Die Schulden-Verfassungsbeschwerde

Wie Bürger die Schuldenbremse verteidigen können

Simon Diethelm Meyer

11.01.2024 doi: 10.59704/e869349321c5e0b6

Das Haushaltsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 hat die Bundesrepublik Deutschland über Wochen in Atem gehalten und die Ampel-Koalition in eine Krise gestürzt. Viel ist seitdem dazu geschrieben worden, was die Schuldenbremse der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG zulässt und was sie verbietet (siehe etwa hier, hier, hier, hier, hier und hier). Bei der bisherigen Diskussion wenig beleuchtet wurde die Frage, ob Bürger Verstöße gegen die Schuldenbremse im Wege einer Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG rügen können. Wendet man die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannten Institute des Anspruchs auf Demokratie (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) und des intertemporalen Freiheitsschutzes (Art. 2 Abs. 1 GG) konsequent an, hat jeder Bürger einen grundrechtlichen Anspruch auf Einhaltung der Schuldenbremse (siehe hierzu und zum Folgenden *Meyer,* NVwZ 2023, 1698 ff.; *dens.,* DÖV 2024, Heft 3, im Erscheinen). Diesen Anspruch kann jeder einzelne Bürger im Wege der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht durchsetzen. Eine solche „Schulden-Verfassungsbeschwerde" könnte schon bald zu einem Haushaltsurteil 2.0 führen.

Anwendungsfälle der Schulden-Verfassungsbeschwerde

Für eine Schulden-Verfassungsbeschwerde gibt es eine Vielzahl an möglichen Anwendungsfällen. Auf Bundesebene hat der Bundestag mit den Stimmen der Ampelkoalition die Schuldenbremse im Haushaltsjahr 2023 erneut ausgesetzt, da aufgrund des Ukraine-Krieges und der Energiekrise eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Art. 109 Abs. 3 S. 2, Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG bestehe (siehe hier). Für das Haushaltsjahr 2024 plant die Ampelkoalition, ein schuldenfinanziertes Sondervermögen zur Bewältigung der Schäden der Ahrtal-Flutkatastrophe aus dem Jahr 2021 einzurichten (siehe hier). Darüber hinaus werden in der Politik immer wieder Forderungen laut, die Schuldenbremse auch im Jahr 2024 aufgrund des Ukraine-Krieges auszusetzen (siehe etwa hier, hier und hier).

Weitere potentielle Anwendungsfälle einer Schulden-Verfassungsbeschwerde existieren auf Landesebene. So hat der Schleswig-Holsteinische Landtag am 23. November 2023 aufgrund des Aufeinandertreffens von Corona-Pandemie, Ukraine-Krieg und Jahrhundert-Sturmflut für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt (siehe hier). Einen Notlagenbeschluss für das Jahr 2024 hat am 20. Dezember 2023 zudem der Brandenburger Landtag gefasst (siehe hier). Da die Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG auch die Länder bindet, kann das Haushaltsurteil des Bundesverfassungsgerichts auf die Haushalte der Länder übertragen werden (siehe hier).

Teile der Literatur nehmen an, das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) sei die einzige Möglichkeit, um Verstöße gegen die Schuldenbremse zu rügen (siehe etwa *Pracht,* NVwZ 2023, 1906, 1907 und hier). Dieses Verfahren steht allerdings nur einem eng begrenzten Kreis an Antragstellern offen, nicht jedoch einzelnen Bürgern. Gelingt es der Regierungsmehrheit, die parlamentarischen Opposition durch politische Zugeständnisse vom Gang vor das Verfassungsgericht abzuhalten, könnte die Schuldenbremse praktisch sanktionslos umgangen werden. Rechtsstaatlich wäre dies höchst bedenklich: Ein objektives Verfassungsprinzip, auf dessen Einhaltung kein subjektiver Anspruch besteht, bleibt ein stumpfes Schwert.

An dieser Stelle setzt die Schulden-Verfassungsbeschwerde an. Sie befähigt jeden einzelnen Bürger, die Schuldenbremse zu verteidigen. Verstoßen Bund oder Länder gegen die Schuldenbremse, so können Bürger diese Verstöße im Wege der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht rügen. Hierdurch können sie erreichen, dass ein verfassungswidriges Haushaltsgesetz nach § 95 Abs. 3 S. 1 BVerfGG für nichtig erklärt wird. Bislang ist dieser Weg zur Verteidigung der Schuldenbremse, soweit ersichtlich, noch nicht beschritten worden. Dies könnte sich in naher Zukunft ändern.

Rechtsgrundlagen der Schulden-Verfassungsbeschwerde

Prozessual stützt sich die Schulden-Verfassungsbeschwerde auf Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und §§ 90 ff. BVerfGG, materiell auf Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG sowie Art. 2 Abs. 1 GG. Um nach § 90 Abs. 1 BVerfGG beschwerdebefugt zu sein, muss der Beschwerdeführer plausibel die Möglichkeit geltend machen, durch ein Haushaltsgesetz in seinen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzt zu sein. Zu den im Wege der Verfassungsbeschwerde durchsetzbaren Grundrechten gehören etwa die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und die Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG). Ein nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG rügefähiges grundrechtsgleiches Recht ist das Wahlrecht zum Bundestag gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG. Aus diesen Rechten ergibt sich ein Anspruch jedes Bürgers, in seiner Freiheit und demokratischen Teilhabe nicht durch verfassungswidrige Schuldenaufnahme beeinträchtigt zu werden.

Der grundrechtliche Anspruch auf Einhaltung der Schuldenbremse stützt sich auf zwei selbstständige Anspruchsgrundlagen: zum einen auf den Anspruch auf Demokratie aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, zum anderen auf den intertemporalen Freiheitsschutz aus Art. 2 Abs. 1 GG. Die Schulden-Verfassungsbeschwerde ruht somit auf zwei Säulen, von denen eine wegbrechen kann, ohne das Gebäude zu zerstören. Einer „Gesamtschau“ (*Pracht,* NVwZ 2023, 1906, 1907 f.) bedarf es nicht, weil jeder Ansatz für sich allein schon tragfähig ist.

Aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) folgt ein subjektives Recht jedes Bürgers auf demokratische Teilhabe, wie ihn das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen zur europäischen Integration anerkannt hat. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Klimabeschluss den Grundrechten, namentlich der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), das Institut des intertemporalen Freiheitsschutzes entnommen. Beide Rechtsprechungslinien lassen sich auf das Finanzverfassungsrecht übertragen, um die objektiven Verfassungsbestimmungen der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG zu subjektivieren.

Die Schulden-Verfassungsbeschwerde ist die konsequente Fortführung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur europäischen Integration und zum Klimaschutz. Wer diese Entscheidungen für richtig hält, sollte auch einem grundrechtlichen Anspruch auf Einhaltung der Schuldenbremse zustimmen. Ein Kritiker könnte allerdings einwenden, die Institute des Anspruchs auf Demokratie und des intertemporalen Freiheitsschutzes seien als solche schon sehr angreifbar, weshalb ihnen nicht noch neuer Boden – außerhalb des Europa- bzw. Klimaverfassungsrechts – bereitet werden solle (*Pracht,* NVwZ 2023, 1906, 1908). Hierauf ist Folgendes zu erwidern: Auch wer den Instituten des Anspruchs auf Demokratie und des intertemporalen Freiheitsschutzes in ihren ursprünglichen Anwendungsfeldern skeptisch gegenübersteht, sollte einen grundrechtlichen Anspruch auf Einhaltung der Schuldenbremse anerkennen. Denn die Bedenken, die beiden Rechtsfiguren entgegengebracht werden, sind entweder nicht überzeugend oder greifen im Fall der Schuldenbremse nicht. Im Bereich des Finanzverfassungsrechts erweisen sich die Institute sogar als überzeugender als in ihren ursprünglichen Anwendungsfeldern, dem Integrationsverfassungs- bzw. Klimaschutzrecht.

Anspruch auf Demokratie, europäische Integration und Schuldenbremse

Der Anspruch auf Demokratie aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG bildet die Grundlage des PSPP-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020, welches Maßnahmen der Europäischen Zentralbank und ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs als ultra-vires-Akte einstufte. Hieran zeigt sich die besondere Problematik dieses Anspruchs im Bereich des Europaverfassungsrechts: Prüft das Bundesverfassungsgericht im Zuge einer auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gestützten Verfassungsbeschwerde die Einhaltung der Grenzen der europäischen Integration, so begibt es sich in einen Konflikt mit dem Europäischen Gerichtshof, der für sich das Monopol für die Auslegung des Unionsrechts beansprucht (vgl. Art. 19 EUV). Ein derartiger Kompetenzkonflikt besteht im Fall der Schuldenbremse nicht. Im Bereich des Finanzverfassungsrechts ist das Bundesverfassungsgericht das einzige Gericht, das die Einhaltung demokratischer Grundsätze durch den deutschen Haushaltsgesetzgeber überprüfen kann.

Für die Durchsetzung des Finanzverfassungsrechts sieht das Grundgesetz indes spezielle Regelungen vor, welche den Rückgriff auf die Verfassungsbeschwerde versperren könnten. Als vorrangige Spezialregelungen kommen namentlich die abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG sowie die politische Kontrolle durch das Parlament und den Bundesrechnungshof (vgl. Art. 114 GG) in Betracht. Erweisen sich derartige Kontrollmechanismen als nicht hinreichend effektiv, da in der politischen Praxis nur selten verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz gesucht wird, ist dies prinzipiell hinzunehmen, da das Bundesverfassungsgericht stets nur auf Antrag eines Antragsberechtigten tätig werden kann. Allerdings stehen Verfassungsbeschwerde und objektive Kontrollmechanismen nach Wortlaut und Systematik des Grundgesetzes selbstständig nebeneinander. Sofern ein subjektives Recht auf Einhaltung der Schuldenbremse besteht, wird dessen Durchsetzung durch die Existenz objektiver Kontrollmechanismen nicht ausgeschlossen. Das Finanzverfassungsrecht ist verbindliches Verfassungsrecht, kein „soft law“ (siehe hier). Es ist daher sinnvoll und notwendig, dass dessen Einhaltung auf unterschiedlichen Wegen kontrolliert und durchgesetzt werden kann.

Institutionell fällt das Recht zur Haushaltsfeststellung in erster Linie in den Verantwortungsbereich des parlamentarischen Gesetzgebers (siehe hier). Das Budgetrecht gilt sogar als „Königsrecht des Parlaments“. Aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG) und dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 3 GG) könnten sich daher Bedenken gegen die Anerkennung einer Schulden-Verfassungsbeschwerde ergeben. Diese Bedenken lassen sich allerdings durch drei Erwägungen entkräften.

Erstens nimmt das Bundesverfassungsgericht selbst seinen Prüfungsmaßstab zurück, um bei der Kontrolle eines Haushaltsgesetzes das Budgetrecht des Parlaments zu achten. So räumt das Haushaltsurteil vom 15. November 2023 dem Haushaltsgesetzgesetzgeber bei der Auslegung zahlreicher Voraussetzungen der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum ein. Soweit der Gesetzgeber diesen Spielraum überschreitet, ist er verfassungsrechtlich nicht schutzwürdig, ganz gleich, ob der Verfassungsverstoß im Wege der abstrakten Normenkontrolle oder der Verfassungsbeschwerde gerügt wird. Denn das parlamentarische Budgetrecht gilt im Rahmen der Verfassung, nicht aber die Verfassung im Rahmen des parlamentarischen Budgetrechts. Die Schulden-Verfassungsbeschwerde legt dem Haushaltsgesetzgeber keine Schranken auf, die über die Vorgaben der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG hinausgehen. Ein Haushaltsgesetzgeber, der sich an die Verfassung hält, braucht die Möglichkeit einer Schulden-Verfassungsbeschwerde nicht zu fürchten.

Zweitens widerspricht die Schulden-Verfassungsbeschwerde nicht dem Demokratieprinzip. Zwar ist bislang, soweit ersichtlich, in keinem anderen Staat der Welt anerkannt, dass exzessive Staatsverschuldung ein subjektives Recht des Bürgers auf demokratische Teilhabe verletzt. Doch sind besondere Sicherungen für Freiheit und Demokratie, verbunden mit einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit, gerade Alleinstellungsmerkmale des Grundgesetzes. Demokratie ist „Herrschaft auf Zeit“ (BVerfGE 79, 311, 343). Sie soll

Minderheiten ermöglichen, durch friedlichen Machtwechsel zu Mehrheiten zu werden. Vom parlamentarischen Budgetrecht bleibt kaum etwas übrig, wenn die gegenwärtige politische Mehrheit der künftigen politischen Mehrheit durch exzessive Schuldenaufnahme finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten entzieht, sodass große Teile des Staatshaushalts für die Schuldentilgung aufgewendet werden müssen. Im Budgetrecht des künftigen Haushaltsgesetzgebers findet das Budgetrecht des gegenwärtigen Haushaltsgesetzgebers seine Grenze. Die Begrenzung der Staatsverschuldung sichert mithin die Voraussetzungen demokratischer Selbstbestimmung. Aus Sicht des Grundgesetzes ist die Demokratie kein Selbstzweck, sondern um des Menschen willen da (vgl. Art. 1 Abs. 1 GG). Konsequenterweise kann jeder Bürger ein Mindestmaß an demokratischer Gestaltungsfähigkeit verfassungsrechtlich beanspruchen. Dies gilt umso mehr, wenn – wie im Falle der Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG – das Grundgesetz selbst bestimmte Inhalte des Demokratieprinzips verbindlich konkretisiert. Die Schulden-Verfassungsbeschwerde durchbricht somit nicht das parlamentarische Budgetrecht, sondern schützt es vor Aushöhlung.

Schließlich wahrt die Schulden-Verfassungsbeschwerde den Grundsatz der Gewaltenteilung. So richtig es ist, dass die Haushaltspolitik in erster Linie Sache des Gesetzgebers ist, so wichtig ist zugleich, dass das Bundesverfassungsgericht als „Hüter der Verfassung“ über die Einhaltung der Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG) wacht. Denn der Grundsatz der Gewaltenteilung soll den Missbrauch politischer Macht verhindern. Es griffe deshalb zu kurz, den Gedanken der Gewaltenteilung auf das Verhältnis von Legislative, Exekutive und Judikative zu beschränken (siehe *Kägi,* FS Hans Huber, 1961, S. 151 ff.). Wird die Gewaltenteilung als umfassende Vorgabe für die Staatsorganisation ernst genommen, hat sie auch eine zeitliche Dimension. Die Schuldenbremse ist demnach Ausdruck einer „intertemporalen Gewaltenteilung“ zwischen gegenwärtigem und künftigem Haushaltsgesetzgeber: Indem sie jedem Haushaltsgesetzgeber ein jährliches Budget zuweist, beschränkt sie die Macht des gegenwärtigen zugunsten des künftigen Haushaltsgesetzgebers. Hierdurch dient die Schuldenbremse dem Ziel, die politische Macht freiheitsverträglich einzuhegen. Dies ist ein urliberaler Gedanke. Die Schulden-Verfassungsbeschwerde widerspricht daher nicht dem Grundsatz der Gewaltenteilung, sondern verwirklicht ihn.

Intertemporaler Freiheitsschutz, Klimaschutz und Schuldenbremse

Auch das Institut des intertemporalen Freiheitsschutzes stößt in seinem ursprünglichen Anwendungsfeld, dem Klimaschutzrecht, auf Bedenken. Denn die allermeisten CO_2-Emissionen gehen von Privaten aus, die ihrerseits von ihrer grundrechtlichen Freiheit (vgl. Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG) Gebrauch machen. Der Staat lässt die privaten CO_2-Emissionen lediglich zu, veranlasst sie aber nicht. Die Beschwerdeführer des Klimabeschlusses begehrten staatlichen Schutz gegen private, nicht staatliche Freiheitsbedrohungen. Ob der Gesetzgeber die notwendigen Schutzmaßnahmen unterlassen hat, ist keine Frage des Abwehrrechts, sondern eine Frage der grundrechtlichen Schutzpflichten, deren Einhaltung ebenfalls im Wege der Verfassungsbeschwerde überprüfbar ist.

Dieser Einwand greift bei der Schuldenbremse nicht. Denn die Schuldenaufnahme ist ein staatliches Tun, kein Unterlassen. Um die Schulden der Gegenwart mit Zins und Tilgung zurückzuzahlen, muss der Gesetzgeber in der Zukunft in Freiheitsrechte eingreifen, insbesondere durch Besteuerung (vgl. Art. 2 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG). Als funktionales Äquivalent eines Steuereingriffs ist die Schuldenaufnahme eine „Form der Besteuerung künftiger Generationen“ (siehe hier). Daher ist es nur konsequent, die Aufnahme von Schulden ebenfalls grundrechtlichen Rechtfertigungslasten zu unterstellen. Verstößt der Haushaltsgesetzgeber gegen die Schuldenbremse, setzt er jeden Steuerpflichtigen in verfassungswidriger Weise der Gefahr eines künftigen Steuereingriffs aus. Unmittelbar greift zwar erst die künftige Besteuerung in Grundrechte ein. Die Schuldenaufnahme entfaltet aber „eingriffsgleiche Vorwirkung“ (siehe hier), weil in ihr die Gefahr eines künftigen Steuereingriffs rechtlich unumkehrbar angelegt ist. Bereits ein solcher mittelbarer Grundrechts-

eingriff berechtigt nach dem Klimaschutz-Beschluss zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde. Anders als im Bereich des Klimaschutzes geht es im Staatsschuldenrecht um eine rein abwehrrechtliche Konstellation. Private Dritte sind durch eine Begrenzung der Staatsverschuldung nicht unmittelbar nachteilig betroffen. Deshalb muss der intertemporale Freiheitsschutz bei der Schuldenbremse erst recht gelten, selbst wenn man ihn im Bereich des Klimaschutzes für zweifelhaft halten sollte.

In der rechts*politischen* Diskussion wird allerdings vorgebracht, die Schuldenbremse verhindere verfassungsrechtlich (vgl. Art. 20a GG) gebotene Investitionen in dem Klimaschutz und laufe daher dem Anliegen des intertemporalen Freiheitsschutzes zuwider (siehe etwa hier, hier und hier). Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist dieses Argument nicht tragfähig. Es bleibt dem Gesetzgeber unbenommen, die Schuldenbremse einzuhalten und zugleich in den Klimaschutz zu investieren, wenn die politischen Prioritäten entsprechend gesetzt werden (siehe hier). Über die Einhaltung des Klimaschutzgebots (Art. 20a GG) wacht das Bundesverfassungsgericht genauso wie über die Einhaltung der Schuldenbremse.

Das Grundgesetz schreibt in Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG das Gebot einer nachhaltigen Staatsfinanzierung verbindlich fest. Die hierin liegende Wertentscheidung prägt den intertemporalen Freiheitsschutz aus Art. 2 Abs. 1 GG. Klimaschutz und Schuldenbremse schließen sich folglich nicht aus, sondern ergänzen einander. Beide Verfassungsgebote dienen gemeinsam dem Ziel, die Freiheit künftiger Generationen zu schützen.

Der Schlussstein im Schutzwall der Schuldenbremse

Die Schulden-Verfassungsbeschwerde bildet den Schlussstein im Schutzwall der Schuldenbremse. Sie vollendet die Bremswirkung des Finanzverfassungsrechts gegenüber der Politik. Bereits die bloße Möglichkeit einer Schulden-Verfassungsbeschwerde erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Grenzen der Schuldenbremse geachtet werden. Damit stärkt die Schulden-Verfassungsbeschwerde die Durchsetzungskraft des Finanzverfassungsrechts.

Staatsverschuldung geht alle Bürger an, nicht nur Politiker. Die Schulden-Verfassungsbeschwerde setzt jeden einzelnen Bürger in den Stand, die Politik zur Einhaltung der Schuldenbremse zu verpflichten. Um ein Haushaltsurteil 2.0 zu vermeiden, gibt es für den Haushaltsgesetzgeber einen verfassungsmäßigen Weg: die Verfassung einzuhalten.

AUTOR*IN

Simon Diethelm Meyer
Simon Diethelm Meyer ist Rechtsanwalt in der Kanzlei BROCK MÜLLER ZIEGENBEIN Rechtsanwälte Partnerschaft mbB in Kiel.

EMPFOHLENE ZITATION
Meyer, Simon Diethelm: Die Schulden-Verfassungsbeschwerde: Wie Bürger die Schuldenbremse verteidigen können, Verfassungsblog, 11.01.2024, doi: 10.59704/e869349321c5e0b6.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20240112-004257-0.