

DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND

Ist die Schuldenbremse nach der Corona-Krise noch haltbar?

Johannes Hellermann

Staatliche Schuldenaufnahme verlagert die finanzielle Belastung auf Grund aktueller staatlicher Ausgaben in die Zukunft. Überhöhte kreditfinanzierte Ausgaben können deshalb künftige Generationen belasten und deren Lebenschancen mindern. Der Gedanke der Generationengerechtigkeit ist der zentrale Grund dafür, dass eine übermäßige Staatsverschuldung als ungerecht und verfassungsrechtliche Vorkehrungen dagegen als angezeigt gelten. Dieser Gedanke lag Art. 115 GG a.F., der die Nettokreditaufnahme des Bundes grundsätzlich auf die Summe der veranschlagten Investitionsausgaben beschränkte, ebenso zugrunde wie der 2009 eingefügten sog. Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2, 143d Abs. 1 GG). Diese ist für den Bund 2016, für die Länder 2020 in vollem Umfang in Kraft getreten und verlangt seither – nicht ganz ausnahmslos, aber grundsätzlich – einen Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme.

Auch schon vor und unabhängig von der Corona-Krise haben sich unterschiedliche Auffassungen dazu gefunden, ob die Schuldenbremse sich bewährt hat (exemplarisch im Jahresbericht 2019/20 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung). Überwiegend fand sie, auch vor dem Hintergrund der in den Jahren 2010 bis 2019 gelungenen Rückführung der Staatsverschuldung, positive Beurteilung. Doch wurden bereits kritische Fragen gestellt: Führt die Schuldenbremse unter den Bedingungen eines auch nur mäßigen Wachstums des Bruttoinlandsprodukts nicht zu einem ökonomisch unsinnigen weiteren Absinken der staatlichen Schuldenstandsquote? Lässt sie in konjunkturell schwierigeren Zeiten hinreichende Spielräume für konjunkturgerechte Fiskalpolitik? Ist es konzeptionell überzeugend, auch für öffentliche

Investitionen, von denen künftige Generationen profitieren, keine Kreditaufnahme zuzulassen? Diese letztere Frage ist wegen des erheblichen Bedarfs an öffentlichen Investitionen etwa in den Bereichen Infrastruktur und Digitalisierung, Bildung und klimagerechter Umbau einerseits und der seit langem und bis auf Weiteres günstigen Kreditfinanzierungsbedingungen andererseits besonders virulent gewesen.

„Die Coronakrise ist zu einer besonderen Bewährungsprobe für die Schuldenbremse geworden.“

Die Corona-Krise ist nun zu einer besonderen Bewährungsprobe für die Schuldenbremse geworden. Dabei ist sie für die Krise selbst, solange sie andauert, gerüstet. Sie gestattet Bund und Ländern von der Grundregel des Haushaltsausgleichs ohne Krediteinnahmen abweichende Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Art. 109 Abs. 3 S. 2, 115 Abs. 2 S. 6 GG). Unter Inanspruchnahme dieser Ausnahme hat der Haushalt des Bundes im Jahr 2020 mit erheblich gestiegenen Ausgaben von gut 443 Mrd. Euro und einem Finanzierungsdefizit von gut 130 Mrd. Euro abgeschlossen. Für das Jahr 2021 summiert sich die vorgesehene Nettokreditaufnahme nach dem von der Bundesregierung eingebrachten Nachtragshaushalt auf gut 240 Mrd. Euro bei Gesamtausgaben von knapp 548 Mrd. Euro. Auch für das Haushaltsjahr 2022 mag sich – wie der Eckpunktebeschluss der Bundesregierung vom 24. März 2021 annimmt – noch eine Anwendung der

Ausnahmeklausel wegen dann noch anstehender besonderer Ausgabebelasten zur Bekämpfung der gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie rechtfertigen lassen; sie erscheint zur Erreichung des Haushaltsausgleichs freilich auch unvermeidlich.

„Sowohl ein harter Sparkurs wie auch höhere Steuern können die Wachstums- und damit auch die Konsolidierungsaussichten beeinträchtigen.“

Für die Haushaltsjahre nach Überwindung der Krise, in denen keine besonderen krisenbedingten Ausgaben mehr anfallen, aber greift wieder das Gebot des Haushaltsausgleichs ohne Nettokreditaufnahme. Die Haushaltspolitik steht dann vor einer mehrfach begründeten Herausforderung. Weil die Verfassung verlangt, die aufgenommenen Kredite nach einem aufzustellenden Plan – beim Bund: binnen eines angemessenen Zeitraums – zu tilgen, sind die krisenbedingten Finanzierungslasten von mehreren Mrd. Euro jährlich bis 2042 zu tragen. Gleichzeitig ist mit verringerten Einnahmen auf Grund des krisenbedingten, erst allmählich aufzuholenden Wirtschaftseinbruchs zu rechnen. Die Reaktionsmöglichkeiten sind begrenzt und jeweils risikobehaftet. Eine noch weitergehende Streckung der Tilgung könnte die jährliche Belastung nur mäßig senken, würde aber auf einen langen Zeitraum die Spielräume zur Bewältigung möglicher neuer Herausforderungen verengen. Im Übrigen bleiben zur Herstellung des Haushaltsausgleichs nur die Möglichkeiten der Ausgabendisziplin oder der Einnahmesteigerung durch erhöhte Abgaben. Sowohl ein harter Sparkurs wie auch höhere Steuern können jedoch die Wachstums- und damit auch die Konsolidierungsaussichten beeinträchtigen.

Auch unter diesen schwierigen Bedingungen bleibt es geboten, die krisenbedingt auf Rekordwerte angewachsene Staatsverschuldung zu reduzieren und der Politik dafür auch verfassungsrechtliche Vorgaben zu machen. Zu Recht hat sich jedoch in den vergangenen Wochen in Politik und Finanzwissenschaft eine Debatte darüber entwickelt, ob die bestehende Schuldenbremse für die Zeit nach Überwindung der Corona-Krise unverändert beizubehalten ist. Die fachlich berufene Finanzwissenschaft ist sich – unter den Bedingungen einer für alle ungewissen künftigen konjunkturellen Entwicklung – uneins in der Einschätzung, wie stark Ausgabenreduktionen bzw. höhere Abgaben das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen könnten. Gleiches gilt für die Beurteilung der Chancen, durch

kreditfinanzierte staatliche Ausgaben Wirtschaftswachstum und Einnahmensteigerungen zu generieren.

„Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist es unter diesen Vorzeichen fragwürdig, die Politik auf ein striktes Nettokreditaufnahmeverbot festzulegen.“

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist es unter diesen Vorzeichen fragwürdig, die Politik auf ein striktes Nettokreditaufnahmeverbot und damit auf Ausgabenreduktion und/oder Abgabenerhöhung festzulegen. Hinzu kommt ein spezieller Aspekt. Ökonom_innen sehen theoretische und empirische Anhaltspunkte dafür, dass Sparzwänge vor allem öffentliche Investitionen treffen könnten. Angesichts des gegebenen Investitionsbedarfs wäre es der Mühe wert, über eine verfassungsrechtliche Öffnung und einfachrechtliche Ausgestaltung der Schuldenbremse nachzudenken, die eine Nettokreditaufnahme gerade für Investitionsausgaben zulässt.

„Eine Lockerung für Investitionen könnte die Schuldenbremse und die in Art. 115 GG a.F. realisierte ‚Goldene Regel‘ unter der Idee der Generationengerechtigkeit zusammenführen.“

Dies erscheint angeraten, auch wenn der überkommene haushaltsrechtliche Investitionsbegriff erhebliche Schwachstellen hat, der verfassungsändernde Gesetzgeber 2009 sich deshalb gerade auch von ihm lösen wollen und zuletzt der Bundesrechnungshof von seiner Heranziehung im Rahmen einer modifizierten Schuldenbremse abgeraten hat. Eine investive Ausgabenprivilegierende Lockerung könnte die Schuldenbremse und die in Art. 115 GG a.F. realisierte sog. Goldene Regel unter der Idee der Generationengerechtigkeit zusammenführen.

August 2021

Johannes Hellermann ist Professor für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Universität Bielefeld.

DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND. WIE VERÄNDERT DIE CORONAKRISE RECHT, POLITIK UND GESELLSCHAFT?

Die Corona-Pandemie markiert die entscheidendste Krise der demokratischen Staaten und Gesellschaften seit dem Zweiten Weltkrieg. Von erheblichen Grundrechtseingriffen über die strapazierte Funktionsfähigkeit der politischen Institutionen bis hin zu immensen wirtschaftlichen und sozialen Folgeschäden stellt sie unser Gemeinwesen auf eine vorher nicht gekannte Probe. Gleichzeitig macht die Krise bestehende, längerfristige Herausforderungen des demokratischen Systems mit besonderer Deutlichkeit sichtbar. Daraus ergeben sich vielfältige demokratierelevante Fragen an die Wissenschaft, die wir in der neuen E-Papierreihe diskutieren wollen.

Alle bisher erschienen Beiträge sind [hier](#) abrufbar.

Kontakt: Alina Fuchs, Friedrich-Ebert-Stiftung, alina.fuchs@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.