenommen und etwa 1.500 Mrd. Euro für Zinsen ausgegeben.³⁹ Der Staat hat letztlich kaum Finanzkraft gewonnen, aber die Gegenwart und die Zukunft mit erheblichen Zins- und Rückzahlungspflichten belastet. Diese Schuldenpolitik war gegenwarts- und zukunftsvergessen. Zu den erheblichen expliziten Staatsschulden von aktuell rund 2.500 Mrd. Euro⁴⁰ treten die deutlich höheren impliziten Staatsschulden, die auf zukünftige Leistungen in den umlagefinanzierten Sozialversicherungen und auf Versorgungsansprüche zurückzuführen sind. Diese Verpflichtungen sind schwer zu bemessen. Sie übersteigen nach allerdings groben Schätzungen die expliziten Verbindlichkeiten deutlich.⁴¹ Die demogra-

³⁶ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, 24.3.2009, BT-Drs. 16/12410, S. 5.

³⁷ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 (Rn. 140 m.w.N.) – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

³⁸ <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html> (Abruf: 10.1.2024).

³⁹ Insgesamt *Institut für den öffentlichen Sektor*, Runter vom Schuldenberg, 2011, S. 10 f., 28.

⁴⁰ *Destatis*, Pressemitteilung Nr. 494 v. 21. Dezember 2023.

⁴¹ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, WD 4 – 3000 – 021/19, 26.2.2019, S. 4 et passim.

fische Entwicklung in Deutschland verschärft den Krisenbefund und die Gerechtigkeitsfragen. Die Schultern, die die Schulden in Zukunft tragen müssen, werden weniger.⁴² Wenn die Generation der sog. Babyboomer in den umlagefinanzierten Sozialsystemen nicht mehr Leistende, sondern Leistungsempfänger ist, kollabieren die Systeme in der gegenwärtigen Form. Sie sind daher zeitnah zu reformieren.⁴³ Angesichts dieses expliziten und impliziten hohen Schuldenstandes sind der Finanzstaat Deutschland und auch der Euroraum in Gefahr. Damit sich diese Gefahr nicht realisiert, bedarf es der Schuldenbremse und des europäischen Stabilitätsrechts. Dieses Recht schützt die kommende Generation und die Demokratie der Zukunft, bewahrt sie vor einem heutigen Zugriff auf ihre Handlungsfähigkeit. Gerade in den gegenwärtigen Krisenzeiten müssen der Staat und die Europäische Union handlungsfähig sein.

IV. Aktuelle Erwägungen, Staatskredite zu rechtfertigen

1. Das gegenwärtige Hochwasser insbesondere in Niedersachsen

Die Lage in den vom aktuellen Hochwasser betroffenen Gebieten ist weiterhin angespannt. Die Folgen sind vor allem in Niedersachsen spürbar.⁴⁴ Ob das Land Niedersachsen angesichts dieser Notlage Kredite aufnehmen darf, ist hier nicht verfassungsrechtlich zu prüfen. Es geht allein um die Schuldenbremse des Bundes. Die aufgeworfenen grundgesetzlichen Fragen sind vergleichbar mit denen der Naturkatastrophe im Ahrtal.⁴⁵ Die Schuldenbremse erlaubt dem Bund, Kredite in besonderen Ausnahmefällen aufzunehmen. Die Schulden sind im Anschluss in angemessener Zeit zurückzuführen. Bagatellausgaben rechtfertigen Schulden nicht. Der Bund darf Gegenmaßnahmen nur über Kredite finanzieren, wenn die Naturkatastrophe seine Finanzlage erheblich beeinträchtigt.⁴⁶ Eine solche erhebliche Beeinträchtigung der Finanzen des Bundes – nicht des Landes Niedersachsen – durch das Hochwasser ist zwar nicht gänzlich auszuschließen, aber gegenwärtig nicht ersichtlich.

⁴² Destatis, Bevölkerung im Wandel, 2019, S. 17.

⁴³ G. Kirchhof, Intertemporale Freiheitssicherung, 2022, S. 56 ff.

⁴⁴ R. Bingener, FAZ, 6.1.2024, Nr. 5, S. 1.

⁴⁵ Unter II.

⁴⁶ Unter II.

2. Der Ukrainekrieg und der intensiverte Nahostkonflikt

Der Ukrainekrieg und der Nahostkonflikt erlauben gegenwärtig kaum, neue öffentliche Kredite aufzunehmen. Die Gewährleistung der Sicherheit ist eine grundlegende Daueraufgabe des Staates, die nicht durch Schulden, sondern durch Steuern zu finanzieren ist. Der Nahostkonflikt hat sich in jüngerer Zeit in einem großen Leid dramatisch zugespitzt. Er könnte daher grundsätzlich eine Notsituation im Sinne der Schuldenbremse sein. Doch führt er aktuell kaum zu hinreichend hohen Ausgaben für Deutschland. Als Reaktion auf den Ukrainekrieg wurde „zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit“ (Art. 87a Abs. 1a S. 1 GG) das Grundgesetz geändert und das Sondervermögen Bundeswehr eingeführt. Aus ähnlichen Gründen zudem die Schuldenbremse zu bemühen, ist daher verfassungsrechtlich riskant. Jedenfalls müsste der erhebliche Finanzbedarf des Bundes neben den durch Art. 87a Abs. 1a GG ermöglichten Schulden auftreten. Zudem steigen nach der aktuellen Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Begründungslasten und verengt sich der Entscheidungsraum des Gesetzgebers, je länger die Notlage andauert und je öfter sie Ausnahmekredite begründet.⁴⁷ Wenn durch den Ukrainekrieg öffentliche Kredite gerechtfertigt sein sollten, dürften die gewonnenen Mittel ohnehin nur unmittelbar für diese Notsituationen ausgegeben werden. Doch greifen die Haushaltsprobleme jedenfalls gegenwärtig hierüber hinaus. Wie sich der Krieg entwickelt, ist aber derzeit kaum abschätzbar.

3. Ein neues grundgesetzliches Sondervermögen angesichts des Klimawandels?

Der Klimawandel ist kein plötzliches Ereignis, auf das sich der Haushaltsgesetzgeber nicht einstellen konnte. Als lange bestehende und vorhersehbare Entwicklung rechtfertigt er keine öffentlichen Kredite.⁴⁸ Daher wird erwogen, vergleichbar mit der Finanzierung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit (Art. 87a Abs. 1a GG) ein kreditfinanziertes Sondervermögen Klimaschutz ins Grundgesetz aufzunehmen. Eine solche Verfassungsänderung wäre möglich und nicht grundgesetzwidrig. Die Anliegen der Schuldenbremse des Grundgesetzes, der Demokratie, der Handlungsfähigkeit des Staates und der Generationengerechtigkeit zu dienen,⁴⁹ würden aber untergraben. Ohnehin müsste für die notwendige Verfassungsänderung jeweils eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat erreicht werden.

⁴⁷ BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775 (Rn. 125 ff., insbes. 133, 135, 138, 151) – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

⁴⁸ Unter I. 2.

⁴⁹ Unter III.

V. Pfad in die Legalität und die Chance der Haushaltskrise – Ergebnisse

Die Schuldenbremse erlaubt dem Bund und den Ländern in bestimmten Ausnahmesituationen Kredite aufzunehmen. Staatsschulden sind insbesondere gerechtfertigt, um mit den gewonnenen Finanzmitteln gegen Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen vorzugehen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die Schulden sind sodann in angemessener Zeit zu tilgen (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG).

Die Naturkatastrophe im Ahrtal im Jahr 2021 vermag hiernach im Haushaltsjahr 2024 keine Kredite von bis zu 2,7 Mrd. Euro zu rechtfertigen. Der Betrag entspricht rund 0,6 Prozent des Bundeshaushalts und beeinträchtigt die Finanzlage des Bundes daher ersichtlich nicht erheblich. Ohnehin würde die grundgesetzliche Pflicht, die Kredite in angemessener Zeit zurückzuführen (Art. 115 Abs. 2 S. 8 GG), in Fällen solcher Bagatellschulden zu einer umgehenden Tilgung führen. Eine Finanzkraft wird dann durch die Schulden nicht gewonnen, der Sinn der Kredite verfehlt. Auch die schwerwiegende gegenwärtige Flut vor allem in Niedersachsen rechtfertigt derzeit keine Schulden des Bundes, weil sie dessen Finanzkraft nicht erheblich beeinträchtigt.

Hiergegen könnte eingewandt werden, insbesondere die Voraussetzung der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage reduziere sich mit der Zeit, wenn eine Notsituation über Haushaltsjahre hinweg anhält. Angesichts des Starkregens und der Flut im Ahrtal stand allen vor Augen, dass zunächst Schlamm und Trümmer geräumt werden mussten, bevor Straßen, Brücken und weitere Infrastrukturen sowie Gebäude in Stand gesetzt oder neu gebaut werden konnten. Es war von vornherein klar, dass die Mittel über Haushaltsjahre hinweg ausgegeben werden. Wenn dann in den ersten Jahren zweistellige Milliardenkredite und im Anschluss nur noch geringere einstellige Schulden aufgenommen werden, folge dies dem vorgezeichneten Plan. Die Notsituation müsse – dies wäre der Gedanke – im Jahr des Ereignisses, aber nicht mehr in den Folgejahren die Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Das Grundsurteil des Bundesverfassungsgerichts erteilt einer solchen Deutung eine klare Absage. Der Entscheidungsraum des Gesetzgebers verengt sich und die Darlegungslasten erhöhen sich mit der Zeit, die nach der Notsituation vergangen ist. Nach dem strikten Grundsatz der Jährlichkeit müssen Kredite in jedem Jahr umfassend verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden. Kann sich der Haushaltsgesetzgeber auf eine Krise durch Steuererhöhungen oder Haushaltskürzungen einstellen, bedarf es keiner

Ausnahmekredite. Der Gesetzgeber hat einen Entscheidungsraum, in dem er die erhebliche finanzielle Beeinträchtigung durch eine Notsituation konkretisiert. Dieser Raum aber entlässt ihn aus der Verfassungsbindung nicht. Alle Voraussetzungen der Schuldenbremse müssen bei jeder Kreditaufnahme in jedem Jahr vorliegen. Baggatellkredite von unter einem Prozent des Haushalts erlaubt das Grundgesetz nicht.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Grundsatzurteil die Schuldenbremse, die Finanzverfassung und damit Grundpfeiler moderner Staatlichkeit gestärkt. Der zentrale Befund ist Privathaushalten und Unternehmen selbstverständlich: Auch die öffentliche Hand darf nur die Mittel ausgeben, die sie zuvor eingenommen hat. Der Haushaltsgesetzgeber sollte daher auch angesichts der gegenwärtigen Haushaltskrise nicht versuchen, bestimmte Posten über zweifelhafte Kredite zu finanzieren oder die Schuldenbremse grundlegend zu reformieren. Vielmehr ist das Finanzrecht ersichtlich einzuhalten, um die Handlungsfähigkeit des Staates und der Europäischen Union zu schützen und das notwendige Vertrauen der Menschen in den Rechts- und Finanzstaat zurückzugewinnen. Wenn dieses Recht in der Kürze der Zeit für das Haushaltsjahr 2024 nicht eingehalten werden kann, ist ein Pfad einzuschlagen, der das grundgesetzliche Maß erkennbar wahrt. Das Verfassungsrecht kennt solche Pfade in die Legalität, die angesichts besonderer Umstände länger dauern können, sich dem Grundgesetz aber immer weiter annähern müssen.

Die Haushaltskrise, der mit ihr verbundene finanzielle Dominoeffekt für Bund und Länder sowie die Zeitenwende bieten die Chance, sich der Grundlagen des modernen Steuerstaates, der Demokratie, des handlungsfähigen Rechtsstaats und der Freiheit zu vergewissern. Staatskredite sind insgesamt kein Mittel der Politik und der wirtschaftlichen Lenkung. Die gegenwärtigen erheblichen Herausforderungen fordern zwar kluge und kraftvolle finanzielle Anstrengungen. Doch der Staat und die Europäische Union werden die drängenden Aufgaben allein nicht meistern. Wenn aber freiheitsberechtigte Menschen, wenn weitere gesellschaftliche Kräfte und insbesondere eigenverantwortliche Unternehmen sich den Aufgaben annehmen, können Berge versetzt werden. Die Kernidee des modernen Steuerstaates und der Europäischen Union setzt ganz in diesem Sinne auf die Freiheit und insgesamt auf die Entscheidungsverantwortung der privaten Hand. Die öffentliche Hand garantiert keine Ergebnisse, sondern einen verlässlichen rechtlichen Rahmen für die Freiheit und die Erwerbswirtschaft. Dabei schafft sie einen angemessenen sozialen Ausgleich. Die gegenwärtige Zeitenwende fordert keine kreditfinanzierte öffentliche Hand, sondern ein erneuertes Freiheitsvertrauen.

Augsburg, 10. Januar 2024

gez. Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL. M. (ND)