

# AUFSATZ

Tino Petzold

## Das Ende der Schuldenbremse?

### Staatsverschuldung in der Pandemie

#### 1 Einleitung<sup>1</sup>

Während die Beherrschung der epidemiologischen Seite der Pandemie im globalen Norden zunehmend möglich scheint, steht die Auseinandersetzungen um die öffentlichen Folgekosten der pandemischen Wirtschafts- und Reproduktionskrise gerade erst am Anfang. Die Schuldenbremse ist hierfür eine zentrale Hintergrundbedingung. Sie bildet den (verfassungs-)rechtlichen Grundstein konstitutionalizierter Austerität in Deutschland. Mit Austerität wird in der Regel staatliche Sparpolitik in Zeiten der Wirtschaftskrise bezeichnet. Mit *konstitutionalizierter* Austerität wird in der Literatur die Festschreibung einer solchen Sparsamkeitspolitik im Verfassungsrecht bezeichnet.<sup>2</sup> Dies führt dazu, dass die Spielräume staatlicher Haushaltspolitik systematisch und langfristig unter dem Vorzeichen extremer Sparsamkeit verringert werden, selbst wenn in wirtschaftlich guten Zeiten nicht aktiv gespart werden muss. Im Ergebnis wird die öffentliche Hand qua Recht daran gehindert, die Ressourcen zu mobilisieren, die zur Bearbeitung gesellschaftlicher Problemlagen benötigt werden – seien dies mangelhafte soziale und physische Infrastrukturen, die Krise der sozialen Reproduktion, die Klimakrise oder die sozialräumliche Polarisierung in der Abstiegs gesellschaft.

In der Corona-Pandemie liegt nun regelmäßig in der Luft, dass diese Schuldenbremse „ausgesetzt“ sei: So sah etwa die FAZ in Hessen „Unvorstellbare[s]“ am Werk, als die Regierungskoalition sich die Möglichkeit verschaffte, „die Schuldenbremse im Alleingang auszusetzen und Milliardenkredite in gigantischem Ausmaß aufzunehmen“.<sup>3</sup> Der Bundestag berichtet auf der Homepage: „Finanzministerium-Etat beschlossen –

1 Ein herzliches Dankeschön an Sina Eickemeier für die Unterstützung bei der Recherche für und die Formatierung des Manuskripts. Isabel Feichtner und Nora Markard haben durch engagiertes Kommentieren und Kritisieren sowie stilistische Anmerkungen Präzision und Verständlichkeit des Artikels deutlich verbessert. Vielen Dank!

2 Stephen McBride, Constitutionalizing Austerity: Taking the Public out of Public Policy, Glob. Policy 7 (2016), 5-14; Tino Petzold, Austerity Forever?! Die Normalisierung der Austerität in der BRD, 2018.

3 Ewald Hetrodt, Das Unvorstellbare, FAZ v. 6.7.2020, 33. Herv. TP.

Schuldenbremse bleibt *ausgesetzt*<sup>4</sup>, und auch der Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Hüther stellte kürzlich fest: „Aktuell ist [die Schuldenbremse] *ausgesetzt*, um die Corona-Schuldenaufnahme überhaupt zu ermöglichen. Voraussichtlich 2023 soll die Schuldenbremse wieder in Kraft treten“.<sup>5</sup> Solche typischen Diskursfragmente transportieren implizit einen Kausalzusammenhang von ‚*ausgesetzter Schuldenbremse*‘ und sehr hoher – bzw., normativer konnotiert: übermäßiger – Neuverschuldung des Staates. In dem Zusammenhang ist es nicht weit zu Forderungen nach einer baldestmöglichen Reaktivierung der Schuldenbremse als Voraussetzung der Rückkehr zu ‚solider Finanzpolitik‘, symbolisiert durch die schwarze Null.<sup>6</sup>

Nur: Ist die Schuldenbremse denn überhaupt ausgesetzt? Zwar scheint die in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 immense Höhe der Neuverschuldung deutlich dafür zu sprechen. Tatsächlich aber, so wird im Folgenden argumentiert, ist die Schuldenbremse nicht in irgendeiner Art deaktiviert, sondern funktioniert im Gegenteil präzise so, wie sie konzipiert wurde. Das beinhaltet, so das zentrale Argument, dass die austeritätspolitische Konsolidierung der pandemisch verursachten Neuverschuldung zeitlich nur verschoben, rechtlich aber keineswegs aufgehoben ist. In anderen Worten: Die Schuldenbremse hat ein Gedächtnis. Das, was das Staatsschuldenrecht aktuell an haushaltspolitischem Spielraum ermöglicht, wird es spiegelbildlich in der Zukunft zurückfordern – die Schuldenbremse gilt also weiterhin, modifiziert wird nur die Zeitlichkeit ihrer Geltung. Verbindliche Tilgungspläne sorgen dafür, dass die außerordentliche Pandemieverschuldung wieder zurückgeführt werden muss. Die Rede, dass die Schuldenbremse ausgesetzt sei, ist deshalb problematisch, gibt sie doch falschen Vorstellungen Vorschub.

Zur Entwicklung dieses Arguments klärt der Beitrag zunächst ein in der Debatte übliches Missverständnis auf, die Gleichsetzung von schwarzer Null und Schuldenbremse, und entwickelt dann einen breiten Überblick, welche kommunalen bis europäischen Regeln unter dem Begriff Schuldenbremse in den Blick genommen werden sollten. Es folgt eine Rekonstruktion der Kernaspekte der ab 2009 in Grundgesetz, Landesverfassungen und Begleitgesetzgebung verankerten Normen, welche die Neuverschuldung der öffentlichen Hand steuern. Im Anschluss wird die bisherige pandemische Verschuldungspolitik im Lichte des Staatsschuldenrechts diskutiert. Abschließend werden zwei Tendenzen für die mittlere Frist angesprochen.

## 2 Vorweg: Schwarze Null ≠ Schuldenbremse

„Mein Vorschlag, wie man den Weg zur ‚schwarzen Null‘ nach der Pandemie gesetzlich vorzeichnet, zielt darauf ab, verbindlicher als fortgesetzt mit der Notklausel zu handeln und nicht die Schuldenregel in Frage zu stellen. Ich [Herz-Emoticon] Schuldenbremse.“<sup>7</sup>

- 4 Deutscher Bundestag, Finanzministerium-Etat beschlossen – Schuldenbremse bleibt ausgesetzt, 2020, [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw50-de-finanzministerium-bu\\_ndesrechnungshof-810030](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw50-de-finanzministerium-bu_ndesrechnungshof-810030). Herv. TP.
- 5 Michael Hüther, Wer zahlt die Krise? Wie Deutschland die Corona-Schulden bewältigt, Institut der deutschen Wirtschaft, 2021, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Presse/Presseveranstaltungen/2021/Statement\\_Schulden-PK\\_final\\_13-04-21.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Presse/Presseveranstaltungen/2021/Statement_Schulden-PK_final_13-04-21.pdf). Herv. TP.
- 6 Lukas Haffert, Die schwarze Null: Über die Schattenseiten ausgeglichener Haushalte, 2016.
- 7 Helge Braun, Twitter 26.1.2021, <https://twitter.com/HBraun/status/1354052950876971008>.

Der Kanzleramtsminister Braun formuliert in diesem Tweet präzise eine übliche Verwechslung in der Diskussion um die Schuldenbremse, wenn er die sogenannte schwarze Null als zu erreichendes Ziel der Schuldenbremse ausgibt. Der mit der „schwarzen Null“ symbolisierte Verzicht auf Neuverschuldung ist als *politisches Projekt* der Regierungen Merkel II bis IV gleichwohl zu unterscheiden von der sogenannten Schuldenbremse in Art. 109 und 115 GG als *rechtlicher Norm*. Historisch und international gesehen war und ist der Verzicht auf Nettoneuverschuldung – und, noch weitergehend, die Herstellung eines Haushaltsüberschusses – ein symbolisch mächtiges und zugleich politisch erstaunlich zustimmungsfähiges Politikziel, das von Regierungen quer über das politische Spektrum angestrebt und teils auch umgesetzt wurde.<sup>8</sup> Auch in Deutschland ist ein solches finanzpolitisches Ziel nichts neues: So wurden im Rahmen der Politik des sogenannten Juliursturms in den 1950er Jahren Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet, die als Rücklagen später zum Wiederaufbau der Bundeswehr eingesetzt wurden.

Von derlei politischen Projekten des Haushaltsausgleiches oder -überschusses, die seit dem ehemaligen Bundesfinanzminister Schäuble symbolträchtig mit dem Namen der schwarzen Null verbunden sind, sind aber (Verfassungs-)Rechtsnormen zu unterscheiden, die unter der Rubrik Schuldenbremse verhandelt werden. Diese zielen darauf, die haushaltspolitischen Möglichkeiten zur Verschuldung des Staates zu beschneiden, sehen aber nur in den seltensten Fällen ein umfassendes Verbot staatlicher Nettoneuverschuldung, also eine schwarze Null, vor.

### 3 1, 2, viele Schuldenbremsen

Wenn in Deutschland von der Schuldenbremse gesprochen wird, geht es meist um die verfassungsrechtlichen Normen zur Verschuldungspolitik des Bundes, insbesondere um Art. 115 Abs. 2 GG und (fast gleichlautend) Art. 109 Abs. 3 GG. Damit ist aber nur ein kleiner Teil des rechtlichen Geflechts benannt, welches Staatsverschuldung in Deutschland begrenzt und mit einem erweiterten Begriff Schuldenbremse in den Blick genommen werden sollte: Erstens betreffen die Regelungen in Art. 109 Abs. 3 GG neben dem Bund auch die Bundesländer, welche die ihnen im Grundgesetz eingeräumten Spielräume mit eigenen gesetzlichen Regelungen ausgestaltet haben, meist im Rahmen der Landesverfassungen und weiterer Konkretisierung in den Landeshaushaltssordnungen<sup>9</sup>. Diese Länderschuldenbremsen werden unten ausführlicher besprochen.

Zweitens wird die Verschuldungspolitik des Sektors Staat europarechtlich überformt: Bereits im Vertrag von Maastricht wurde 1992 vereinbart, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschafts- und damit Finanzpolitik koordinieren (jetzt Art. 121 AEUV) und insbesondere übermäßige Defizite vermeiden (jetzt Art. 126 AEUV). Die relevanten Grenzwerte wurden im Defizitprotokoll als Teil dieses Vertrags bestimmt und sind öffentlich als „Maastricht-Kriterien“ bekannt geworden (u.a. 60% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) als maximaler Schuldenstand und 3% des BIPs als maximale jährliche Nettoneuverschuldung). Mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt<sup>10</sup> wurden die Bestimmungen 1997 sekundärrechtlich operationalisiert und zuletzt im Rahmen der Bearbeitung der Eurokrise

<sup>8</sup> Haffert (Fn. 6.).

<sup>9</sup> Bspw. Art. 141 HessLV; Art. 131a BremLV; Art. 95 SächsVerf.

<sup>10</sup> Verordnung des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und die Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, VO (EG) 1466/97; Verord-

reformiert.<sup>11</sup> Im Rahmen des Haushaltsüberwachungsverfahrens als präventiver Komponente des Paktes legen die Mitgliedsstaaten jährlich ein Stabilitätsprogramm vor, das von der Kommission bewertet wird. Bei Abweichungen von den mittelfristigen Zielen kann die Kommission eine (durch den Rat zu bestätigende) Frühwarnung mit Empfehlungen zur Abhilfe vorlegen und bei deren Nichtumsetzung einen Sanktionsbeschluss erstellen, der vom Rat im sogenannten *reverse majority*-Verfahren abgelehnt werden müsste.<sup>12</sup> Die korrektive Komponente des Paktes besteht in der Einleitung eines Defizitverfahrens bei übermäßiger Verschuldung, das verschiedene Sanktionsmittel bis hin zu Bußgeldern bereithält.<sup>13</sup> Eine Besonderheit der europäischen im Unterschied zu den nationalen Regelungen ist, dass sie den Sektor Staat als Gesamtstaat zum Gegenstand haben und damit neben Bund und Ländern auch die Haushalte von Kommunen und Sozialversicherungen mit einbeziehen. Für diesen deutschen Gesamtstaat ist als mittelfristiges Haushaltziel ein strukturelles Defizit von höchstens 0,5% des nominalen BIPs festgelegt.<sup>14</sup>

Drittens nimmt ein breiter Blick auf die Restriktion öffentlicher Verschuldung die Kommunen in den Blick, die in ihren Verwaltungshaushalten traditionell einem weitgehenden Verschuldungsverbot unterliegen.<sup>15</sup> (Meist aus der Not geborene) Umgehungsstrategien dieser kommunalen Schuldenbremse in Form von Kassenkrediten wurden politisch seit der Jahrtausendwende zunehmend problematisiert. Teils haben die Bundesländer als Lösungsversuch kommunaler Altschuldenkrisen Bearbeitungsstrategien wie die Hessenkasse (HessenkasseG), den Stärkungspakt in Nordrhein-Westfalen (StärkungspaktG) oder den Saarland-Pakt (SaarlandpaktG) aufgesetzt. Gleichwohl kämpfen weiterhin viele Kommunen vor allem in strukturschwachen Regionen mit einer nicht hinreichenden Finanzausstattung bzw. teils erdrückenden Altschulden und -zinsen, welche die Einhaltung der haushaltspolitischen Anforderungen bereits in Normalzeiten erschweren und in der Corona-Pandemie verunmöglichen.<sup>16</sup>

Dieses umfassende rechtliche Geflecht begrenzt die haushaltspolitischen Optionen staatlicher Verschuldung multiskalar, d.h. indem alle Maßstabsebenen des Staates von der Kommune bis zur Europäischen Union einbezogen und miteinander verknüpft werden. Dadurch entstehen Spielräume für räumliche Konsolidierungsstrategien, indem vor allem Bund und Länder versuchen können, die Finanzierungsverantwortung für bestimmte Aufgaben räumlich abzuschieben oder Finanzverteilungsschlüssel zu verändern, um im Ergebnis die eigenen Haushaltsspielräume zu vergrößern. Gerade um solch fiskalföderale Prozesse einzubeziehen, sollte die Diskussion über die Schuldenbremse daher grundsätzlich im Wissen um diese Breite geführt werden.

nung des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, VO (EG) 1467/97.

11 Überblick bei Lukas Oberndorfer, Krisenbearbeitung in der Europäischen Union, KJ 2012, 26-38.

12 Dieses Verfahren wurde im Zuge der Euro-Krise eingeführt und als Teil deren autoritär-exekutiven Bearbeitung kritisiert, etwa Oberndorfer (Fn. 11), 30.

13 Zur föderalen Aufteilung etwaiger Sanktionen in Deutschland siehe § 2 Sanktionszahlungs-AusgleichsG.

14 § 51 Abs. 2 HGrG.

15 Z.B. § 103 HessGO; § 86 GO NRW.

16 Burkhardt Jung und Jasper Barenberg, Finanzielle Lage der Kommunen: Präsident des Deutschen Städtetags fordert Unterstützung von Bund und Ländern. Interview im Deutschlandfunk 8.6.2021, [https://www.deutschlandfunk.de/finanzielle-lage-der-kommunen-praesident-des-deutschen.694.d.e.html?dram:article\\_id=498485](https://www.deutschlandfunk.de/finanzielle-lage-der-kommunen-praesident-des-deutschen.694.d.e.html?dram:article_id=498485).

#### *4 Schuldenbremsen jenseits von Bund und Ländern – ausgesetzt?*

Auf EU-Ebene hatte die Kommission bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Corona-Pandemie die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel empfohlen,<sup>17</sup> mit Zustimmung der Finanzminister\_innen der Mitgliedsstaaten. Diese Klausel<sup>18</sup> erlaubt den Mitgliedsstaaten, vorübergehend vom „Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltziel“ abzuweichen – unter der (in der Debatte oftmals ignorierten) Maßgabe, dass die „mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ nicht gefährdet werden darf. Diese Klausel hat zum Ziel, die Handlungsspielräume in der Krise zu vergrößern. Ihre Anwendung setzt aber nicht das Europäische Haushaltsüberwachungsverfahren außer Kraft, und auch Defizitverfahren können während ihrer Geltung fortgesetzt oder begonnen werden. Die Europäische Schuldenbremse ist daher durch die Aktivierung der Ausweichklausel im Grundsatz nicht außer Kraft gesetzt worden; allerdings sind die Spielräume vor allem der Kommission in der Bewertung der Haushaltspolitiken deutlich vergrößert, was mittelbar mit größeren Spielräumen für mitgliedsstaatliche Neuverschuldungspolitiken korrespondiert.

Vor dem Hintergrund, dass in den meisten Mitgliedstaaten aktuell die Verschuldungsindikatoren deutlich über den europarechtlich etablierten Referenzwerte liegen, ist nicht ausgeschlossen, dass die Kommission zukünftig eine strikte Konsolidierungspolitik einfordert. Mittelfristig wird der zentrale finanzpolitische Schauplatz daher die (Wieder-)Durchsetzung des europarechtlichen Korsets des Stabilitäts- und Wachstumspaktes oder alternativ dessen Reform bilden. Für letzteres wäre erforderlich, dass Deutschland im Verbund mit den ‚Geizigen Vier‘ („Frugal Four“: Dänemark, Niederlande, Österreich und Schweden) ihre europäischen Interessen nach grundsätzlicher Haushaltsdisziplin aufgeben, wofür es aktuell kaum Anzeichen gibt.

Auf kommunaler Ebene hat sich in rechtlicher Hinsicht nichts geändert. Das weitgehende Verschuldungsverbot im Verwaltungshaushalt ist auch weiterhin in Kraft. Weil einerseits der überwiegende Teil der Kommunalausgaben aus Pflichtaufgaben resultiert, der Finanzbedarf der Kommunen also kaum gestaltet werden kann, und weil andererseits die Einnahmen (insbesondere in der Gewerbesteuer) pandemiebedingt eingebrochen sind, sahen sich die meisten Kommunen im Laufe der Pandemie mit deutlichen Defizitrisiken konfrontiert.

In den Fokus sind deshalb vor allem die Länder geraten, denen gemäß Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich die Pflicht zukommt, die „Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“ und damit eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen zu besorgen. In dieser Situation haben Bund und Länder zahlreiche Unterstützungsmaßnahmen aufgesetzt, und im Ergebnis hat die kommunale Ebene im Jahr 2020 sogar einen Finanzierungsüberschuss erreicht.<sup>19</sup> Diese positive Bilanz hat allerdings zwei Kehrseiten: So ist erstens der kommunale Investitionsrückstand im Jahr 2020 gewachsen, und Erhe-

<sup>17</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel, 20.3.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0123&format=PL>.

<sup>18</sup> Art. 5 Abs. 1, 6 Abs. 3, 9 Abs. 1 und 10 Abs. 3 VO (EG) 1466/97; Artikel 3 Abs. 5 und 5 Abs. 2 VO (EG) 1467/97.

<sup>19</sup> Statistisches Bundesamt, Kommunen erzielen durch Bund-Länder-Zuweisungen einen Finanzierungsüberschuss von 2,0 Milliarden Euro im Jahr 2020, 2021, [https://www.destatis.de/DE/Pressemitteilungen/2021/03/PD21\\_152\\_71137.html](https://www.destatis.de/DE/Pressemitteilungen/2021/03/PD21_152_71137.html).

bungen unter den Kämmereien deuten darauf hin, dass „die kommunale Verschuldung in den kommenden Jahren wieder steigen [dürfte].“<sup>20</sup> Bleiben in den folgenden Jahren weitere Unterstützungsmaßnahmen ‚von oben‘ aus, so spricht viel dafür, dass die Kommunen mittelfristig gezwungen sein werden, mit einem Mix aus Sparprogrammen bei den freiwilligen Leistungen (z.B. im Kultursektor) sowie einem verringerten Investitionsniveau zu reagieren, um die haushaltrechtlichen Anforderungen zu erfüllen. Zweitens, und als Kehrseite des kommunalen Finanzierungsüberschusses, belasten die bisherigen Unterstützungsmaßnahmen den Haushalt bei Bund und Ländern und erhöhen dort die Verschuldung. Im multiskalaren System der Schuldenbremse geht ‚übermäßige Verschuldung‘ nicht verloren, kann aber im Zuge fiskalföderaler Aushandlungen räumlich verschoben werden.

## 5 Schuldenbremse in Bund und Ländern – Normkonzeption

Der folgende Abschnitt rekonstruiert das rechtliche Konzept der Schuldenbremse in Bund und Ländern, soweit es für eine Diskussion der Corona-Verschuldung notwendig ist. Zunächst werden in Abschnitt 5.1 einschlägige Aspekte des Normalmodus der Schuldenbremse besichtigt. In Abschnitt 5.2 wird deren Krisenmodus im Interesse stehen.

### 5.1 Die Normallage

Den Kern der Schuldenbremse bildet der *Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs*, dass also die „Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ sind (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG). Ausnahmen bedürfen daher einer besonderen Rechtfertigung und sind zudem eng auszulegen. Art. 109 Abs. 3 Sätze 2 bis 5 GG etablieren drei Abweichungen vom Grundsatz, deren Aufzählung in der Literatur als abschließend aufgefasst wird.<sup>21</sup> Die ersten beiden Ausnahmen beziehen sich auf die Normallage:

a) Bund und Ländern wird die begrenzte Möglichkeit zu antizyklischer Konjunkturpolitik eingeräumt (*Konjunkturkomponente*). Dreh- und Angelpunkt dieser Regelung ist der Begriff der „von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ in Satz 2.<sup>22</sup> Nur für den Bund ist in § 5 des Artikel 115-Gesetzes (G 115) ein Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente aus zwei volkswirtschaftlichen Kennziffern präzisiert. Als Maßstab dient erstens die für das Haushaltsjahr erwartete Produktionslücke, eine volkswirtschaftliche Schätzgröße der Unter- (= Krise) oder Überauslastung (= Boom) der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten. Mit der zweiten Kennzif-

20 Christian Raffer und Henrik Scheller, KfW-Kommunalpanel 2021, 2021, <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2021.pdf>.

21 Siehe Hanno Kube, Art. 109, in: Theodor Maunz und Günther Dürig (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar. 75. EL, 2015, Rn. 126; Werner Heun, Art. 109, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar. 3. Aufl., 2018, Rn. 39.

22 Dazu Christofer Lenz/Ernst Burgbacher, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 200), 2561-2567 (2563); Kube (Fn. 21), 174 f.; Maxi Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung? Verfassungsmäßigkeit und Justitiabilität des neuen Staatsschuldenrechts, 2011, 217; Heun (Fn. 21), Rn. 42.

fer, der Budgetsensitivität, wird geschätzt, welche Auswirkungen der wirtschaftliche Zyklus auf den Staatshaushalt hat. Aus der Multiplikation beider Größen ergibt sich die sogenannte Konjunkturkomponente für das jeweilige Haushaltsjahr, die in wirtschaftlichen Krisenzeiten eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme erlaubt und spiegelbildlich in Boomzeiten eine Verringerung fordert.<sup>23</sup> Die Länder nutzen im Rahmen eigenen Landesrechts zur Berechnung der Konjunkturkomponente in der Regel ein zweistufiges Verfahren. Dieses kombiniert die Produktionslückenschätzung mit einer Steuerabweichungsrechnung, welche die Differenz zwischen veranschlagten und realisierten Steuereinnahmen abbildet. Dieses Verfahren soll eine Anpassung an den tatsächlichen Konjunkturverlauf ermöglichen, der bei Haushaltaufstellung nicht sicher prognostiziert werden kann.<sup>24</sup>

b) Während den Ländern eine Nettoneuverschuldung aus strukturellen Gründen verboten ist,<sup>25</sup> wird dem Bund in Satz 4 die Möglichkeit struktureller Verschuldung (*Strukturkomponente*) eingeräumt. So können im Haushaltsjahr bis zu einer Höhe von 0,35% des BIPs ohne weitere Begründung oder Zweckbindung Schulden aufgenommen werden.<sup>26</sup>

Die Schuldenbremse bildet aufgrund dieser beiden Ausnahmen schon in der Normallage kein starres Verbot öffentlicher Verschuldung, sondern adaptiert die zulässige staatliche Verschuldung je nach konjunktureller Situation. Die jeweils zulässige Regellobergrenze der Nettokreditaufnahme ergibt sich aus der Addition von Konjunktur- und Strukturkomponente.

## 5.2 Der Krisenmodus

Für die aktuelle Corona-Situation zentral ist die dritte Ausnahme für c) „Naturkatastrophen oder außergewöhnliche[] Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“.<sup>27</sup> Sie begründet den Krisenmodus der Schuldenbremse. Die Begriffe Naturkatastrophe und außergewöhnliche Not-situation werden in der Literatur unter Rückgriff auf Art. 35 Abs. 2 GG bestimmt: „Bei einer Naturkatastrophe [...] handelt es sich um ein Schadensereignis oder drohende Schäden großen Ausmaßes, die durch Naturgewalten verursacht sind (zum Beispiel Hochwasser, Erdbeben, sonstige Unwetter, Massenerkrankungen). Die Notsituation muß (1)

23 Das Verfahren zur Ermittlung der Konjunkturkomponente hat verschiedene Kritiken auf sich gezogen: So wurde seitens der Rechtswissenschaft problematisiert, dass „die Volkswirte das Kommando [übernehmen]“ (Lenz/Burgbacher [Fn. 2229, 2563]) und „Verfassung(srecht) nach Statistik“ (Walter Leisner, Sparzwang als staatsrechtlicher Destabilisierungsfaktor?, DÖV 2012, 533-540 [535]) gelte. Von Volkswissenschaftler\_innen wurde problematisiert, dass das Verfahren konjunkturelle Bewegungen systematisch unterschätzt und deshalb ein „Instrumentarium für Schönwetterlagen“ ist, so Gustav Horn in: Bundestag, Protokoll der gemeinsamen Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages (138. Sitzung) und des Finanzausschusses des Bundesrates, 4. Mai 2009, 28.

24 Bspw. Art. 141 Abs. 3 HessLV i.V.m. § 5 Art.-141-G Hessen; Art. 131a BremLV i.V.m. § 18a Abs. 3-7 LHO Bremen; Art. 95 SächsVerf i.V.m. § 18 SächsHO; Übersicht der jeweiligen Berechnungsmethoden bei Martin Beznoska et al., Zum Umgang mit den Corona-Schulden, IW-Policy Paper 7/21, 7ff.

25 Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 i. V. m. Art. 143d Abs. 1 GG.

26 Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG und wiederholend Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG.

27 Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG.

außergewöhnlich sein, (2) ihr Eintritt muß sich staatlicher Kontrolle entziehen und sie muß (3) die staatliche Finanzlage erheblich belasten“.<sup>28</sup>

Im Falle einer solchen Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation kann über die (aus Addition von Konjunktur- und Strukturkomponente gewonnene) Regelobergrenze hinaus eine weitere Neuverschuldung erfolgen. Die Möglichkeit zur Überschreitung wird nicht automatisch gewährt, sondern die jeweilige Haushaltsgesetzgeberin muss (je nach konkreter rechtlicher Ausgestaltung) entweder eine Ermächtigung zur Überschreitung aussprechen oder der Überschreitung zustimmen. Im Bundestag ist hierfür die qualifizierte Mehrheit der Mitglieder nötig<sup>29</sup>. Die Länder haben unterschiedliche Hürden – teils reicht die qualifizierte Mehrheit, teils ist die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags erforderlich<sup>30</sup>. In Hessen wurde in der ursprünglichen Fassung des § 2 Art-141-G die Zustimmungshürde auf zwei Drittel der Mitglieder des Hessischen Landtags festgelegt. Als sich abzeichnete, dass ein Kompromiss mit der Opposition über Umfang und Inhalt des hessischen Corona-Pakets nicht erreicht werden könnte, senkten CDU und Grüne als Regierungsfraktionen das erforderliche Quorum zur qualifizierten Mehrheit ab.<sup>31</sup>

Prinzipiell werden durch den Überschreitungsbeschluss die in der Normallage der Schuldenbremse relevanten Kriterien nicht ausgesetzt oder deaktiviert – im Gegenteil wird weiterhin eine Regelobergrenze aus der Addition der Konjunktur- und Strukturkomponente bestimmt. Der Krisenmodus besteht darin, dass über diese Schwelle hinaus *zusätzlich eine außerordentliche Krisenverschuldung* eröffnet wird.

Die maximale Höhe und die Finalität dieser zusätzlichen Nettoneuverschuldung sind in der Norm nicht bestimmt. In der Literatur war vor der Pandemie etabliert, dass man „[a]us allgemeinen Verhältnismäßigkeitsüberlegungen wird [...] verlangen müssen, dass Zeitpunkt und Umfang der Verschuldung situationsgerecht erfolgen und geeignet sein müssen, die entstandene Notlage zu beheben und ggf. auftretende staatliche Einnahmenausfälle auszugleichen“.<sup>32</sup> Kube<sup>33</sup> entnimmt dem „Normzweck, die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten“, dass die Ermächtigung genau dem Umfang entsprechen muss, „in dem sich die Aufwendungen für die Bewältigung und Überwindung der tatbestandlichen Naturkatastrophe oder anderen außergewöhnlichen Notsituation – gegebenenfalls voraussichtlich – nachteilig auf den Haushalt auswirken.“

Ein Blick auf die aktuelle, mit Blick auf COVID-19 vorgenommene Neuverschuldung in Bund und Ländern zeigt freilich, dass derlei systematische Restriktionsversuche in der tatsächlichen Praxis der bio- und wirtschaftspolitischen Regierung einer Pandemie zu eng sind und ohnehin kaum greifen. Nicht nur ist unklar, welche Aufwendungen zur Bewältigung oder Überwindung der Notsituation im engeren Sinne nötig oder geeignet sind und welche möglicherweise nur anders gelagerten politischen Interessen entsprin-

28 Stefan Korioth, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, 729–737 (733).

29 Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG.

30 Überblick: ifo, Schuldenbremse in den Bundesländern, 2021, <https://www.ifo.de/sites/default/files/2020-04/Corona-Schuldenbremse-2020.pdf>.

31 Art. 1 Zweites Gesetz zur Änderung des Artikel 141-Gesetzes.

32 Christoph Ohler, Maßstäbe der Staatsverschuldung nach der Föderalismusreform II, DVBl. 2009, 1265–1274 (1272); vgl. Heun (Fn. 211), Rn. 43 ff.

33 Kube, Art. 115, in: Theodor Maunz/Günther Dürig (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, EL. 87, 2019, Rn. 197.

gen. Es wird auch deutlich, dass die Dynamik außergewöhnlicher Notsituationen kaum zuverlässig prognosefähig ist – das gilt bei der Corona-Pandemie schon kurzfristig im Wochenmaßstab, umso stärker aber längerfristig im Maßstab eines Haushaltsjahrs. Hinzu tritt schließlich, dass die Dringlichkeit der Lage in einer solchen Notsituation mit den zeitlichen Anforderungen einer reflektierten parlamentarischen Deliberation kollidiert und im Ergebnis ad hoc-Maßnahmen und exekutive Spitzenrunden den Ton angeben. Es ist zu beobachten, dass die Norm im Kontext der Pandemie durch die Exekutiven auch als eine Art Freiticket genutzt wird, um sonst übliche haushaltspolitische Anforderungen zu unterlaufen. So problematisierte etwa der Bundesrechnungshof, dass „eine umfassende und zeitnahe Information des Parlaments sichergestellt werden“ muss, und kritisierte zugleich, dass im „Zweite[n] NachtragSENTwurf wesentliche Verfassungsgrundsätze wie Jährlichkeit, Fälligkeit, Wahrheit und Klarheit beeinträchtigt“ seien.<sup>34</sup> Ähnlich haben in Hessen 40 Mitglieder der oppositionellen Landtagsfraktionen der SPD und FDP gemeinsam einen Normenkontrollantrag beim Hessischen Staatsgerichtshof eingereicht, mit dem eine Verletzung des Budgetrechts moniert wird. Ein zentraler Kritikpunkt ist hierbei die auch anderswo praktizierte Nutzung eines Sondervermögens zur Mobilisierung der Corona-Schulden, wobei nach Ansicht der Kläger\_innen dabei Haushaltsgrundsätze der jährlichen Bewilligung und Kontrolle von Haushaltsmitteln verletzt werden.<sup>35</sup>

Aus der außerordentlichen Verschuldung resultieren Wirkungen auf zukünftige finanzpolitische Auseinandersetzungen, denn eine entscheidende Neuerung gegenüber der alten Staatsschuldenregel ist das Erfordernis eines Tilgungsplans nach Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG.<sup>36</sup> Dieser muss mit dem Überschreitungsbeschluss verbunden werden und legt fest, wie die über die Regelobergrenze hinaus zusätzlich aufgenommenen Kredite getilgt werden sollen, wobei Art. 115 Abs. 2 Satz 8 GG die Rückführung „binnen eines angemessenen Zeitraums“ fordert. In der Regel ist weder verfassungs- noch einfachrechtlich näher bestimmt, was „angemessen“ dabei bedeutet. Die Verfassungsgesetzgeber\_innen haben diese Fragestellung der politischen Deliberation übereignet, sollen doch die Parlemente „in Ansehung der Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme sowie der konkreten konjunkturellen Situation“<sup>37</sup> entscheiden. Als eines von wenigen Bundesländern hat der Freistaat Sachsen den Begriff positiv ausgestaltet und eine sehr restriktive Auslegung festgeschrieben, wonach aufgenommene Kredite innerhalb von längstens 8 Jahren zurückgeführt werden müssen (Art. 96 Abs. 6 Satz 3 SächsVerf). Abhängig von der Höhe der krisenbedingten Verschuldung erzwingt diese starre Festlegung eine gegebenenfalls enorme Konsolidierungsbelastung in den Nachkrisenjahren. In der aktuellen Haushaltspraxis – also den Tilgungsplänen, die mit den jetzigen Corona-Paketen verbunden wurden – wurden in Bund und Ländern Tilgungszeiten zwischen 8 und 50 Jahren beschlossen, wobei zumeist zwischen 20 und 30 Jahren als angemessen angesehen wurden.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Mähring und Hugo, Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (BT-Drs. 19/2000) und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (BT-Drs. 19/20057), 29.6.2020, 12.

<sup>35</sup> Christoph Degen, Politik mit der Brechstange, Zukunft Hessen 1 (2020), <https://www.spd-hessen.de/zukunft-hessen-0120/politik-mit-der-brechstange/>.

<sup>36</sup> Die Länder haben in den Verfassungen jeweils entsprechende Regelungen getroffen.

<sup>37</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 1, 143d), 2009, BT-Drs. 16/12410, 13.

<sup>38</sup> Vgl. ifo (Fn. 30).

In der Literatur wird aus Art. 115 Abs. 2 Satz 8 GG übereinstimmend entnommen, dass der Tilgungsplan verbindlich sein und befolgt werden muss.<sup>39</sup> Daraus resultiert das praktische Problem, dass die Rückführung außerordentlicher Verschuldung zwar konjunkturmässig geschehen soll, die Entwicklung der Konjunktur aber schlechterdings zum Zeitpunkt des Beschlusses nicht zuverlässig prognostiziert werden kann. In der Praxis ist daher zu erwarten, dass ein einmal beschlossener Tilgungsplan von Haushaltsgesetzgeberinnen unter Verweis auf dessen konjunkturelle Angemessenheit modifiziert (insbesondere zeitlich gestreckt) oder kreativ umgangen werden wird. Manche Bundesländer haben Änderungsmöglichkeiten explizit normiert, etwa Brandenburg, wo „[d]ie Umsetzung des Tilgungsplans [...] in nachfolgenden Haushaltsjahren aufgrund einer Ermächtigung im jeweiligen Haushaltsgesetz ganz oder teilweise ausgesetzt werden [kann], sofern die Tilgungsausgaben einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft entgegenwirken würden“.<sup>40</sup>

Im Grundsatz liegt der Effekt des Tilgungsplans trotz allem darin, dass der ökonomische Druck der Krise nicht vergessen, sondern ‚symmetrisch‘ in spätere Zeiten gespiegelt wird. Der Tilgungsplan stellt also eine ins Recht gegossene Forderung nach zukünftiger Konsolidierung des Staatshaushalts dar und kann als *Gedächtnis* der Schuldenbremse verstanden werden. Präzise deswegen ist die Schuldenbremse aktuell gerade nicht ‚ausgesetzt‘: Der Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs gilt weiterhin, nur die Zeitchlichkeit seiner Geltung wurde modifiziert. Das, was heute an Spielraum ermöglicht wird, wird morgen spiegelbildlich zurückgefordert. Diese Rückforderung findet selbst wieder unter Bedingungen der Schuldenbremse statt. Insbesondere in den Länderhaushalten – die kaum selbst ihre Steuereinnahmen gestalten können und denen nach Rückkehr in den Normalmodus die Aufnahme von struktureller Verschuldung verboten ist – wird daher ein weiterer, politisch kaum gestaltbarer Ausgabenposten hinzukommen und in Konkurrenz zu anderen, disponiblen Ausgaben treten. Den Ländern bleiben neben der Hoffnung auf wirtschaftlich gute Zeiten und eine schnelle Regeneration des Steuerniveaus hauptsächlich zwei Auswege: Sie können im eigenen Haushalt sparen oder versuchen, die Konsolidierungslasten räumlich zu verschieben, insbesondere zu den Kommunen, die dann an Stelle der Länder sparen müssen. Dieser Sparzwang konstituiert die austeritäts-politische Tendenz der Schuldenbremse, die im Ausnahmemodus nicht ausgesetzt ist.

## 6 Die pandemische Verschuldungspolitik im Licht des Rechts

Mit martialischem Vokabular (Finanzminister Scholz: „Bazooka“, „Wumms“) hatte die Bundesregierung angekündigt, die epidemiologischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungen der Corona-Pandemie durch inhaltlich breite und fiskalisch umfangreiche staatliche Programme zu bearbeiten. Internationale Vergleiche zeigen, dass die gesamtstaatlichen Finanzhilfen in Deutschland deutlich umfangreicher ausgefallen sind als anderswo.<sup>41</sup> Es ist zu erwarten, dass diese Krisenpolitik zu einer Stabilisierung räumlicher Disparität im globalen wie im europäischen Raum beitragen wird. Auch vor diesem Hintergrund werden die europäischen Maßnahmen unter dem Titel der Aufbau- und

39 Heun (Fn. 21), Rn. 47; Kube (Fn. 33), Rn. 191.

40 § 18b Brandb-LHO.

41 Julia Anderson et al., The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus, Bruegel Datasets 24.11.2020, <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/>.

Resilienzfazilität NextGenerationEU (750 Mrd. € für Mitgliedsstaaten als Zuschüsse und Darlehen) zu bewerten sein.<sup>42</sup> Weil das Programm zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Manuskripts noch im Aufbau war, wird es hier nicht näher diskutiert. Im Zentrum steht vielmehr die Politik der pandemischen Staatsverschuldung von Bund und Ländern.

a) Der Bund hat umfangreiche Unterstützungs- und Konjunkturprogramme beschlossen. Der historisch gesehen immense Finanzbedarf wurde im Haushaltsjahr 2020<sup>43</sup> in zwei Nachtragshaushalten<sup>44</sup> konkretisiert; insgesamt enthält der Plan Kreditermächtigungen bis zu 217,8 Mrd. Euro. Der Bundestag hatte jeweils eine außerordentliche Not-situation entsprechend Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG festgestellt und eine Schuldenfinanzierung dieses außerordentlichen Bedarfs über die Regelobergrenze hinaus ermöglicht. Der Anschlag für die außerordentliche Nettoneuverschuldung – nach Bereinigung und Abzug der bereits im Normalmodus zulässigen Struktur- und Konjunkturkomponente – lag bei 118,7 Mrd. Euro bzw. 3,9% des BIPs.<sup>45</sup> Der eingeräumte Kreditrahmen wurde im Vollzug des Haushaltjahrs aber nicht ausgeschöpft. Die außerordentliche Kreditaufnahme betrug ca. 41,9 Mrd. Euro.<sup>46</sup> Laut Tilgungsplan<sup>47</sup> muss dieser Betrag im Haushaltsjahr 2023 und den folgenden 19 Haushaltsjahren um jeweils ein Zwanzigstel getilgt werden. Das sind ca. 2,1 Mrd. Euro pro Haushaltsjahr, was einer Tilgungsquote von ca. 0,6% des Volumens des Bundeshaushalts 2019 entspricht und damit überschaubar erscheint.

Auch für das laufende Haushaltsjahr 2021 wurde das Haushaltsgesetz<sup>48</sup> durch einen Nachtragshaushalt<sup>49</sup> geändert. Der zugehörige Tilgungsplan veranschlagt eine Überschreitung der Regelobergrenze in Höhe von 216,7 Mrd. Euro<sup>50</sup> für das Jahr 2021. Die Tilgung dieser außerordentlichen Neuverschuldung soll im Bundeshaushalt 2026 sowie den folgenden 16 Haushaltsjahren im Umfang von jeweils einem Siebzehntel der Gesamtsumme erfolgen. Dieses Tilgungserfordernis tritt zu demjenigen für das Haushaltsjahr 2020 hinzu, ab 2026 wird sich entsprechend eine Tilgungsrate von ca. 2,1 Mrd. + X Euro ergeben. Nimmt man als Maximalszenario den Anschlag aus dem Nachtragshaushalt 2021 als Berechnungsgrundlage, so würde sich eine Tilgungsverpflichtung von 2,1 + 12,75 Mrd. € bzw. 4,3% des Haushaltsvolumens 2019 ergeben. Ein solches Konsolidierungsvolumen wäre nicht ohne weitreichende und strukturelle (d.h. dauerhafte) Sparprogramme zu erbringen. Wenn sich die Erfahrungen aus dem Haushaltsjahr 2020 wiederholen – was vor dem Hintergrund einer fortschreitenden Impf kampagne und dem politischen Ende der Lockdown-Strategie wahrscheinlich erscheint – ist zu erwarten, dass die tatsächliche außerordentliche Verschuldung im Haushaltsjahr 2021 unter dem Anschlag im Nachtragshaushalt liegen wird und entsprechend die Tilgungspflichten ab

<sup>42</sup> Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität. ABl. L57/17.

<sup>43</sup> Ursprüngliches Haushaltsgesetz: BGBl. I 2019, 2890.

<sup>44</sup> Erster Nachtrag: BGBl. I 2020, 556; Zweiter Nachtrag: BGBl. I 2020, 1669.

<sup>45</sup> Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2021, 2020, 95.

<sup>46</sup> Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht September 2021, 40.

<sup>47</sup> Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes. BT-Drs. 19/20128.

<sup>48</sup> BGBl. I 2020, 3208.

<sup>49</sup> Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2021). BGBl. I 2021, 1410.

<sup>50</sup> BT-Drs. 19/28464 i.V.m. BT-Drs. 19/28740.

2026 geringer ausfallen. In einem mittleren Szenario läge die Tilgungsquote ab dem Bundeshaushalt 2026 bei 2,5% des Volumens des Bundeshaushalts 2019.

b) Die Bundesländer haben eine in der Gesamtheit kaum zu überblickende Vielzahl an Soforthilfeprogrammen, Unterstützungsfonds und weiteren Haushaltsmaßnahmen getroffen. Deren Haushaltswirkungen sind bis zum tatsächlichen Haushaltsabschluss finanzstatistisch unscharf,<sup>51</sup> sodass bei Fertigstellung des Manuskripts noch kein gesicherter, länderübergreifender Vergleich möglich ist. Die folgenden Zahlen und daraus entwickelte Interpretationen sollten daher als Schnappschuss verstanden werden, der eine spätere finanzstatistische Bestätigung benötigt.

In den vorliegenden Zahlen lassen sich aber deutliche Anzeichen finden, dass eine räumliche Ungleichheit in den relativen Volumina zwischen den Bundesländern zu konstatieren ist. Diese Tendenz hatte sich bereits in einer frühen Umfrage des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein gezeigt.<sup>52</sup> In den Werten der Dezembersitzung des für die Haushaltsüberwachung in Bund und Ländern zuständigen Stabilitätsrats lässt sich dieser Eindruck anhand der Kreditfinanzierungsquoten weiter verstetigen. Dieser Indikator gibt an, welcher Anteil der Ausgaben in einem Haushaltsjahr durch Aufnahme neuer Kredite finanziert werden muss, und wird vom Stabilitätsrat als Teil des Indikatorensets zur Abschätzung drohender Haushaltsnotlagen verwendet. In den Dezemberwerten für das Haushaltsjahr 2020 meldete Bayern für diesen Indikator den Spitzenwert mit 39,6% (2019: -0,5%) bei einem Länderdurchschnitt von 20,2% (2019: -1,2%). Die geringsten (plausiblen) Werte meldeten Sachsen-Anhalt mit 2,3% (2019: 0,7%) und Mecklenburg-Vorpommern mit 6,0% (2019: -1,4%).<sup>53</sup>

Der (gerade aus einer juridischen Perspektive) aktuell präziseste Blick lässt sich mittels der (Nachtrags-)Haushaltsgesetze der Bundesländer generieren, in denen jeweils Umfang und Tilgungsmodalitäten der außerordentlichen Verschuldung veranschlagt werden. Die Grafik<sup>54</sup> zeigt erstens, dass die Bundesländer im Haushaltsjahr 2020 in ganz unterschiedlichem Umfang außerordentliche Schulden aufgenommen haben: Weist man diesen Umfang als Anteil am BIP des jeweiligen Bundeslandes aus, kann vergleichend ermittelt werden, welchen Fiskalimpuls die jeweiligen Bundesländer gewählt haben (dunkler Balken). Die Grundthese räumlicher Ungleichheit beim Umfang außerordentlicher Verschuldung zeigt sich auch in diesen Daten, aber die Komposition ist im Vergleich zu den vorher diskutierten Perspektiven und auch der öffentlichen Wahrnehmung überraschend anders: So haben Bayern und Nordrhein-Westfalen zwar in absoluten Zahlen die umfangreichsten Programme beschlossen, in Relation zu ihrem BIP liegen diese Programme aber nur im Mittelfeld der Bundesländer (etwa 2 - 4% des jeweiligen BIPs). Die Spitzengruppe hat hingegen bis zu ca. 6,2% des BIPs (Mecklenburg-Vorpommern) vorgesehen. Am

51 Stabilitätsrat, Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung gemäß § 3 Stabilitätsratsgesetz, 18. Dezember 2020, 1.

52 Schleswig-Holstein, Ergebnisse des Erfahrungsaustauschs zum Thema „Corona-Schutzschirme“, 2020, <https://behoerden.blog/wp-content/uploads/2020/06/ergebnisse-efa-corona.pdf>.

53 Stabilitätsrat, Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung gemäß § 3 Stabilitätsratsgesetz, 18.12.2020, [https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20201218\\_22.Sitzung/Sitzung20201218\\_node.html](https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20201218_22.Sitzung/Sitzung20201218_node.html).

54 Datengrundlage: Remo Nitschke, Die Bürde der Corona-Schulden – Welche Belastungen erwarten die Länderhaushalte in den nächsten Jahren?, Ifo Institut Dresden 2021, 3-9 (3), <https://www.ifo.de/publikationen/2021/ausfatz-zeitschrift/die-buerde-der-corona-schulden-welche-belastungen-erwarten.ergaenzt-durch-eigene-recherchen-und-berechnungen>.

niedrigsten fällt die Quote in Sachsen-Anhalt aus, wo die Haushaltsgesetzgeberin – wohl maßgeblich aufgrund Uneinigkeit in der vor Ort regierenden „Kenia-Koalition“ – lediglich ca. 0,4% des BIPs vorsah.

Die Grafik zeigt zweitens die von den jeweiligen Haushaltsgesetzgeberinnen vorgesehenen Tilgungszeiträume (in Klammern auf x-Achse, aufsteigend sortiert), wobei die Spanne von 3 Jahren in Sachsen-Anhalt bis zu 50 Jahren in Nordrhein-Westfalen reicht. Aus dem Umfang der außerordentlichen Verschuldung und dem Tilgungszeitraum lässt sich schließlich berechnen, wie hoch im Durchschnitt die jährlichen Tilgungsbeträge sein werden. Setzt man diese wiederum ins Verhältnis zu den (bereinigten) Gesamtausgaben des Haushaltsjahr 2019, errechnet sich eine durchschnittliche jährliche Tilgungsquote, welche die Haushaltsbelastung im Tilgungszeitraum näherungsweise abbildet, einen Bundesländervergleich ermöglicht und als dritter Indikator in der Grafik aufgeführt ist (heller Balken).

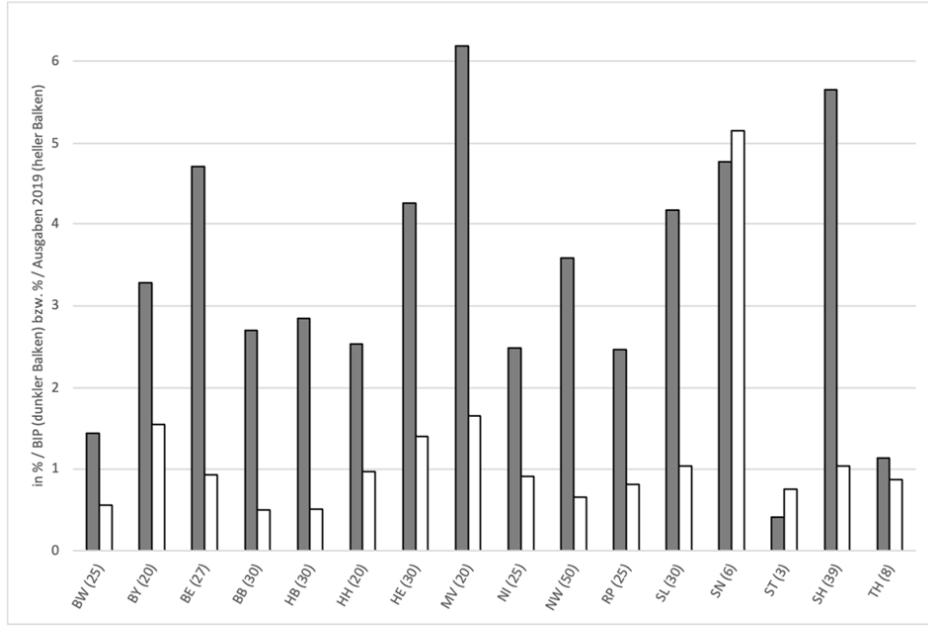


Abbildung: Anteil der außerordentlichen Verschuldung 2020 der Bundesländer als Anteil am jeweiligen BIP (dunkler Balken); Tilgungsquote pro Haushaltsjahr als Anteil des Volumens des jeweiligen Landshaushalts 2019 (heller Balken); vorgesehener Tilgungszeitraum (in Klammern auf x-Achse)

Diese Quote liegt im Durchschnitt der Bundesländer bei 1,21%, der Median aller Bundesländer beträgt 0,92%. Eine solche zu erwartende durchschnittliche Tilgungsbelastung scheint für die meisten Bundesländer mit überschaubaren Konsolidierungsmaßnahmen im Haushalt abbildbar zu sein – allerdings nur bei Eintritt zweier zentraler Bedingungen: Erstens muss die Pandemie tatsächlich im Zuge der Impfkampagne in naher Zukunft beherrschbar werden und dann auch bleiben. Und zweitens muss in diesem Zuge die

pandemische Wirtschaftskrise von einer neuen Akkumulationsrunde abgelöst werden, damit die Steuereinnahmen schnell wieder das Niveau vor der Krise erreichen und mittelfristig übersteigen. Zentral ist in dieser Hinsicht auch die Frage, ob die mit den außerordentlichen Corona-Krediten auch staatlich forcierte Grüne Wirtschafts-Strategie eine neue Wachstumsphase einleiten wird.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund solcher prognostischen Unsicherheiten haben einige Länder einen zeitlich gestreckten Einstieg in die Tilgung gewählt. In Hessen etwa sieht der Tilgungsplan vor, dass „1. in den Haushaltsjahren 2021 bis 2023 jeweils mindestens 200.000.000 Euro, 2. in den Haushaltsjahren 2024 bis 2026 jeweils mindestens 300.000.000 Euro, 3. in den Haushaltsjahren 2027 bis 2030 jeweils mindestens 400.000.000 Euro, 4. in den Haushaltsjahren 2031 bis 2050 jeweils 5 Prozent des am Ende des Jahres 2030 verbliebenen Betrags“ getilgt werden sollen<sup>55</sup>. Die unnötige Tilgungsbelastung für das Notlagenjahr 2021 wird in diesem Modell immerhin dadurch kompensiert, dass die Tilgungserfordernisse ansteigen und die in absoluten Zahlen höchsten Tilgungsstrangen rechtlich erst ab 2031 gefordert werden. Insofern erwartet werden kann, dass im Zuge allgemeinen Wirtschaftswachstums und der Inflation das Haushaltsvolumen bis dahin wachsen wird, dürfte die reale Tilgungsquote dann deutlich geringer ausfallen und bis zum Ende des Tilgungsplans im Jahr 2050 hin weiter abnehmen.

Sehr auffällig ist beim vergleichenden Blick auf die zu erwartenden Tilgungsquoten der Freistaat Sachsen. Nicht nur hat Sachsen die im Bundesländervergleich dritthöchste außerordentliche Verschuldung vorgesehen. Hinzu kommt, dass bei der Einführung der Schuldenbremse im Unterschied zu den meisten anderen Bundesländern ein fester Tilgungszeitraum für außerordentliche Verschuldung festgeschrieben wurde, sogar mit Verfassungsrang: Entsprechende Kredite müssen binnen acht Jahren getilgt werden.<sup>56</sup> In Kombination beider Faktoren resultieren in Sachsen ab 2023 sehr hohe Haushaltsbelastungen, die ca. 5% der bereinigten Ausgaben des Haushaltjahrs 2019 betragen. Der Umfang lässt sich verdeutlichen, wenn man sich vor Augen hält, dass Sachsen im Haushalt 2019 Ausgaben in dieser Höhe jeweils aufgewendet hat, um entweder die Polizei zu unterhalten (Funktion 042) oder die öffentlichen Hochschulen und Berufsakademien (ohne Hochschulkliniken, Funktion 133) zu betreiben.

Weil die Gesetzgebungskompetenz für die ertragreichen Steuern beim Bund liegt, können die Bundesländer generell ihre Einnahmen aus eigener Kraft kaum gestalten. Die Flucht in neue Verschuldung ist ihnen durch das strukturelle Verschuldungsverbot in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG rechtlich versperrt. Etwaige Hoffnungen, dass sich der Betrag vor dem Hintergrund von Wirtschaftswachstum und Inflation quasi selbst konsolidiert, sind aufgrund der kurzen Laufzeit unrealistisch. Im Ergebnis bleibt dem Freistaat Sachsen nach aktuell geltendem Recht nur ein tiefgreifendes Sparpaket, das durch die restriktive Gestaltung des Tilgungszeitraums in der Landesschuldenbremse geradezu erzwungen wird. Weil aber auch ein Großteil der Ausgaben der Länder gesetzlich gebunden und daher nicht disponibel ist, würde dies voraussichtlich „insbesondere die Investitionen sowie die Bereiche Kultur und Wissenschaft betreffen, in denen viel befristet eingestelltes Personal beschäftigt ist“<sup>57</sup> – in diesen Bereichen wäre ein regelrechter Kahlschlag zu erwarten. Die Alternative wäre eine Änderung von Art. 95 Abs. 6 Satz 3 SächsVerf, um eine

55 § 5 HessGute-Zukunft-Sicherungsgesetz.

56 Art. 95 Abs. 6 Satz 3 SächsVerf.

57 ifo, Pandemiebedingte Neuverschuldung in den Bundesländern, <https://www.ifo.de/node/54294>.

Verlängerung des Tilgungszeitraums rechtlich möglich zu machen. Dieses Projekt verlangt allerdings der sächsischen „Kenia-Koalition“ die Organisation einer verfassungsändernden Mehrheit unter Einbezug von entweder Linkspartei oder AfD ab.<sup>58</sup>

## *7 Reflexion: Das Gedächtnis der Schuldenbremse – kommende Austerität?*

Die Rekonstruktion der Rechtslage hat gezeigt, dass die öffentlich zu vernehmende Annahme, die Schuldenbremse sei im Kontext der Pandemie ‚ausgesetzt‘ oder sonst irgendwie deaktiviert, nicht zutrifft. Die Restriktionen der staatlichen Neuverschuldung in Bund und Ländern, aber auch im Europarecht und in den Kommunen funktionieren weiter wie konzipiert, das heißt, sie begrenzen die Optionen staatlicher Kreditaufnahme. Mit Blick auf die im historischen Vergleich sehr hohe Neuverschuldung mag dies paradox erscheinen – weil die Schuldenbremse aber kein starres Verschuldungsverbot bildet, ermöglicht sie in Krisenzeiten auch Verschuldungsspielräume für den Staat. In dieser Hinsicht spielen die Tilgungspläne eine zentrale Rolle: Sie sind das Gedächtnis der Schuldenbremse und sorgen in Bund und Ländern dafür, dass die außerordentliche Verschuldung in den kommenden Jahr(zehn)en wieder getilgt werden muss. Der zusätzliche Verschuldungsspielraum in der Corona-Krise korrespondiert daher mit zusätzlichen Konsolidierungsanforderungen in der Zukunft. Anders gesprochen ist die Schuldenbremse nicht ausgesetzt, sondern ihre zeitliche Geltung ist modifiziert: Aktuell verschiebt sie Austerität aus der Gegenwart in die Zukunft, was aber nichtsdestotrotz Spardruck in der mittleren und langen Frist auslösen wird.

Vor diesem Hintergrund lassen sich abschließend zwei Tendenzen benennen, welche die finanzpolitischen Aushandlungen in der mittleren Frist prägen werden. Erstens werden aktuell verschiedentlich Projekte der Abschaffung oder zumindest der Reform der Schuldenbremse formuliert. Diese sind sicherlich nötig, gerade auch, weil die enormen Folgekosten des anthropogenen Klimawandels im Rahmen einer staatlich organisierten und kreditfinanzierten sozial-ökologischen Wende bearbeitet werden müssen. Die verschiedenen Reformvorschläge aus Wirtschaftsforschungsinstituten, in den Zeitungen und in den innerparteilichen Diskussionen übersehen dabei jedoch regelmäßig, dass große Teile dieser Reformvorschläge eine Grundgesetzänderung erforderlich machen. Die Organisation dafür benötigter Kräfteverhältnisse in Bundestag und Bundesrat ist nicht trivial, wobei die CDU/CSU als Zünglein an der Waage gelten muss. Es stellt sich hier die Frage, ob und ggf. unter welchen Bedingungen die Konservativen mit der Schuldenbremse auf einen ihrer größten politischen Erfolge seit 1990 verzichten werden. In der Tendenz ist daher nicht mit einer grundlegenden Reform der Schuldenbremse in absehbarer Zukunft zu rechnen.

Vor diesem Hintergrund ist zweitens zu erwarten, dass die Exekutiven in Bund und Ländern – konfrontiert mit den Tilgungserfordernissen – kreative Umgehungsstrategien suchen werden. Nicht zuletzt für solche Situation haben austeritätsorientierte Institutionen wie der Bund der Steuerzahler bereits Rechtsgutachten in Stellung gebracht.<sup>59</sup> Es ist

58 Gunnar Saft, Milliarden-Poker um Corona-Schulden in Sachsen, Sächsische Zeitung 7.3.2021, <https://www.saechsische.de/sachsen/sachsen-kenia-koalition-rechnungshof-streit-corona-kredite-milliarden-poker-5394238-plus.html>.

59 Christoph Gröpl, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltspol für das Haushaltsjahr 2020 – Zweites

daher eine Verrechtlichung der Aushandlungen zu erwarten bzw. werden die Gerichte eine zentrale Stellung in den politischen Auseinandersetzungen um öffentliche Sparsamkeit in den nächsten Jahren einnehmen. Den Gerichten wird dabei insbesondere die Rolle zukommen zu entscheiden, wie in der Haushalts- und Finanzpolitik zukünftig das Verhältnis von demokratisch legitimierter Erweiterung und regelbasierter Restriktion der Spielräume schuldenfinanzierten staatlichen Handelns ausgestaltet wird. Das ist auch insofern eine relevante Auseinandersetzung, als bspw. der ehemalige Wirtschaftsweise Peter Bofinger neulich vorschlug, den Klimawandel als Naturkatastrophe zu verstehen und damit politisch die Nutzung der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse für eine höhere Neuverschuldung zu legitimieren.<sup>60</sup> Gerade auch (aber nicht nur) wenn die Gerichte eine derartige Erweiterung der Verschuldungsspielräume verhindern, so spricht vieles für ein finanzpolitisches Projekt der Klimaausterität: Die Finanzierung der erforderlichen Ausgaben für Klimaschutz und -anpassung wird dabei durch Einspar- und Nullrunden insbesondere bei sozialen Leistungen und dem staatlichen Personal erbracht. Der Spandruck ist dabei umso höher, je höher die zusätzlichen Tilgungserfordernisse aus der Corona-Pandemie ausfallen. Die Alternative zur Klimaausterität wäre unter Bedingungen der Schuldenbremse allein ein grundlegender Umschwung in der Steuer- und damit der gesellschaftlichen Umverteilungspolitik – es ist aktuell freilich kaum zu erkennen, wie die Kräfteverhältnisse für eine solche finanzpolitische Wende in Deutschland organisiert werden könnten.

Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – mit haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere mit der sog. Schuldenbremse, erstattet im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V., [https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user\\_upload/Presseinformationen/2020/BdSt\\_Rechtsgutachten\\_Verfassungswidrigkeit\\_Nachtragshaushalt.pdf](https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/Presseinformationen/2020/BdSt_Rechtsgutachten_Verfassungswidrigkeit_Nachtragshaushalt.pdf). Gröpl hat auch für den Bund der Steuerzahler Saarland ein Gutachten erstellt.

60 Peter Bofinger, Mit einer schwarzen Null lässt sich die Zukunft nicht bewältigen, Deutschlandfunk 5.6.2021, [https://www.deutschlandfunk.de/deutsche-finanzpolitik-bofinger-mit-einer-schwarzen-null.694.de.html?dram:article\\_id=498379](https://www.deutschlandfunk.de/deutsche-finanzpolitik-bofinger-mit-einer-schwarzen-null.694.de.html?dram:article_id=498379).