

DSi kompakt

Die Notlagenregelungen in den Schuldenbremsen der Länder – eine Bestandsaufnahme

von Markus Kasseckert

- aktualisierte Fassung vom 18. Dezember 2023 -

Die Corona-Pandemie, die spätestens Anfang 2020 ihren gesamtgesellschaftlich spürbaren Anfang genommen hat, war in vielerlei Hinsicht und auf vielen Ebenen eine Ausnahmesituation. Sie stellte folglich auch für das politische System einen Stresstest dar. Gleichzeitig war sie aus fiskalpolitischer Perspektive ein Experimentierfeld, insofern die in der Schuldenbremse vorgesehene Ausnahmeregelung hier zum ersten Mal seit ihrem Bestehen praktisch vollzogen wurde – sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene.

Die Untersuchung nimmt die vier Ausnahme-Haushaltsjahre 2020 bis 2023 zum Anlass, die auf Bundes- und Länderebene verschiedenen haushaltspolitischen Regelungen zur Ausnahmesituation und den unterschiedlichen haushaltspolitischen Umgang mit ihnen zu beschreiben und erste Schlussfolgerungen daraus zu ziehen. Die vorliegende aktualisierte Fassung berücksichtigt zudem das vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) am 15. November 2023 gesprochene Urteil zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021. Es hatte darin den Nachtragshaushalt für verfassungswidrig und rückwirkend nichtig erklärt und insbesondere wichtige Begriffe und Voraussetzungen im Zusammenhang mit der hier zu behandelnden Ausnahmeregelung der sogenannten Schuldenbremse konkretisiert.

Ähnlich wie im Rahmen der Konjunkturbereinigungsverfahren in den Landes-Schuldenbremsen, die Gegenstand des DSi kompakt Nr. 53¹ waren, zeigt sich in der konkreten Regelung und im Umgang der Länder mit der Notlagenregelung eine recht große Spannbreite im Vergleich. Es soll diese sich aus dem Föderalismus ergebende Varianz zunächst als Chance begriffen werden, mögliche Synergieeffekte aus den unterschiedlichen Erfahrungen abzuleiten. Mittelfristig sollten jedoch die Regelungen auf bestimmte Grundsätze hin vereinheitlicht werden, um dem Ziel der Schuldenbremse nicht entgegenzuwirken und ihre Komplexität zu reduzieren. Die das Papier abschließenden Forderungen machen hierfür konkrete Vorschläge.

¹ Vgl. Kasseckert (2022).

Die Notlagenregelung im Grundgesetz

Einer schwerpunktmäßigen Analyse der Notlagenregelungen auf Länderebene muss eine Betrachtung der Regelungsinhalte im Grundgesetz (GG) und auch der Situation auf Bundesebene vorgeschaltet werden. Zum einen binden die allgemeinen Vorgaben des maßgebenden Art. 109 (3) GG auch die Länder. Zum anderen können die speziell für den Bund geltenden Bestimmungen des Art. 115 (2) S. 6 ff. GG als analytischer Rahmen für die Darstellung der zum Teil eklatant abweichenden Regelungen auf Länderebene herangezogen werden. Darüber hinaus kann ein Überblick über die bisher auf Bundesebene erfolgten Beschlüsse zur Erklärung einer Notsituation sowie das Urteil des BVerfG vom 15. November 2023 instruktive Einblicke in den praktischen Vollzug der Ausnahmeregel geben. Letzteres insbesondere, da die wesentlichen Urteilsgründe ebenso auf Landesebene gelten.²

Die Notlagenregelung im Art. 109 (3) GG

Die hier relevante Stelle im Art. 109 (3) GG lautet:

„Bund und Länder können [...] eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.“

Dieser Artikel regelt sowohl die grundsätzlichen Tatbestandsvoraussetzungen der Ausnahme sowie die Verpflichtung, bei Inkraftsetzung der Ausnahme eine entsprechende Tilgungsregelung zu erlassen. Ersterer wurden durch die Verfassungsrechtsprechung mittlerweile stärker konturiert. Der zweite Punkt entspricht dem grundsätzlichen Anspruch der Schuldenbremse, dem Aufwuchs der Staatsschuldenquote perspektivisch auch in Ausnahmesituationen Grenzen zu setzen. Allerdings werden hier sowohl dem Bund als auch den Ländern Gestaltungsspielräume für die Konkretisierung einer solchen Tilgungsregelung gelassen. Streng genommen kann zumindest auf Bundesebene nicht grundsätzlich von „Tilgung“ im eigentlichen Wortsinn gesprochen werden. Dies wird in der weiteren Betrachtung noch eine Rolle spielen.

Daneben werden hier also bereits die materiellen Voraussetzungen bzw. Kriterien für eine Überschreitung der regulären Kreditaufnahme aufgezählt. Das Kriterium der Außergewöhnlichkeit umfasst zunächst Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen. Der Begriff der Naturkatastrophen lehnt sich an das Rechtsverständnis des Begriffs aus Art. 35 (2) S. 3 und Art. 35 (3) S. 1 GG an. Es handelt sich also um „unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden, wie Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen.“³ Hierzu zählt beispielsweise die Corona-Pandemie sowie die Flutkatastrophe im Ahrtal im Juli 2021. Darauf beruft sich auch der Gesetzgeber im Notlagenbeschluss für den Nachtragshaushalt 2023.⁴

Außergewöhnliche Notsituationen müssen hier fiskalisch kontextualisiert werden, d. h. der Begriff bezieht sich in erster Linie auf die Wirtschafts- und Finanzlage. Es sind demnach „plötzliche Beeinträchtigungen der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines ‚exogenen Schocks‘“⁵, sofern sie aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung des Gemeinwohls erfordern. Ebenso

² Vgl. Wissenschaftliche Dienste (2023).

³ Bundesverfassungsgericht (2023), Rn. 103.

⁴ Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2023).

⁵ Bundesverfassungsgericht (2023), Rn. 104-106.

hinzuzurechnen sind besonders schwere Unglücksfälle wie beispielsweise ein Flugzeug- oder Eisenbahnunglück oder ein Unfall in einem Kernkraftwerk. Voraussetzung ist, dass es „wegen seiner Bedeutung in besonderer Weise die Öffentlichkeit berührt und auf menschliches Fehlverhalten oder technische Unzulänglichkeiten zurückgeht“⁶ und von „haushaltswirtschaftlicher Relevanz“⁷ ist.

Als maßgeblich für das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation gilt nach Verfassungsrechtsprechung ein „Moment der Unbeherrschbarkeit des Ereignisses“⁸. Dadurch sollen sich mittel- und langfristig allmählich vollziehende Entwicklungen, aus denen vergleichbare Ereignisse resultieren – zum Beispiel eine sukzessive Ausweitung der Staatsschulden, die in eine Staatsschuldenkrise mündet –, ausgeschlossen werden. Ebenso ausgeschlossen sind Ereignisse, die auf bloßen Auf- und Abschwungbewegungen des zyklischen Konjunkturverlaufs fußen. Gerade für letzteres kennt die Schuldenregel die sogenannte Konjunkturkomponente.⁹

V. a. vor dem Hintergrund des Klimawandels und den damit verbundenen, häufiger auftretenden Naturkatastrophen ist die Bewertung, ob diese Voraussetzung erfüllt ist oder nicht, nicht trivial. Schließlich wäre es denkbar, dass der Staat zwar prinzipiell die Folgen einer Naturkatastrophe kontrollieren oder zumindest eindämmen könnte, jedoch allein aufgrund von in der Vergangenheit, trotz vorliegender, auf wissenschaftlicher Evidenz beruhender Warnungen, ausgebliebenen präventiven Maßnahmen dazu nicht in der Lage ist. Daraus lässt sich schlussfolgern: Der Klimawandel ist abstrakt keine Legitimationsgrundlage für das Ausrufen einer außergewöhnlichen Notsituation, in deren Folge präventive Maßnahmen zur Verhinderung von durch den Klimawandel ausgelöste Naturkatastrophen ergriffen werden sollen. Das gilt sowohl für den Bund als auch für die Länder.

Das Kriterium der Erheblichkeit ergibt sich wiederum aus dem (finanziellen) Aufwand für Schadensbeseitigung sowie dem etwaigen Aufwand für vorbeugende Maßnahmen.¹⁰ Voraussetzung für eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage ist der nachzuweisende kausale Zusammenhang zwischen der Notsituation und dem Finanzbedarf, i. e. dem Neuverschuldungsbedarf. Die Notsituation muss also ursächlich für die Reaktion des Staates sein, die sich wiederum auf die Finanzlage des Staates auswirkt.¹¹ Allerdings wird dem Gesetzgeber hier ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum eingeräumt. Das BVerfG sieht sich selbst in der Lage lediglich zu prüfen, ob die Notsituation tatsächlich zu einem erhöhten Finanzbedarf geführt hat, nicht jedoch, ab welcher konkreten Höhe eine „erhebliche Beeinträchtigung“ vorliegt.

Wichtig ist festzuhalten, dass es sich bei den bisher behandelten Kriterien um konjunktive Bedingungen handelt. Die Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation muss die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, damit eine Neuverschuldung über das Regelmaß hinaus möglich ist. Davon zu unterscheiden sind Szenarien, in denen Notsituationen nur eine unerhebliche Folge für die Finanzlage des Staates bedingen. Solchen Situationen ist mit anderen Mitteln, „beispielsweise durch Haushaltsumschichtungen, Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen“¹² zu begegnen. Relevant ist diese Überlegung im Rahmen der Flutkatastrophe im Ahrtal des Jahres 2021. Sie wird unter anderen als Grundlage für den Notlagen-Beschluss zum Nachtragshaushalt 2023 herangezogen. Zweifellos handelte es sich hierbei um eine Naturkatastrophe. In Frage steht jedoch, ob die für 2023 dafür geplante, mit Notlagen-Krediten finanzierte Zuführung i. H. v. 1,6 Mrd. Euro tatsächlich eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage darstellt. Schließlich handelt es sich hier um gerade einmal rd. 0,35 Prozent des

⁶ Ebenda, Rn. 104.

⁷ Ebenda, Rn. 105.

⁸ Ebenda, Rn. 109.

⁹ Für eine ausführliche Darstellung vgl. Kasseckert (2022).

¹⁰ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2023), Rn. 110.

¹¹ Vgl. ebenda, Rn. 111.

¹² Ebenda, Rn. 112.

Haushaltsvolumens.¹³ Fragwürdig ist zudem die Begründung des Gesetzgebers, der sich neben der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage auf den „Zeitablauf“ des Nachtragshaushaltsgesetzes bezieht.¹⁴

Noch weitgehend offen ist allerdings die Frage, ob die vorbeugenden Maßnahmen in einem direkten Zusammenhang mit der vorliegenden Notlage stehen müssen oder ob darunter auch vorbeugende Maßnahmen zu fassen sind, die eine Abschirmung gegen potenzielle Notlagen anderer Art ermöglichen. Es ist ein erheblicher Unterschied, ob beispielsweise nach einer Hochwasserkatastrophe Notlagenkredite zur Errichtung von Deichen eingesetzt werden, um Schäden durch eine weitere Hochwasserkatastrophe zu verhindern, oder ob bereits vor einer zu erwartenden Hochwasserkatastrophe Deiche mit Notlagenschulden gebaut werden, um ein solch schadhaftes Ereignis gar nicht erst eintreten zu lassen. Nach der Systematik der Schuldenregel sollte das zweite Szenario eigentlich ausgeschlossen sein. Hier ist das BVerfG in seinem jüngsten Urteil jedoch nicht eindeutig.

Grundsätzlich stehen die materiellen Voraussetzungen vor einem politischen Dilemma.¹⁵ Einerseits müssen sie hinreichend eng definiert sein, um dem basalen Anspruch der Schuldenregel, die Kreditaufnahme zu begrenzen, gerecht zu werden. Eine nicht hinreichend gesetzlich definierte Notlage könnte schließlich bei entsprechenden parlamentarischen Mehrheiten dazu führen, jedwede wirtschaftliche oder gesellschaftliche Herausforderung zur Aufnahme neuer Schulden zu nutzen und damit die Schuldenbremse ad absurdum zu führen. Andererseits darf die Definition aber auch nicht zu restriktiv sein, da sonst das erklärte Ziel, die Handlungsfähigkeit des Staats zur Krisenbewältigung zu gewährleisten¹⁶, unerfüllbar zu werden droht. Hier bestünde also die Gefahr, dass tatsächliche Notsituationen, die einen größeren, durch Kredite finanzierten Handlungsspielraum erfordern, nicht als solche erkannt werden und infolgedessen das Ausbleiben von adäquaten Gegenmaßnahmen zu weiteren negativen gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Konsequenzen führt. Das Urteil des BVerfG hat hier in vielerlei Hinsicht Klarheit geschaffen, dem Gesetzgeber gleichzeitig aber auch einen gewissen Ermessensspielraum zugestanden. Der Ermessensspielraum erstreckt sich auf die Diagnose der Art und des Ausmaßes der Notsituation sowie die Ausgestaltung der Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung und – wie bereits erwähnt – auch auf die Frage, ob eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage vorliegt.¹⁷ So wird die Balance zwischen klaren Regelungen und angemessener Flexibilität zu halten versucht.

Neben den im GG geschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen muss nach dem Urteil des BVerfG auch ein „sachlicher Veranlassungszusammenhang“ zwischen der erklärten Notsituation und den Notlagen-Kreditermächtigungen gegeben sein. Es spricht an dieser Stelle auch vom „notlagenspezifischen Konnexitätsprinzip“.¹⁸ Auf dieses Kriterium hat auch schon ein Rechtsgutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler e. V. hingewiesen, das bereits im Jahr 2020 anlässlich des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 in Auftrag gegeben wurde. Ähnlich wie im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushalts 2021, der Gegenstand des Verfassungsgerichtsurteils vom 15. November 2023 war, wurden auch seinerzeit Notlagen-Kreditermächtigungen an Sondervermögen zugewiesen, damit sie in künftigen Haushaltsjahren zur Finanzierung bestimmter Maßnahmen eingesetzt werden können. Das Gutachten sah bereits hier das mit der Ausnahmeregelung der Art. 109 (3) und Art. 115 (2) S. 6 ff. GG verbundene „staatsschuldenrechtliche Konnexitätsprinzip“ verletzt.¹⁹

¹³ Vgl. Bundesregierung (2023), S. 21 ff.

¹⁴ Vgl. Haushaltsausschuss (2023), S. 2.

¹⁵ Vgl. Schuster et al. (2021), S. 30.

¹⁶ Vgl. Fraktionen der CDU/CSU und SPD (2009), S. 11.

¹⁷ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2023), Rn. 115 ff.

¹⁸ Ebenda, Rn. 127.

¹⁹ Vgl. Gröpl, Christoph (2020), S. 46.

Das BVerfG hat mit seinem Urteil diesem Prinzip nun Verfassungsrang eingeräumt und es dahingehend konkretisiert, dass „Überschreitungen der regulären Kreditobergrenze [...] verfassungsrechtlich nur gedeckt sein [können], wenn der Haushaltsgesetzgeber mit ihnen zweckgerichtet Maßnahmen zur Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation finanziert.“²⁰

Hier stellt das Gericht allerdings auch klar, dass die Kreditaufnahme und der Mitteleinsatz, nicht lediglich auf die Beseitigung der unmittelbaren Folgen der Notlage beschränkt sein muss (Stichwort: präventive Maßnahmen). Allerdings ist es nicht möglich, das Gelegenheitsfenster politisch zu nutzen und mithilfe der Kredite allgemeinpolitische Maßnahmen zu finanzieren. In solchen Fällen ist der sachliche Veranlassungszusammenhang nicht gegeben.²¹

Die Notlagenregelung auf Bundesebene – Art. 115 (2) S. 6 ff. GG

Art. 115 (2) S. 6 ff. GG, der die Kann-Bestimmung des zitierten Art. 109 (3) GG in für den Bund bindendes Verfassungsrecht gießt, bestimmt für die Notlagenregel auf Bundesebene:

„Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen [bezugnehmend auf Art. 115 (2) S. 1 bis 5 GG, d. A.] auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.“

Hier wird Art. 109 (3) GG insofern konkretisiert, als dass formelle Voraussetzungen für das Greifen der Notlagenregelung geschaffen werden. Zwei Kriterien sind hier entscheidend. Erstens muss der Beschluss durch die absolute Mehrheit im Bundestag herbeigeführt werden. Hier hat das BVerfG mit seinem Urteil vom 15. November 2023 dem Gesetzgeber klare Darlegungslasten auferlegt, die verhindern sollen, dass die Ausnahme zur Überschreitung der Regelschuldengrenze selbst zu einer Regel wird.²² In diesem Beschluss muss die vorliegende Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation diagnostiziert werden und es müssen deren Ursachen sowie die Absicht dargelegt werden, durch erhöhte Kreditaufnahmen die Notlage abzuwehren bzw. überwinden. Damit verbunden werden muss eine begründete Prognose, inwiefern die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreichen kann. Die Darlegungslasten erhöhen sich mit einer Fortsetzung der Notlage in folgenden Jahren. Erklärt der Gesetzgeber also innerhalb eines Jahres oder innerhalb aufeinanderfolgender Haushaltsjahre eine Notlage, müssen umso detaillierter mit jedem Beschluss die Gründe für das Fortbestehen und die Geeignetheit der geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung dargelegt werden. Das gilt insbesondere, wenn die ursprünglich veranschlagten Kreditermächtigungen nicht in voller Höhe genutzt wurden und stattdessen umgewidmet werden sollen.²³

Zweitens werden die Tilgungsmodalitäten geregelt. Der Beschluss ist demnach mit einem Tilgungsplan zu verbinden, der wiederum eine Rückführung der Notlagenkredite in einem „angemessenen Zeitraum“ vorzusehen hat. Allerdings ist „angemessen“ ein abstrakter Begriff, dessen konkrete Definition stark von politischen Deutungsspielräumen abhängt.²⁴ Dies zeigt bspw. die von den Fraktionen der Ampel-Koalition beschlossene Streckung des Tilgungszeitraums für die Notlagenkredite der Jahre 2020 und 2021 im

²⁰ Bundesverfassungsgericht (2023), Rn. 133.

²¹ Vgl. ebenda.

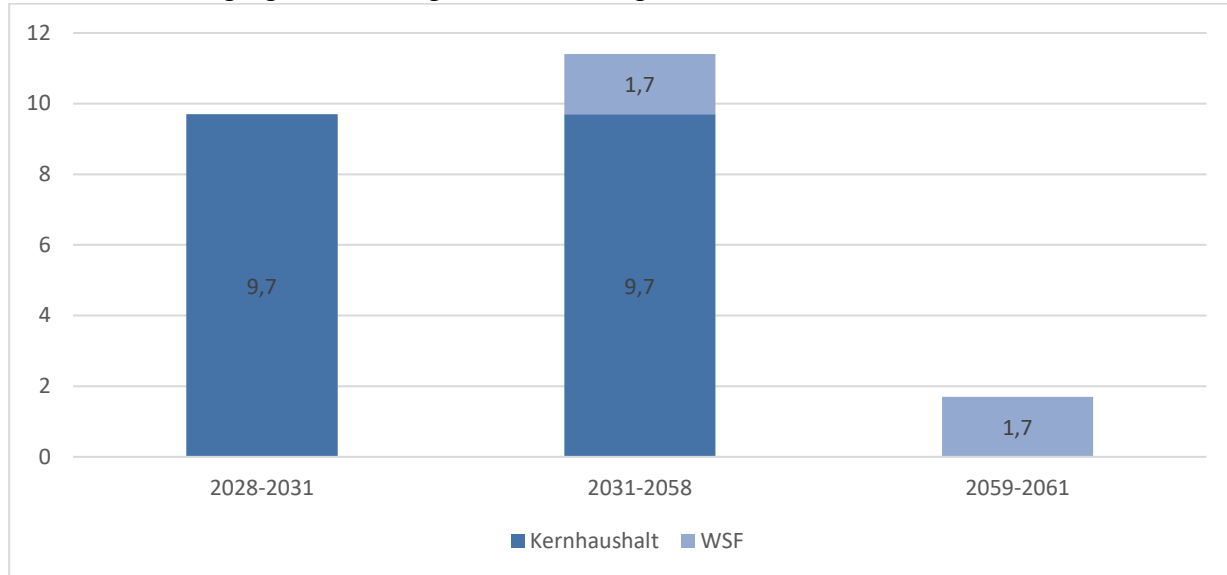
²² Vgl. ebenda, Rn. 149 ff.

²³ Vgl. ebenda, Rn. 151 f.

²⁴ Ähnlich haben wir bereits im Zusammenhang mit dem Bundeswehr-Sondervermögen und seine Tilgungsregelung, die ebenfalls eine Rückführung in einem „angemessenen Zeitraum“ vorsieht, an anderer Stelle argumentiert. Vgl. Kasseckert (2022), S. 9 f. Auch das BVerfG hat in seinem Urteil vom 15. November 2023 dem Gesetzgeber

Zusammenhang mit dem Beschluss zur Erklärung einer Notlage für das Jahr 2022.²⁵ Abb. 1 stellt die sich auf Grundlage der Tilgungspläne der Ampel-Koalition ergebenden Tilgungsverpflichtungen dar. Im Vergleich zu den Tilgungsplänen der Vorgängerregierung hat sich die Ampel-Koalition in den Jahren 2023 bis 2027 einen zusätzlichen fiskalischen Handlungsspielraum geschaffen.²⁶

Abb. 1: Jährliche Tilgungsraten für aufgenommene Notlagenschulden 2020 bis 2023; in Mrd. Euro



Anmerkung: In den Jahren 2031 bis 2058 sind also voraussichtlich – Stand: Dezember 2023 – 11,4 Mrd. Euro p. a. zu tilgen, 9,7 Mrd. Euro aufgrund der Tilgungsverpflichtungen aus den Notlagenkrediten des Kernhaushalts, 1,7 Mrd. Euro wegen des mit Notlagenkrediten befüllten, reaktivierten WSF. In der Darstellung nicht berücksichtigt ist aufgrund einer bisher fehlenden Konkretisierung die ab 2031 beginnende Tilgung des Bundeswehr-Sondervermögens.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2023b), S. 22.

Allerdings ist hier anzumerken, dass der Tilgungsplan nicht unmittelbar zur Nettotilgung verpflichtet. Die Rückführung der Kredite erfolgt i. d. R. über eine regelmäßige Verringerung des Neuverschuldungsspielraums im Tilgungszeitraum. Eine Nettotilgung muss nur in Jahren erfolgen, in denen die zulässige Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt negativ ist (vgl. Tab. 1), d. h. nach Berücksichtigung der strukturellen und konjunkturellen Komponente sowie der finanziellen Transaktionen.²⁷ Für die Länderebene gilt das aufgrund des strikten Neuverschuldungsverbots also nicht. Es ist daher streng genommen euphemistisch, auf Bundesebene hier von einer „Tilgung“ zu sprechen, da sich der Schuldenstand kassenmäßig nicht zwangsläufig verändert. Er ist am Ende des Tilgungszeitraums nur kleiner, als er in einem kontrafaktischen Szenario ohne Tilgungsverpflichtung hätte sein können.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die Höhe der mit der Notlage verbundenen Kreditermächtigung prinzipiell unbegrenzt ist. Zwar h

einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Entscheidung zugestanden, welcher Zeitraum als angemessen für die Rückführung anzusehen ist (vgl. Bundesverfassungsgericht (2023), Rn. 123).

²⁵ Vgl. Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2022a), S. 3. Damit wurden die noch in der 19. Legislaturperiode beschlossenen Tilgungszeiträume für die Notlagenkredite 2020 und 2021 (2023 bis 2042 bzw. 2026 bis 2042) einheitlich zusammen mit den Notlagenkrediten 2022 auf den Zeitraum 2028 bis 2058 gestreckt.

²⁶ Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass am 1. Januar 2031 auch die Tilgungsverpflichtung für die im Rahmen des Bundeswehr-Sondervermögens aufgenommenen Kredite i. H. v. 100 Mrd. Euro beginnt. Zwar ist bis dato nicht entschieden, welchen Zeitraum die Rückführung umfasst (vgl. Fn. 9). Sollten jedoch auch diese Kredite über einen Zeitraum von 31 Jahren linear zurückgeführt werden, ergäbe sich für die Jahre 2031 bis 2058 ein jährlicher Tilgungsbetrag i. H. v. 20,5 Mrd. Euro und für die Jahre 2059 bis 2061 i. H. v. 9 Mrd. Euro.

²⁷ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2022a), S. 13.

at das BVerfG konkretisiert, dass „eine grenzen- und maßstabslose Kreditaufnahme verfassungsrechtlich nicht zulässig ist.“²⁸ Gleichzeitig gesteht es dem Gesetzgeber aber auch hier einen Beurteilungs- und Ermessensspielraum zu und negiert die Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Prüfung darüber, ob sich die krisenbedingte Kreditaufnahme als erforderlich und angemessen erweist.²⁹ Hier kommt wiederum der Begriff des „sachlichen Veranlassungszusammenhangs“ ins Spiel. Die notlagenbedingte Kreditaufnahme und die daraus finanzierten Maßnahmen müssen in ihrer Gesamtheit eindeutig auf die Überwindung der Krisensituation zielen. Die Beurteilung dessen ist wiederum einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich.

Darüber hinaus hat das BVerfG geurteilt, dass u. a. die Prinzipien der Jährlichkeit und der Jährigkeit des Haushaltsvollzugs auch im Rahmen der Ausnahmeregelung Geltung besitzen. Es ist demnach nicht möglich, im Jahr der erklärten Notlage übermäßige Kreditermächtigungen auf Vorrat zu erteilen, um sie in folgenden Haushaltsjahren einzusetzen. Demnach gelten notlagenbedingte Kreditermächtigungen jeweils nur für das Haushaltsjahr, in dem ein Parlamentsbeschluss über das Vorliegen einer Notlage vorliegt. Sollten also am Ende eines Jahres noch nicht benötigte Kreditermächtigungen vorhanden sein, verfallen sie mit Ablauf des Haushaltsjahres. Bei fortgesetzter Notlage muss für jedes Jahr die Notlage erneut von der erforderlichen Parlamentsmehrheit festgestellt werden. Ein Ansparen oder bloßes Verschieben von Kreditermächtigungen auf spätere Jahre bzw. für andere Zwecke ist verfassungswidrig.

Schließlich ist das Prinzip der Fälligkeit für die Haushaltspraxis der aktuellen Bundesregierung von besonderer Relevanz. Es besagt, dass im Haushaltsplan nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden dürfen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich auch kassenwirksam werden. Mit Bezug auf die (Notlagen-)Kreditaufnahme heißt das: Für die Zuordnung der Kreditermächtigung und die entsprechende Obergrenze für die Kreditaufnahme soll die tatsächliche Aufnahme der Kredite maßgeblich sein.³⁰ Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2021 wurde durch die Ampel-Koalition die Buchungssystematik von Sondervermögen in der Schuldenbremse verändert. Demnach sind, statt der Finanzierungssalden, nur noch Zuführungen an Sondervermögen bei der Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme zu berücksichtigen. Diese Veränderung der Buchungssystematik hat es der Regierung technisch erst ermöglicht, noch vorhandene Notlagen-Kreditermächtigungen in den Klima- und Transformationsfonds zu schieben, um sie in späteren Haushaltsjahren kassenwirksam für entsprechende Projekte einzusetzen. Dies widerspricht jedoch dem Prinzip der Fälligkeit. Kreditaufnahmen sind in dem Berechnungsschema der Schuldenregel zu berücksichtigen, wenn sie kassenwirksam werden. Die veränderte Buchungssystematik müsste also wieder rückabgewickelt bzw. erneut verändert werden.

²⁸ Bundesverfassungsgericht (2023), Rn. 129.

²⁹ Vgl. ebenda, Rn. 145.

³⁰ Vgl. ebenda, Rn. 168 und Rn. 173.

Tab. 1: Funktionsweise der Tilgung von Notlagenkrediten im Haushaltsjahr t

	Szenario 1: Tilgung durch Verringerung des Neuverschuldungsspielraums	Szenario 2: Pflicht zur Nettotilgung aufgrund einer negativen zulässigen Nettokreditaufnahme
(1) zulässige Nettokreditaufnahme	13,0 Mrd. Euro	3,0 Mrd. Euro
(2) Tilgungsverpflichtung aus dem Tilgungsplan	5,0 Mrd. Euro	
(3) tatsächlich mögliche Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt [(1) – (2)]	8,0 Mrd. Euro	-2,0 Mrd. Euro*
(4) wg. Notlage aufgenommene und nun fällig werdende Bundesanleihen (vereinfachte Annahme: Fristenkongruenz der Anleihelaufzeiten und des Tilgungsplans)	5,0 Mrd. Euro	
(5) Überrollen fälliger Notlagenanleihen (Tilgung alter zulasten neuer Kredite)	5,0 Mrd. Euro	3,0 Mrd. Euro
(6) Veränderung der Notlagenkredit-Restschuld (5) - (4) durch Nettotilgung	0 Mrd. Euro	-2,0 Mrd. Euro
(7) Effekt des Tilgungsplans	Nur indirekt, da die Notlagenkredit-Restschuld nicht sinkt. Ohne Tilgungsplan hätte der Bund allerdings bis zu 5,0 Mrd. Euro (13,0 statt 8,0 Mrd. Euro) zusätzliche Neukredite für andere Haushaltszwecke aufnehmen dürfen. Der Tilgungsplan bremst hier also lediglich den Schuldenanstieg.	Direkt, weil die Notlagenkredit-Restschuld um 2 Mrd. Euro sinkt. Zusätzlich indirekt, weil der Bund ohne Tilgungsplan bis zu 3,0 Mrd. Euro zusätzliche Neukredite für andere Haushaltszwecke hätte aufnehmen dürfen.

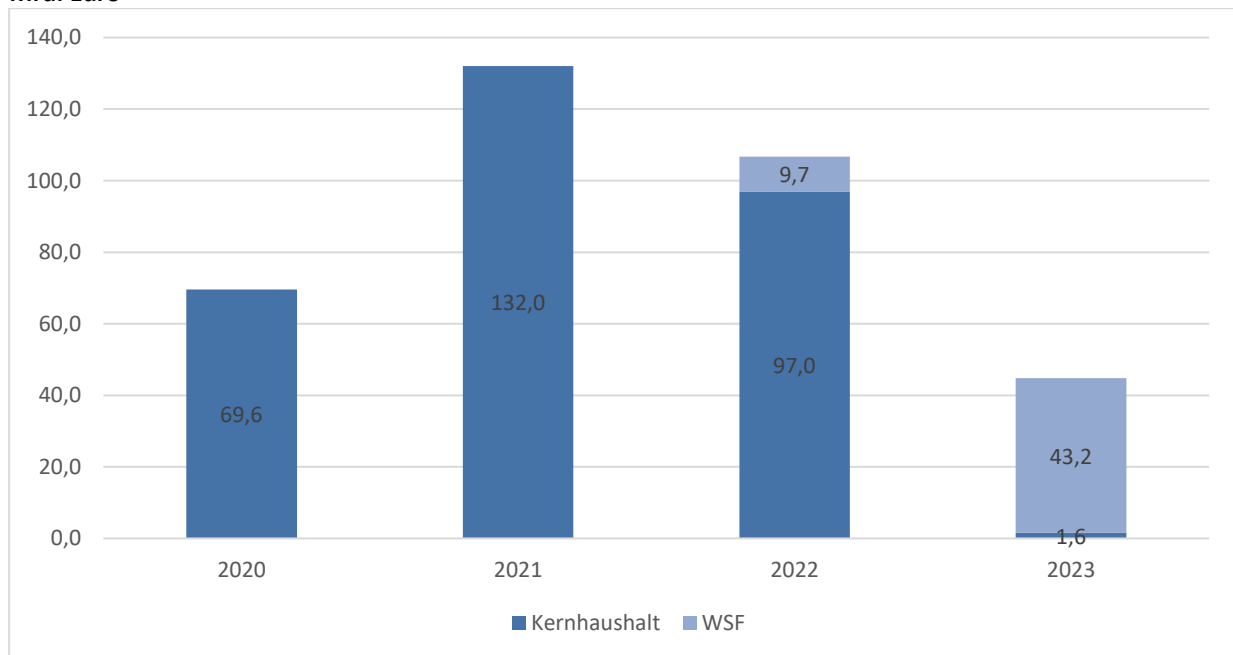
* Im Szenario 2 bestünde für den Bundeshaushalt im Haushaltsjahr t also die Verpflichtung, 2,0 Mrd. Euro netto zu tilgen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Für den Ersten Nachtragshaushalt 2020 wurde auf Bundesebene erstmals Gebrauch von der Ausnahmeregel des Art. 115 GG gemacht. Seither wurde vom Bundestag acht Mal ein Beschluss zur Feststellung einer Notlage verabschiedet.³¹ Abb. 2 gibt einen Überblick über die (geplante) Höhe der Notlagenschulden.

³¹ 1. Nachtragshaushalt 2020: Antrag vom 24. März 2020, Drs. [19/18108](#); 2. Nachtragshaushalt 2020: Antrag vom 17. Juni 2020, Drs. [19/20128](#); Haushalts 2021: Antrag vom 28. September 2020, Drs. [19/22887](#); 1. Nachtragshaushalt 2021: Antrag vom 14. April 2021, Drs. [19/28464](#); 2. Nachtragshaushalt 2021: Antrag vom 26. Januar 2022, Drs. [20/505](#); Haushalt 2022: Antrag vom 30. Mai 2022, Drs. [20/2036](#) und im Rahmen der Reaktivierung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds zum Zwecke der sogenannten Gas- und Strompreisbremse: Antrag vom 18. Oktober 2022, Drs. [20/4058](#); Haushalt 2023: Antrag vom 27. November 2023, Drs. [20/9501](#).

Abb. 2: Höhe der schuldenbremsenrelevanten Notlagenschulden des Bundes in den Jahren 2020 bis 2023, in Mrd. Euro



Anmerkung: Es handelt sich für den WSF im Jahr 2023 um vorläufige Werte, da der Umfang der davon abzuziehenden finanziellen Transaktionen nach aktuellem Stand (Dezember 2023) noch nicht endgültig bestimmt ist.

Quelle: Eigene Darstellung. Für 2020 und 2021: Bundesministerium der Finanzen (2022b), S. 28. Für 2022: Bundesministerium der Finanzen (2023b), S. 20. Für 2023: Bundesregierung (2023), S. 29.

Seit 2020, dem Jahr des ersten Beschlusses nach Art. 115 (2) S. 6 und 7 GG aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie, hat der Bund – inkl. der Gas- und Strompreisbremsen – insgesamt bis zu rd. 353 Mrd. Euro an schuldenbremsenrelevanten Notlagenkrediten aufgenommen bzw. plant sie noch aufzunehmen. Die Aufsichtung verschiedener Krisen und deren wirtschaftliche und finanzielle Folgen in den vergangenen vier Jahren hat die Erklärung einer Notsituation zu einer geübten Praxis werden lassen. Dabei ist jedoch die politische Tendenz zu erkennen, v. a. mit großen Zahlen zu operieren, die nicht immer mit belastbaren Evidenzen untersetzt sind. Hinzu kommt, dass durch eine veränderte Buchungssystematik von Sondervermögen bei der Berechnung der schuldenbremsenrelevanten Kreditaufnahme sowie die Verschiebung von nicht verwendeten Notlagen-Kreditermächtigungen in Sondervermögen die Notlage in der Vergangenheit auch dazu genutzt wurde, Rücklagen für künftige Haushaltsjahre aufzubauen.³² Das BVerfG hat diese Praxis mit seinem Urteil vom 15. November 2023 für verfassungswidrig erklärt. Damit bestätigt es das Ergebnis des oben erwähnten, vom Bund der Steuerzahler bereits 2020 in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens sowie einer Einschätzung des Bundesrechnungshofs.

Die Notlagenregelungen in den Schuldenbremsen der Länder

Da die oben beschriebenen formellen Voraussetzungen im nur die Bundesebene umfassenden Art. 115 GG geregelt sind, ist davon auszugehen, dass sich, qua ihres landesverfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraums, die Notlagenregelungen in den Verfassungen der Länder hier unterscheiden werden. Das Hauptaugenmerk der Analyse der spezifischen Landesregelungen in diesem Kapitel wird also darauf liegen, welche Zustimmungsquoten die Länder voraussetzen und wie die Tilgungsmodalitäten ausgestaltet sind.

In der folgenden Analyse soll es nicht darum gehen, die Notlagenregelung auf Bundes- und Landesebene einer eigenen Interpretation zu unterziehen. Insbesondere geht es nicht darum, die darin enthaltenen „unbestimmten Rechtsbegriffe“³³ zu analysieren, die zwar, soweit sie davon erfasst werden, durch das

³² Vgl. Bundesrechnungshof (2022), S. 20.

³³ Buscher (2022), S. 41.

Urteil des BVerfG vom 15. November 2023 teilweise konkretisiert, teilweise aber weiterhin unbestimmt bleiben. Dennoch sei an dieser Stelle auf eine Besonderheit des Landes Mecklenburg-Vorpommern hingewiesen. Seine Landeshaushaltsordnung konkretisiert die „erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes“ und damit also das weiter oben so bezeichnete Kriterium der Erheblichkeit. Nach § 18 (6) S. 3 der Landeshaushaltsordnung (LHO-MV) ist von einer erheblichen Beeinträchtigung auszugehen, „wenn Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen einen 50 Mio. Euro übersteigenden Mehrbedarf verursachen.“ Dieser Fall zeigt, dass es politisch möglich ist, bisher unbestimmte Rechtsbegriffe gesetzlich konkret zu definieren. Dennoch darf hier aber nicht unerwähnt bleiben, dass die Mehrbedarfsgrenze, ins Verhältnis zum Gesamtetat des Landes Mecklenburg-Vorpommern i. H. v. derzeit rd. 10 Mrd. Euro gesetzt, sehr gering ist. Sie beläuft sich also auf ca. 0,5 Prozent des Gesamtetats. Darüber hinaus werden die 50 Mio. Euro nach § 18 (7) LHO-MV von der Kreditaufnahme abgezogen und unterliegen damit nicht der Tilgungspflicht.

Es geht hier aber vielmehr darum, anhand der oben erwähnten Merkmale (i. e. Zustimmungsquorum, Bestimmungen zum Tilgungsplan, Zeithorizont der Tilgung) einen strukturierten Überblick über die sich teilweise sehr unterscheidenden Regelungsinhalte in den verschiedenen Bundesländern zu geben. Anschließend soll Position dazu bezogen werden, wie die verschiedenen Regelungen vor dem Hintergrund des übergeordneten Ziels der Schuldenbremse, die Staatsschuldenquote nachhaltig zu begrenzen bzw. zu verringern, zu bewerten sind.

Tab. 2: Überblick über die Notlagenregelungen in den Schuldenbremsen der Länder

	Zweidrittelmehrheit	absolute Mehrheit	qualifizierte Mehrheit	einfache Mehrheit	abstrakter Zeitraum	konkreter Zeitraum
Zustimmungsquorum? ¹	HH (der abgegebenen Stimmen), NI (0,5 Prozent-Hürde der Kreditaufnahme), SH	BW (Naturkatastrophen), HB, NI, SL	BW (andere Notlagen)	BY, BE, BB, HE, MV, NW, RP, SN, ST, TH		
Zeithorizont der Tilgung? ²					BW, BY, BE, BB, HB, HH, HE, MV („bestimmter Z.“), NI, NW, RP („konjunkturgerechte T.“), SL, SH, ST	SN, TH

¹ Damit ist gemeint, welche formellen Voraussetzungen jeweils erfüllt sein müssen, um einen Beschluss im Landtag herbeizuführen. ² Hier geht es um die Frage nach den zeitlichen Modalitäten des grundsätzlich mit einem Beschluss zu verbindenden Tilgungsplans.

Quelle: Eigene Darstellung nach den jeweiligen Landesverfassungen, Landeshaushaltsordnungen und ggf. relevanten Einzelgesetzen.

In der Tab. 2 werden die Regelungsinhalte anhand der beiden Kriterien skizziert. Bezüglich der Regelungen des Zustimmungsquorums fällt auf, dass die Mehrzahl der Bundesländer hier weniger restriktiv als der Bund ist. Es reicht dort die einfache Mehrheit, um eine Notlage festzustellen, wohingegen auf Bundesebene eine absolute Mehrheit erforderlich ist.

Ausnahmen davon stellen Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen dar. Diese Länder haben kein konkretes Zustimmungsquorum geregelt. Hier ist demnach kein konkreter Beschluss zur Feststellung einer Notlage herbeizuführen. Es ist also davon auszugehen, dass die Kreditermächtigung des jeweiligen Landesfinanzministeriums, die im Haushaltsgesetz geregelt sein und somit mit einfacher Mehrheit im Landtag verabschiedet werden muss, als mittelbare Feststellung einer Notlage gilt. Daher wurden diese Länder in Tab. 2 dennoch in die entsprechende dritte Spalte eingeordnet. Thüringen expliziert den Fall, indem § 18 (2) S. 1 Nr. 2 der Landeshaushaltsordnung regelt, dass „Ausnahmen [...] von der Landesregierung im Entwurf des Haushaltsgesetzes gesondert klarzustellen [sind].“

Der Bundesregel sind bisher nur vier Länder gefolgt: Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen und das Saarland. Baden-Württemberg und Niedersachsen stellen hier aber eine Besonderheit dar. Baden-Württemberg unterscheidet im einschlägigen Art. 84 (3) seiner Landesverfassung explizit zwischen einer „Naturkatastrophe“ und einer „außergewöhnlichen Notsituation“, als dass für beide Phänomene je eigene Mehrheiten für erfolgreiche Beschlüsse gefunden werden müssen. Naturkatastrophen sind mit einer absoluten Mehrheit festzustellen (vgl. in der Tab. 2 „BW (Naturkatastrophen)“). Außergewöhnliche Notsituationen hingegen sind bei der Anwesenheit von *mindestens* zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags mit Zweidrittelmehrheit festzustellen, mindestens jedoch mit der absoluten Mehrheit (vgl. in der Tab. 2 „BW (andere Notlagen)“). Hier liegt also der besondere Umstand vor, dass die außergewöhnliche Notsituation von einer für eine Verfassungsänderung notwendigen Mehrheit festgestellt werden muss. Diese Regelung führt mit den gegenwärtigen Mehrheitsverhältnissen im baden-württembergischen Landtag dazu, dass die Regierungsfractionen auf mind. drei Stimmen der Opposition angewiesen wären, sollten alle Mitglieder des Landtages bei einer Beschlussabstimmung zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation anwesend sein. Damit soll verhindert werden, dass eine Regierung die Durchführung eigener politischer Programme über Notlagen rechtfertigen bzw. über eine solche Erklärung schuldenfinanzieren kann.³⁴

Auch Niedersachsen kennt zwei unterschiedliche Zustimmungsquoren, die sich jedoch anhand der geplanten Kreditaufnahme differenzieren. Grundsätzlich reicht ein Beschluss mit absoluter Mehrheit. Sofern die geplante Notlagen-Kreditaufnahme jedoch 0,5 Prozent des zuletzt festgestellten Haushaltsvolumens übersteigt, ist nach Art. 71 (4) S. 2, 1. Alt. der Landesverfassung eine Zweidrittelmehrheit notwendig.³⁵

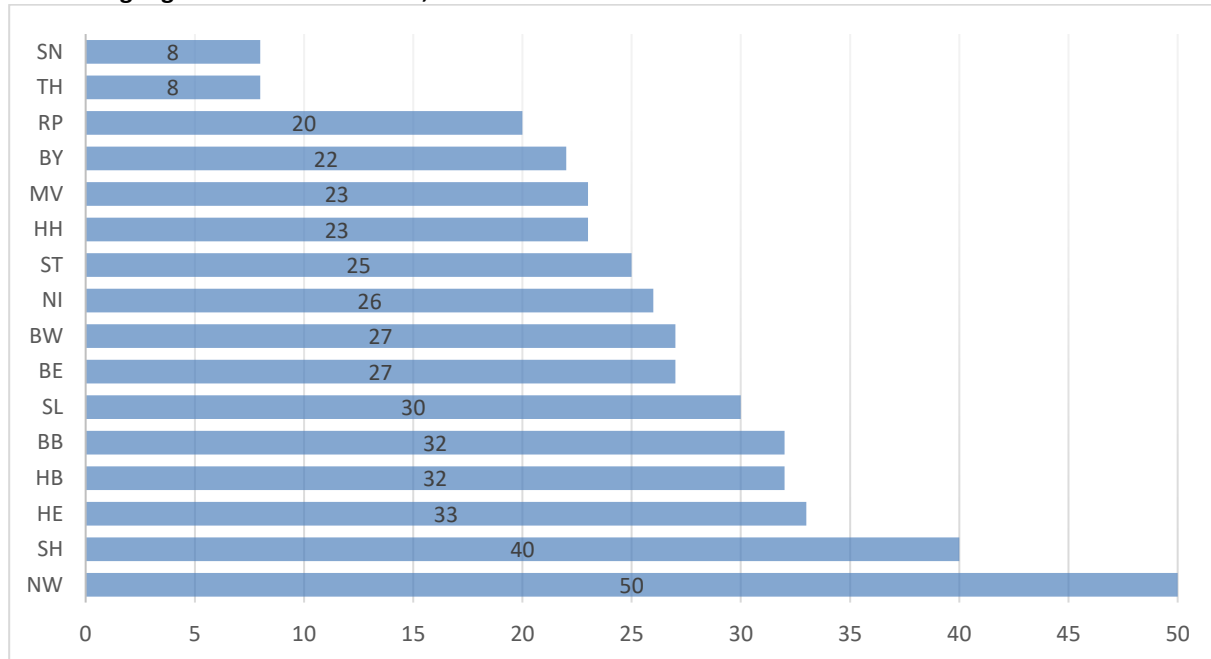
Hamburg und Schleswig-Holstein haben jeweils eine Zweidrittelregelung in ihrer Landesverfassung verankert. Allerdings mit dem Unterschied, dass die hamburgische Regelung lediglich zwei Drittel der abgegebenen Stimmen verlangt, wohingegen die schleswig-holsteinische Regelung zwei Drittel der Mitglieder des Landtages fordert und zwar – anders als in Baden-Württemberg – unabhängig davon, ob es sich um eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation handelt. Damit ist die Regelung in Schleswig-Holstein die im Bundes-/Ländervergleich restriktivste.

Wie im vorherigen Kapitel bereits ausgeführt, ist die Bundesregelung hinsichtlich des Zeithorizonts zur Rückführung der Notlagenkredite mit „angemessener Zeitraum“ sehr abstrakt formuliert, stellt „angemessen“ doch einen überaus dehnbaren Begriff dar. In der fünften Spalte von Tab. 2 ist zu erkennen, dass die überwiegende Mehrheit der Länder der Bundesregelung gefolgt ist und ebenso recht abstrakt von einem „angemessenen Zeitraum“ spricht. Diese Abstraktheit variierend spricht der Art. 65 (2) S. 3 der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern von einem „bestimmten Zeitraum“. Etwas konkreter aber dennoch verhältnismäßig abstrakt spricht der § 4 (2) S. 1 Art.-117-G des Landes Rheinland-Pfalz von einer „konjunkturgerechten Tilgung“.

Sehr konkret regeln hingegen Sachsen und Thüringen die Laufzeit der Tilgung von notlagenbedingten Krediten. Beide Länder haben in ihren jeweiligen Landeshaushaltsordnungen eine verbindliche Laufzeit von höchstens 8 Jahren festgelegt.

³⁴ Vgl. Landtag von Baden-Württemberg (2020), S. 6884.

³⁵ Das Haushaltsvolumen 2021 betrug rd. 35,9 Mrd. Euro. Angenommen Niedersachsen hätte auch für 2022 die Notlage erklärt und also geplant, Notlagenkredite aufzunehmen, so wäre bei einer Kreditaufnahme von mehr als 179,5 Mio. Euro die Zweidrittelmehrheit erforderlich gewesen.

Abb. 3: Tilgungszeiträume der Länder; in Jahren

Quelle: Eigene Darstellung nach Barbaro (2022), S. 82.

Wie in Abb. 3 ersichtlich, wird erwartungsgemäß der Terminus „angemessener Zeitraum“ in den betreffenden Ländern durchaus unterschiedlich politisch umgesetzt. Er umfasst eine Zeitspanne von insgesamt 30 Jahren, angefangen bei Rheinland-Pfalz mit einem Tilgungszeitraum von 20 Jahren bis hin zu Nordrhein-Westfalen mit einem Tilgungszeitraum von 50 Jahren. Daraus erwachsen zwei Probleme: Zum einen kann bei Tilgungszeiträumen zwischen mehr als 30 und 50 Jahren mit guten Gründen bezweifelt werden, dass die Generationengerechtigkeit gewahrt bleibt. Ausgehend von einem angenommenen Generationenabstand von 30 Jahren³⁶, werden zumindest die Tilgungsverpflichtungen der Notlagenschulden der Länder Brandenburg, Bremen, Hessen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen bis auf die nächste Generation gestreckt. Dementsprechend tragen künftige Generationen also zum Teil die Lasten für Leistungen, von denen gegenwärtige Generationen profitieren.

Zum anderen vergrößert sich durch lange Tilgungszeiträume die Gefahr dessen, was *Salvatore Barbaro* als „Plateau-Effekt“ bezeichnet.³⁷ Je länger die Tilgung von Krediten gestreckt wird, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass etwaig erneut aufzunehmende Notlagenkredite wegen zwischenzeitlich auftretender Krisen auf die noch zu tilgenden vormaligen Notlagenkredite aufsetzen. Die Ausnahmeregelung darf sich also nicht nur auf die Seite der Mittelbeschaffung beschränken, sondern muss auch auf die Seite der Mittelrückführung bezogen werden. Notlagenkredite dürfen aufgrund der Gefahr des Plateau-Effekts und zum Wohle der Generationengerechtigkeit nicht wie herkömmliche Kredite getilgt werden, sondern sollten strengeren Tilgungsregelungen unterworfen sein.

³⁶ Das entspricht ungefähr dem derzeitigen durchschnittlichen Alter von Müttern bei der Geburt des 1. Kindes. Vgl. Statistisches Bundesamt (o. J.).

³⁷ Barbaro (2022), S. 75 f.

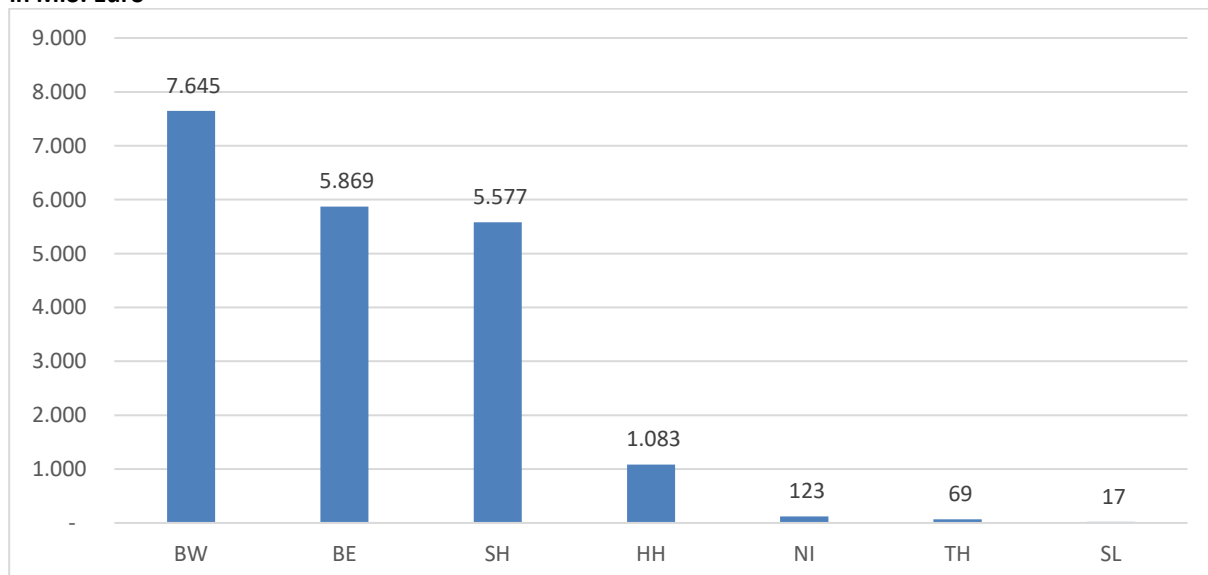
Tab. 3: Erklärung einer Notlage durch die Länder 2020, 2021 und 2022

Notlage erklärt?	Ja	Nein
2020	BB, BE, BW, BY, HB, HE, HH, MV, NI, NW, RP, SH, SL, SN, ST, TH	-
2021	BB, BW, BY, HB, HE, HH, NW, SH, SL, SN, ST	BE, MV, NI, RP, TH
2022	BY, HB, HE, HH, NW, SL, SN, ST	BB, BE, BW, MV, NI, RP, SH, TH

Quelle: Eigene Darstellung nach Buscher et al. (2022), S. 97 ff.; Stabilitätsberichte 2021 und 2022 der Länder an den Stabilitätsrat sowie den Haushaltsplänen der Länder.

Ein Blick auf die tatsächlich in Anspruch genommene Ausnahmeregelung der Länder in den Haushaltsjahren 2020 bis 2022 offenbart zunächst, dass im Jahr 2020 ausnahmslos alle Länder eine Notlage aufgrund der Pandemie erklärt haben. Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass der Haushaltsabschluss 2020 in Bremen positiver ausfiel als erwartet. Dementsprechend hat Bremen von der Möglichkeit, notlagenbedingte Kredite aufzunehmen, keinen Gebrauch machen müssen.³⁸

Die Tatsache, dass 2021 ein differenzierteres Bild hinsichtlich der Erklärung der Notlage zeichnet, deutet auf den unterschiedlichen praktischen Vollzug der Ausnahmeregelung auf Länderebene hin. So haben einige Länder die Möglichkeit zur notlagenbedingten Kreditaufnahme 2020 genutzt, um insbesondere zum Teil eigens dafür geschaffene Sondervermögen mit großen Volumina zu füllen und sich damit finanzielle Spielräume für fortfolgende Jahre zu sichern. Die Nettokreditaufnahme der Kernhaushalte der Ländergesamtheit lag im Jahr 2020 höher als der Finanzierungssaldo. Dies deutet auf verfassungsrechtlich unzulässige „Vorratskreditaufnahme[n]“³⁹ in einigen Ländern für das Jahr 2021 ff. hin (vgl. Abb. 4). Im Jahr 2022 sind weitere Länder dazu übergegangen, von einer wiederholten Erklärung der Notlage abzusehen.

Abb. 4: Länder mit positivem Saldo von Nettokreditaufnahme und Finanzierungsdefizit der Kernhaushalte 2020; in Mio. Euro

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach Buscher et al. (2022).

³⁸ Vgl. Senator für Finanzen (2021), S. 2.

³⁹ Vgl. Förster (2022), S. 84.

Fazit und Forderungen

Wie die Ausführungen zeigen, erweist sich die föderale Struktur im Rahmen der Notlagenregelung nach der Schuldenbremse als ein Experimentierfeld für verschiedene Umsetzungen der grundsätzlichen Vorgaben des Art. 109 (3) GG. Auch hier kann dieses Experimentierfeld als Chance begriffen werden, die unterschiedlichen praktischen Erfahrungen produktiv zur sukzessiven Verbesserung der Regelungen zu nutzen.⁴⁰ Wichtig ist aber auch, dass Umsetzungen und eventuelle Anpassungen der Regelungen stets dem übergeordneten Ziel der Schuldenbegrenzung und -reduktion dienen und nicht als Einfallstor zur schuldenfinanzierten Umsetzung politischer Programme missbraucht werden.

1. Forderung: Die Ausnahmeregelungen auf Bundes- und Länderebene und ihr praktischer Vollzug müssen dem übergeordneten Ziel der Schuldenbremse genügen.

Die Schuldenbremse wurde konzipiert, um die Kreditaufnahme zu begrenzen, mithin die Staatsschuldenquote sukzessive abzubauen. Dies bedeutet, dass auch im Falle von notwendigen Notkrediten, die die Folgen entsprechender Notsituationen abfedern sollen, der Abbaupfad zur Rückführung dieser Schulden zügig nach dem Ende der anlassgebenden Notsituation beschritten werden muss.

2. Forderung: Das Zustimmungsquorum sollte auf die Zweidrittelmehrheit verschärft werden.

Eine Stellschraube, um auch die Ausnahmeregelung stärker an die normativen Ziele der Schuldenbremse zu binden, ist eine Verschärfung des Zustimmungsquorums auf die Zweidrittelmehrheit, sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene. Damit wird verhindert, dass die Erklärung von Notsituationen durch allzu laxen Mehrheitsbestimmungen zur fiskalischen Flankierung von Regierungsprogrammen missbraucht wird. Hamburg, Schleswig-Holstein und zum Teil auch Niedersachsen gehen hier mit gutem Beispiel voran, wobei die Regelung von Schleswig-Holstein aufgrund seiner Strenge vorzuziehen ist.

Um die Bindungswirkung stärker zu entfalten, wäre eine Verankerung dieser Bestimmung auf Verfassungsebene geboten. Die Regelung des Zustimmungsquorums auf einfachgesetzlicher Ebene ist paradox, da die Anforderung der Zweidrittelmehrheit so mit einfacher Mehrheit geändert werden könnte.

3. Forderung: Der Zeithorizont der Tilgungspläne sollte auf maximal 30 Jahre begrenzt werden.

Die Begrenzung des Tilgungszeitraums ist eine weitere Stellschraube, um die Wirkung der Schuldenbremse auch in Ausnahmesituation sicherzustellen. Grundsätzlich sollte die Tilgung schnellstmöglich erfolgen. Um politische Beliebigkeit zu verhindern, ist eine absolute Obergrenze für den Tilgungszeitraum geboten. Hierfür sollten 30 Jahre und damit ein üblicher Generationenabstand vorgesehen werden. So würde verhindert, dass künftige Generationen die Lasten für Notkredite tragen müssen, die ausschließlich gegenwärtigen Generationen zugutekommen.

Darüber hinaus sollte der Tilgungsplan selbst in Form eines eigenen Gesetzes zu verabschieden sein. Zwar hat das BVerfG in seinem Urteil vom 15. November 2023 ausdrücklich festgestellt, dass für den Tilgungsplan auch ein einfacher Parlamentsbeschluss ausreicht, da sich die Bindungswirkung ohnehin durch die verfassungsrechtliche Verankerung im Art. 109 (3) GG wiederfindet. Indem es feststellt, dass ein Gesetzesbeschluss nicht „notwendig“ ist, hat es allerdings gleichzeitig dem Gesetzgeber die Wahl gelassen.⁴¹ Die Gesetzesform würde, aufgrund des erforderlichen Gesetzgebungsprozesses und der damit verbundenen Plenardebatten, fraglos die Legitimität des Tilgungsplans weiter erhöhen.

Wichtig ist festzuhalten, dass die hier beschriebene Maximaldauer des Tilgungszeitraums ab dem Jahr zu laufen beginnt, das auf das Jahr der Erklärung einer Notsituation und damit der Aufnahme von Notlagenkrediten folgt. Es darf also nicht möglich sein, so wie es bspw. die Ampel-Koalition auf Bundesebene getan hat, den Beginn der Tilgung auf einen bestimmten Zeitpunkt in die Zukunft zu verschieben

⁴⁰ Ähnlich haben wir auch bereits im Rahmen der verschiedenen Konjunkturbereinigungsverfahren auf Bundes- und Länderebene argumentiert. Vgl. Kasseckert (2022).

⁴¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2023), Rn. 113.

und erst ab diesem Zeitpunkt 30 Jahre zu tilgen. Demnach wäre also der maximale Tilgungszeitraum für bspw. im Jahr 2022 aufgenommene Notlagenkredite bis 2052 und nicht, wie derzeit geplant, bis 2058.

Es ist in Rechnung zu stellen, dass aufgrund bestimmter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen eine Streckung des Tilgungszeitraums vernünftigerweise geboten wäre. Allerdings muss diese Streckung konsistent begründet sein. Daher sollte die Streckung nur mit einem eigenen Beschluss bzw. einer Gesetzesänderung, die ebenfalls mit einer Zweidrittelmehrheit herbeigeführt werden muss, möglich sein. Dies stünde auch im Einklang mit dem Grundsatz regelgebundener Haushaltspolitik.

4. Forderung: Wo „Tilgung“ draufsteht, muss auch echte Tilgung drin sein.

Wie oben bereits ausgeführt, ist die Rückführung der Notlagenschulden auf Bundesebene grundsätzlich nur simuliert. Eine echte Tilgung ist erst bei einer negativen zulässigen Kreditaufnahme unumgänglich. Grundsätzlich zwingt zwar der sogenannte „Tilgungsplan“ dazu, kompensierend für die Notlagenkredite im Anschluss etwas stärker auf das Pedal der Schuldenbremse zu treten, um den weiteren Schuldenanstieg etwas aufzuhalten. Dies ändert aber nichts daran, dass Notlagenkredite letztlich nicht endgültig getilgt, sondern mittels der in Folgejahren zulässigen Nettokreditaufnahme lediglich umgeschuldet werden. In Analogie zu privaten Schulden würde dieses Vorgehen bedeuten, aus dem jährlichen Dispo-Kreditrahmen (in Analogie zur jährlichen zulässigen Nettokreditaufnahme des Bundes) einen langfristigen Auto-Kredit (in Analogie zu Notkrediten des Bundes) zu „tilgen“. Das Auto (in Analogie zu den aus Notkrediten des Bundes finanzierten Projekten) wäre letztlich nicht bezahlt. Lediglich der für andere Zwecke zur Verfügung stehende Dispo-Kreditrahmen würde sinken.

Selbst wenn dieses Vorgehen im Rahmen der grundgesetzlichen Schuldenbremse verfassungsrechtlich zulässig ist, so sollte daher in Zukunft davon abgesehen werden, diesen Modus simulierter Rückführung als „Tilgung“ zu bezeichnen, da dieser Begriff die wahren Verhältnisse verschleiert. Dies wäre einer transparenten Haushaltspolitik angemessen, die zu Recht vom Steuerzahler eingefordert wird.

Literaturverzeichnis

Barbaro, Salvatore (2022): Die schleichende Aushöhlung der Schuldenbremse: Die Tilgungspläne des Bundes und der Länder. In: Junkernheinrich, Martin; Koriath, Stefan; Lenk, Thomas; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 02/2022. Stuttgart. S. 73-86.

Bund der Steuerzahler e. V. (2022): Das BdSt-Sparbuch für den Bundeshaushalt 2022. Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2021): Monatsbericht des BMF. September 2021. Online verfügbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/09/monatsbericht-09-2021.html?nn=f26a2c4d-5da4-4fd4-b50e-19774ff177c2>, zuletzt geprüft am 01.02.2023.

Bundesministerium der Finanzen (2022a): Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse). Stand: 25.02.2022. Online verfügbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=9, zuletzt geprüft am 14.12.2022.

Bundesministerium der Finanzen (2022b): Monatsbericht des BMF. September 2022. Online verfügbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2022/09/monatsbericht-09-2022.html?nn=f26a2c4d-5da4-4fd4-b50e-19774ff177c2>, zuletzt geprüft am 01.02.2023.

Bundesministerium der Finanzen (2023a): Monatsbericht des BMF. Januar 2023. Online verfügbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/01/monatsbericht-01-2023.html>, zuletzt geprüft am 01.02.2023.

Bundesministerium der Finanzen (2023b): Monatsbericht des BMF. September 2023. Online verfügbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/09/monatsbericht-09-2023.html>, zuletzt geprüft am 13.12.2023.

Bundesrechnungshof (2022): Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2022 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung 2021). Drs. 20/4880. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/048/2004880.pdf>, zuletzt geprüft am 15.12.2022.

Bundesregierung (2023): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2023). Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/095/2009500.pdf>, zuletzt geprüft am 18.12.2023.

Bundesverfassungsgericht (2022): Beschluss des Zweiten Senats vom 22.11.2022. Az. 2 BvF 1/22. Online verfügbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/11/fs20221122_2bvf000122.html?nn=5399840, zuletzt geprüft am 14.12.2022.

Bundesverfassungsgericht (2023): Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023. Az. 2 BvF 1/22. Online verfügbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/11/fs20231115_2bvf000122.html, zuletzt geprüft am 13.12.2023.

Buscher, Daniel (2022): Schuldenbremse und Ausnahmesituation – Konkretisierung durch Rechtsprechung. In: Junkernheinrich, Martin; Koriath, Stefan; Lenk, Thomas; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 01/2022. Stuttgart. S. 40-43.

Buscher, Daniel; Flachs, Alexander; Förster, Wolfgang; Gase, Ariane; Hengstenberg, Dirk; Herold, Thomas; Hoestermann, Anke; Kilian, Maike; Krönert, Enrico; Manig, Corinna; Meyer, Barbara; Mietko, Torsten; Pfeil, Christian; Meyer-Rix, Ulf; Schirwitz, Beate; Schönefeld, Birgitta; Ranscht-Ostwald, Anja; Thater, Christian; Woisin, Matthias (2022): Länderfinanzbericht 2021. In: Junkernheinrich, Martin; Koriath, Stefan; Lenk, Thomas; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 01/2022. Stuttgart. S. 13-266.

Förster, Wolfgang (2022): Vergleichende Übersichten von 2008 bis 2021. In: Junkernheinrich, Martin; Koriath, Stefan; Lenk, Thomas; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 01/2022. Stuttgart. S. 75-96.

Fraktionen der CDU/CSU und SPD (2009): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d). Drs. 16/12410. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/16/124/1612410.pdf>, zuletzt geprüft am 08.12.2022.

Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2022a): Antrag auf einen Beschluss des Deutschen Bundestages gem. Art. 115 (2) S. 6 und 7 GG. Drs. 20/2036. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/020/2002036.pdf>, zuletzt geprüft am 14.12.2022.

Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2022b): Antrag auf einen Beschluss des Deutschen Bundestages gem. Art. 115 (2) S. 6 und 7 GG. Drs. 20/9501. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/095/2009501.pdf>, zuletzt geprüft am 18.12.2022.

Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2023): Antrag auf einen Beschluss des Deutschen Bundestages gem. Art. 115 (2) S. 6 und 7 GG. Drs. 20/4058. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/040/2004058.pdf>, zuletzt geprüft am 14.12.2022.

Haushaltsausschuss (2023): Beschlussempfehlung und Bericht zu dem Antrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (Drucksache 20/9501). Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/096/2009676.pdf>, zuletzt geprüft am 18.12.2023.

Kasseckert, Markus (2022): Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes und der Länder: Sachstand und Reformvorschläge. DSi kompakt, Nr. 53. Online verfügbar unter [https://steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/DSi_Schriften/DSi_kompakt/DSi_kompakt_Nr. 53 - Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes und der L%C3%A4nder.pdf](https://steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/DSi_Schriften/DSi_kompakt/DSi_kompakt_Nr._53_-_Konjunkturbereinigungsverfahren_des_Bundes_und_der_L%C3%A4nder.pdf), zuletzt geprüft am 21.12.2022.

Landtag von Baden-Württemberg (2020): Protokoll der 111. Sitzung. Pl.pr. 16/111. Online verfügbar unter https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Plp/16_0111_06022020.pdf, zuletzt geprüft am 21.12.2022.

Schuster, Florian; Krahe, Maximilian; Sigl-Glückner, Philippa (2021): Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse in ihrer heutigen Ausgestaltung ihrer Aufgabe noch gerecht? Analyse und ein Reformvorschlag. Berlin.

Senator für Finanzen (2021): Stabilitätsbericht der Freien Hansestadt Bremen. Online verfügbar unter https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Haushaltsueberwachung/Haushaltskennziffern%20und%20Stabilit%C3%A4tsberichte/Haushaltskennziffern_und_Stabilit%C3%A4tsberichte_node.html, zuletzt geprüft am 22.12.2022.

Statistisches Bundesamt (o. J.): Das erste Kind kommt immer später, sinkende Geburtenziffern. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Bevoelkerung/Alter-bei-Geburt.html>, zuletzt geprüft am 02.02.2023.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2023): Zur Anwendbarkeit des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 in den Ländern. Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/981082/dcf5eb257f4952fdc6d8e7a7ec8953ce/WD-4-075-23-pdf.pdf>, zuletzt geprüft am 18.12.2023.

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Reinhardtstraße 52, 10117 Berlin

Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-25

E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de

Web: www.steuerzahlerinstitut.de/dsi