Die Notbremsung bei der Schuldenbremse

Zu den geplanten Änderungen der Art. 109, 115 und 143h GG

Henning Tappe

14.03.2025 doi: 10.59704/3cd8f5942b3f1a1a

Kurz vor dem Ende der 20. Wahlperiode, die nach Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG mit dem Zusammentritt des neuen Bundestages voraussichtlich am 25. März 2025 endet, soll mit Blick auf die verschärfte Sicherheitslage (ist die Beistandsverpflichtung nach Art. 5 NATO-Vertrag noch verlässlich?) und die bekannten Mängel in der Infrastruktur (Schulen, Schienen, Brücken…) das Grundgesetz geändert werden, um die verfassungsrechtlichen Bindungen der Schuldenbremse zu lockern.

Bislang standen in der rechtswissenschaftlichen Debatte überwiegend parlamentsrechtliche Fragen im Vordergrund. Diese Debatte ist nun vorerst an ihr Ende gekommen, nachdem das Bundesverfassungsgericht heute mehrere Anträge verworfen hat, die sich gegen die Einberufung des 20. Deutschen Bundestages zu Sondersitzungen richteten.

Im Folgenden soll es daher um die finanzverfassungsrechtlichen Aspekte der Reform gehen. Vorsicht: Es wird etwas technisch. Aber wenn man mit großen Summen hantiert, sollte man handwerklich sauber arbeiten.

Finanzierung der Verteidigungsausgaben

Zur Zeit sind drei Entwürfe öffentlich bekannt, der „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h)“ von SPD und CDU/CSU (BT-Drs. 20/15096), der „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109 und 115)“ von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 20/15098) und der „Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Verteidigungsfonds für Deutschland und zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a)“ von der FDP (BT-Drs. 20/15099). Auch ein erstes Kompromisspapier hat den Weg an die Öffentlichkeit gefunden (s. hier).

Der Entwurf von SPD und CDU/CSU sieht vor, sowohl in Art. 109 Abs. 3 als auch (korrespondierend) in Art. 115 Abs. 2 GG eine Bereichsausnahme für „Verteidigungsausgaben“ einzufügen, soweit diese eine Höhe von 1 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts übersteigen. Der Entwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN will die Bereichsausnahme auf die „Gesamtverteidigung“ und „für die Erfüllung sicherheitspolitischer Ausgaben“, die dann im Einzelnen durch Regelbeispiele ergänzt werden, einerseits ausweiten, die Grenze, ab der die Bereichsausnahme greift, aber andererseits auf 1,5 % des BIP erhöhen. Der Gesetzentwurf der FDP sieht hingegen (nur) eine Erhöhung des bereits in Art. 87a Abs. 1a GG geregelten Sondervermögens vor (von einmalig 100 auf einmalig 300 Mrd. Euro), dies aber unter der Voraussetzung, dass die Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien eine Höhe von 2 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in dem jeweiligen Haushaltsjahr übersteigen.

Verfassungsrechtlich sind alle diese Regelungen vorstellbar (d.h. „verfassungsmäßig“). Denn für Verfassungsänderungen gelten materiell nur die Vorgaben des Art. 79 Abs. 3 GG, die hier nicht überschritten sein dürften. Zwar kann man eine erheblich steigende Kreditaufnahme als Demokratieproblem ansehen, weil künftige Gesetzgeber mit Blick auf Zinslasten und Tilgungspflichten eingeschränkt werden. Aber natürlich können auch andere demokratische Entscheidungen (oder ein Unterlassen solcher Entscheidungen) zukünftige Generationen und Parlamente binden, wie das Beispiel Klimaschutz zeigt (BVerfGE 157, 30). Europarechtlich stellt sich die Frage, ob das konkrete auf Grund der gelockerten Regeln ermöglichte Defizit mit den Maastricht-Kriterien (3 % des BIP pro Jahr, Schuldenstand nicht über 60 %) und vor allem den geänder-

ten Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts übereinstimmt. Denn diese beziehen sich nicht auf „Einnahmen aus Krediten“, sondern verlangen nach der jüngsten Reform vor allem „Referenzpfade für Netto-Primärausgaben“ und weichen damit in der Funktionsweise sowohl von der (kameralistischen) Technik in Art. 109 und 115 GG als auch vom früheren europäischen Recht ab, an dem sich die Schuldenbremse orientiert (s. dazu etwa hier). Vieles spricht dafür, dass auch auf europäischer Ebene Bereichsausnahmen für die Verteidigung vorgesehen werden, was es jedenfalls nahelegt, sich bei dem Begriff „Verteidigung“ an dem zu orientieren, was z.B. im Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) ebenfalls als Verteidigung verstanden wird. Auf diese Weise ließe sich das Risiko, bei der späteren Umsetzung der neuen Spielräume gegen die europäischen Fiskalregeln zu verstoßen, zumindest minimieren.

Denn was sind „Verteidigungsausgaben“? Nach der Begründung des Entwurfs von SPD und CDU/CSU (BT-Drs. 20/15096) sind dies „die im Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung) des jeweiligen Haushaltsgesetzes veranschlagten Ausgaben.“ Das kann man so machen, es hilft aber nicht wirklich weiter. Denn nach § 13 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung enthalten die Einzelpläne „die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen eines einzelnen Verwaltungszweigs oder bestimmte Gruppen von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen.“ Damit scheint mir die Definition zirkulär zu sein. Letztlich muss der verfassungsrechtliche Begriff *inhaltlich* bestimmt werden. Teils kann das einfache Gesetz das übernehmen, wie etwa die Ermächtigung in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG-E: „Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben […] um Verteidigungsausgaben oberhalb von 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt […] regelt ein Bundesgesetz.“ Letztlich muss das Tatbestandsmerkmal „Verteidigung“ aber subsumiert werden und ist verfassungsgerichtlich überprüfbar.

Dabei ist eine gewisse Unschärfe im Verfassungstext kein Mangel. Das Grundgesetz arbeitet vielfach mit unbestimmten und ausfüllungsbedürftigen Rechtsbegriffen. Die grundgesetzliche Vorgabe für den Finanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 GG), dass „die unterschiedliche Finanzkraft der Länder *angemessen* ausgeglichen wird“, ist hier nur ein Beispiel. Welches Bruttoinlandsprodukt maßgeblich ist, wird schon jetzt im einfachen Recht konkretisiert, etwa in § 4 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 GG (G 115): „Zugrunde zu legen ist das nominale Bruttoinlandsprodukt des der Aufstellung des Haushalts vorangegangenen Jahres“. Was aber auffällt und durchaus auch Anlass zu Kritik gibt, ist der deutliche Kontrast zwischen technokratischer Exaktheit einerseits und unbestimmter Tatbestandsbildung andererseits. Die Regeln zur Schuldenbremse sind schon jetzt in ihrer Detailverliebtheit für einen Verfassungstext „unmaßstäblich“ (*N. Lammert*, F.A.Z. v. 23.4.2009, S. 1). Gehören Ausdrücke wie „Kontrollkonto“, „finanzielle Transaktionen“ oder „Konjunkturbereinigungsverfahren“ wirklich in eine Verfassung? Aus gutem Grund hatte es der verfassungsändernde Gesetzgeber zuvor vermieden, einen gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Kenntnisstand im Grundgesetz festzuschreiben, um das Grundgesetz „für künftige Fortentwicklungen der wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnis offenzuhalten“ (vgl. BVerfGE 79, 311 [338] m. Hinw. auf BT-Drs. V/1686, S. 3). Ein Mischen von Präzision und Unbestimmtheit ist jedenfalls unschön („geschätzt 1.534.524.574.945,43 Euro“) und führt im Ergebnis zu Unbestimmtheit.

Sondervermögen Infrastruktur

Ein ähnliches Problem ergibt sich bei der Bestimmtheit der Begriffe „Investitionen“ oder „Infrastruktur“ in Art. 143h GG-E (BT-Drs. 20/15096). Zwar sind Ausgaben für Investitionen in § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) definiert, aber der „Erwerb einer Beteiligung“ ist z.B. schon als finanzielle Transaktion von der Schuldenbremse ausgenommen (§ 3 G 115) und der Begriff „Infrastruktur“ ist, wie die aktuelle politische Diskussion zeigt, schillernd: Sind Bildungsausgaben Investitionen in die „soziale Infrastruktur“? Die alte (bis 2009 geltende) Schuldenregel ist gerade daran gescheitert, dass der Investitionsbegriff problematisch ist. Zwar lassen sich Investitionen als

zukunftsbegünstigende Maßnahmen verstehen, die „bei makro-ökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vermehren oder verbessern“ (BVerfGE 79, 311 [355]). Allerdings kann der Wertverzehr im kameralistischen Haushaltssystem, das nur auf die Einnahmen und Ausgaben abstellt („cash flow“), nicht sinnvoll erfasst werden. Dies geht nur mit alternativen Systemen, etwa der staatlichen Doppik, wie sie in einigen Ländern praktiziert wird. Abschreibungen, d.h. der Wertverlust von Investitionen, müssten aber berücksichtigt werden, wenn man Investitionen zum Maßstab der Tragfähigkeit von Schulden macht („Nettoinvestitionen“).

Ein weiteres Tatbestandsmerkmal hat in den Diskussionen mit Blick auf den möglichen „Verschiebebahnhof“ eine besondere Bedeutung erlangt: die „Zusätzlichkeit“. Gemeint ist damit, dass Mittelverschiebungen zwischen dem Kernhaushalt, der ja (hoffentlich) auch weiterhin Ausgaben für Investitionen enthält, und dem Sondervermögen, das nur Investitionen (kredit-)finanzieren darf, verhindert werden sollen. Denn Geld ist nur „die Abstraktion der in einer Gesellschaft vorhandenen Tauschchancen“ (*N. Luhmann*, Grundrechte als Institution, S. 111) und unterliegt im „normalen“ Haushalt dem Gesamtdeckungsprinzip (§ 7 S. 1 HGrG: „Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben.“). Das heißt, dass man dem Geld nicht ansieht, aus welcher Quelle es kommt. Nun könnte aber der ausgeweitete Verschuldungsrahmen *im Ergebnis* auch für andere (konsumtive) Ausgaben verwendet werden („Verschiebebahnhof“). Dabei ist bereits von Bedeutung, an welcher Stelle das Wort „zusätzlich“ in den Art. 143h Abs. 1 GG-E (BT-Drs. 20/15096) eingefügt wird. Zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur sind vermutlich etwas anderes als Investitionen in zusätzliche Infrastruktur. Soll nur „neu“ angeschafft oder gebaut werden? Sind auch Reparatur- und Erhaltungsaufwendungen erfasst? Daneben stellt sich die Frage: Zusätzlich zu was? An welchem Maßstab kann das „zusätzlich“ ansetzen? Am Entwurf des Haushaltsplans für 2025, an der mittelfristigen Finanzplanung, an den Referenzpfaden für die Netto-Primärausgaben nach Verordnung (EU) 2024/1263? Es läge nahe, die Investitionen – parallel zur geplanten Regelung für die Verteidigungsausgaben – an das BIP zu binden. Notwendig ist in jedem Fall eine Synchronisierung mit dem EU-Recht, das wegen des Anwendungsvorrangs und Art. 109 Abs. 2 GG ohnehin gilt.

Schließlich ist mit Blick darauf, dass aus dem Sondervermögen nach Art. 143h Abs. 2 GG-E auch Investitionen von Ländern und Kommunen finanziert werden sollen (BT-Drs. 20/15096, S. 2 f.), auf die Abweichung zu den bisher in Art. 104b, Art. 104c und 104d GG regelten Finanzhilfen hinzuweisen. Nach dem jetzt vorliegenden Entwurf ist es in Zukunft leichter, kreditfinanzierte Finanzhilfen aus dem Sondervermögen zu leisten (Art. 143h Abs. 2 GG-E) als „normale“ Finanzhilfen (Art. 104b ff. GG). In Art. 143h Abs. 2 GG-E ist bislang eine eigene Regel zur Berichterstattung über die Mittelverwendung vorgesehen, obwohl man erwägen könnte, hier auf den bestehenden Art. 104b Abs. 2 und 3 GG zu verweisen. Denn dieser enthält insoweit die Grundregel zu den Finanzhilfen des Bundes an die Länder und wird auch von den weiteren (bestehenden) Bestimmungen über Finanzhilfen zur kommunalen Bildungsinfrastruktur (Art. 104c S. 2 GG) und zum sozialen Wohnungsbau (Art 104d S. 2 GG) in Bezug genommen. Vor allem aber müsste dringend die kommunale Ebene noch in den Verfassungstext aufgenommen werden. Nach der Begründung sollen „sowohl die Investitionen der Länder in ihre eigene Infrastruktur als auch Investitionen in die kommunale Infrastruktur“ von der Norm umfasst sein (vgl. BT-Drs. 20/15096, S. 13), was vernünftig ist. Im Verfassungstext spiegelt sich das jedoch – gerade im Vergleich zu den Art. 104b GG ff. – nicht wider. Die Formulierung in Art. 143h Abs. 2 GG müsste hier also lauten: „Aus dem Sondervermögen […] stehen den Ländern […] für Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) in deren Infrastruktur zur Verfügung“.

Strukturelle Verschuldung der Länder

In der politischen Diskussion bislang weitgehend unbeachtet ist die geplante weitere Regelung, die auch den Ländern nunmehr eine strukturelle Nettoneuverschuldung in Höhe von 0,35 % des BIP ermöglichen soll (Art. 109 Abs. 3 S. 5 ff. GG-E, BT-Drs. 20/15096,

S. 7). Vieles spricht dafür, dass diese Neuregelung die Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat erleichtern soll, und es ist auch durchaus nachvollziehbar, dass die bisherige Regelung (Bund darf sich strukturell verschulden, Länder nicht) reformbedürftig ist. Gleichwohl ist hier vieles nicht durchdacht und auch in der Sache durchaus komplex, was möglicherweise auch erklärt, warum die Länder bei der Reform 2009 auf den ihnen eigentlich „zustehenden" Anteil an der strukturellen Nettoneuverschuldung verzichtet hatten.

Zunächst soll das Grundgesetz nur die Kreditein-nahmen der „Gesamtheit der Länder" regeln. Die spätere „Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme […] auf die einzelnen Länder" soll in der Folge „ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates" regeln. Auch im Finanzausgleich wird das „angemessen ausgeglichen" einfachgesetzlich konkretisiert. Es geht also, aber die Streitanfälligkeit dürfte ähnlich ausfallen. Was ist der Maßstab – Königsteiner Schlüssel, Länder-BIP? Kommt es auf den schon bestehenden Schuldenstand der Länder an? Wie wirkt sich die kommunale Verschuldung aus? Zumindest ungewöhnlich ist auch die Außerkrafttretens-Regelung im Verfassungstext: „Bestehende landesrechtliche Regelungen, die hinter der gemäß Satz 7 festgelegten Kreditobergrenze zurückbleiben, treten außer Kraft." Zwar darf der verfassungsändernde Gesetzgeber auch insoweit in die Länder „hineinwirken" – bei dem Verbot der strukturellen Neuverschuldung durfte er es ja auch. Zudem bricht Bundesrecht Landesrecht (Art. 31 GG). Gleichwohl ist nicht wirklich klar, was hier wann außer Kraft tritt. Solange die Unterverteilung der 0,35 % von der Ländergesamtheit auf die einzelnen Länder noch nicht feststeht, steht auch nicht fest, was für das einzelne Land gilt. Können die Länder nach einem (einmaligen?) Außerkrafttreten „im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen" wieder strengere Regeln einführen? Was passiert, wenn die einfach-gesetzliche Aufteilung wieder geändert wird, treten die Regeln dann erneut außer Kraft? Schließlich ist auch hier das Verhältnis zu den europäischen Vorgaben nicht geklärt. Sollten die europäischen Bestimmungen „zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin" nicht eingehalten sein und den Gesamtstaat „Sanktionsmaßnahmen" treffen, werden diese nach Art. 109 Abs. 5 S. 1 GG von Bund und Ländern „im Verhältnis 65 zu 35" getragen. Die Ländergesamtheit wiederum „trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag" (Art. 109 Abs. 5 S. 2 GG).

Dies scheint mir – vorsichtig formuliert – alles noch nicht recht abgestimmt zu sein. Zwar können viele Detailregelungen noch im einfachen Recht nachgereicht werden. Handwerkliche Fehler im Verfassungstext wird man aber – mangels Zwei-Drittel-Mehrheit – nicht so schnell wieder beheben können. Das betrifft vor allem die fehlenden Kommunen im Sondervermögen und die Regelungen zur strukturellen Nettoneuverschuldung der Länder. Die neueste Einigung – ein konkreter Entwurf liegt noch nicht vor – bessert an einigen Stellen nach. So wird jetzt die „Zusätzlichkeit" für den Bund an einer Investitionsquote im Kernhaushalt von 10 % festgemacht, zugleich wird die Bereichsausnahme für Verteidigung weiter gefasst. Begriffsunsicherheiten bleiben – man wird sie auch nicht ganz vermeiden können.

Und ein kleiner Hinweis zum Verfahren sei noch erlaubt: Der erste „Schuss" muss sitzen, und zwar vor allem auch mit Blick auf den Bundesrat, der der Verfassungsänderung ebenfalls mit Zwei-Drittel-Mehrheit zustimmen muss (Sitzung am 21. März 2025). Denn für ein Vermittlungsverfahren (Art. 77 Abs. 2 GG) und die nachfolgende erneute Beschlussfassung des Bundestages reicht die Zeit wohl nicht mehr.

AUTOR*IN

Henning Tappe
Prof. Dr. Henning Tappe lehrt Öffentliches Recht, deutsches und internationales Finanz- und Steuerrecht an der Universität Trier.

EMPFOHLENE ZITATION

Tappe, Henning: Die Notbremsung bei der Schuldenbremse: Zu den geplanten Änderungen der Art. 109, 115 und 143h GG, Verfassungsblog, 14.03.2025, doi: 10.59704/3cd8f5942b3f1a1a.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20250315-001040-0.