

Übertragung der Coronat-Kredite auf Klimafonds verfassungswidrig?

- von Rechtsanwalt Jochen-Konrad Fromme *1)

Im eingebrachten Nachtrag für den Bundeshaushalt 2021² sollen noch im Haushaltsjahr 2021 Mittel aus veranschlagten aber nicht benötigten Kreditermächtigungen für zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Transformation der deutschen Volkswirtschaft genutzt werden. Dazu werden dem Energie- und Klimafonds, der künftig zu einem Klima- und Transformationsfonds weiterentwickelt werden soll, 60 Milliarden Euro zugeführt. Dabei muß berücksichtigt werden, daß die Kreditaufnahme des Bundeshaushaltes 2021 mit dem Ausnahmetatbestand der vom Staat nicht zu beeinflussenden Corona-Krise begründet worden war.

1.) Kreditfinanzierung von Staatsausgaben

Der Bund darf jährlich 0,5 % des BIP an Krediten aufnehmen. Das waren im Herbst 2021 rund 12 Mrd. €³, dazu erlaubt die „atmende“ Schuldenbremse⁴ eine Kreditaufnahme zum Ausgleich von Konjunkturschwankungen⁵. Das nutzbare Volumen betrug im Herbst 2021 rund 16 Mrd. €⁶. Darüber hinaus gibt es im Normalfall keine weiteren Kreditfinanzierungen im Bundeshaushalt.

Um die Handlungsfähigkeit des Staates in Ausnahmesituationen zu sichern, gibt es nach Art. 115 Abs. 2 Sätze 6-8 GG eine eng begrenzte Ausnahme. Unstreitig ist die Corona-Krise ein solcher Ausnahmefall, den der Bundestag erstmals durch Beschluß von Ende März 2020 für ein Jahr⁷ festgestellt hat. Dafür hatte der Bund im 1. Nachtrag⁸ eine Erhöhung der Kreditaufnahme von 60,4 Mrd. € vorgesehen.

Nun zeigt sich, daß diese Mittel in einem Umfang von 60 Mrd. € nicht für die ursprünglich vorgesehenen Zwecke benötigt werden.

Angesichts der niedrigen Zinsen übt das süße Gift der Schuldenfinanzierung wieder große Faszination aus. Warum nicht Wünschenswertes mit Schulden finanzieren? Es kostet doch nichts! Ja, der Staat bekommt teilweise noch Negativ-Zinsen und „verdient“ etwas an Krediten. Das bedarf einer vertieften Betrachtung:

Kredite selbst sind weder gut noch böse. Sie sind wie das Feuer, dies kann wärmen, dann ist es gut. Es kann aber auch verbrennen, dann ist es böse. Sie sind wie Waffen: Wenn sie der Polizist zum Schutz

¹ *) Der Autor ist Rechtsanwalt, war 10 Jahre Mitglied des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages sowie Mitglied der Föderalismuskommission II und zuvor 15 Jahre im Bereich der Kommunal Finanzen tätig

² Bundeskabinett Beschluß vom 13. Dezember 2021, Entwurf eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2021 BT-Drucks. 20/300 vom 13.12.2021

³ Lt Henneke FAZ 05.01.2022

⁴ Begriff von Henneke FAZ 05.01.2022

⁵ Art 115 Abs. 2 Sätze 3 bis 5 GG idF von 2009 (FÖKO II - Schuldenbremse)

⁶ Lt Henneke FAZ 05.01.2022

⁷ am 25. März 2020 mit Wirkung zum 28. März 2020

⁸ RegE BT-Drucks. 19/27800 vom 25.03.2021

bedrohter Bürger einsetzt, sind sie gut. Wenn sie der Bankräuber benutzt, um Geld zu erpressen, sind sie böse. Es kommt also immer darauf an, was man mit Schulden macht!

a) Kredite erweitern Investitionskraft nicht

Kredite vergrößern die Wirtschaftskraft nicht. Möglich ist nur, den Zeitpunkt zu verändern, zu welchem man sie einsetzt. Wenn man anspart, d. h. für eine gewisse Zeit weniger ausgibt als an Kaufkraft zur Verfügung steht, kann man die über einen längeren Zeitraum zufließende Kaufkraft auf einen Zeitpunkt konzentrieren. Leih man seine Konsumkraft, auf deren Nutzung man in der Zeitspanne des Ansparens verzichtet, einem Dritten, bekommt man in der Regel für den eigenen Verzicht einen Preis, den Zins. Wenn man seine künftige Kaufkraft vorziehen will, muß man jemanden finden, der seine Kaufkraft derzeit selbst nicht einsetzen will und sie jemandem leiht. Dann muß man dem anderen für seinen vorläufigen Verzicht etwas geben, den Zins. Durch eine Schuldenfinanzierung wird also die einsetzbare Konsumkraft nicht mehr, sondern weniger, denn man muß sie künftig nicht nur zurückgeben sondern auch noch verzinsen.

Investitionen sind bilanziell ein Aktiv-Tausch, wenn ich Geld gegen ein anderes Wirtschaftsgut eintausche, dann ändert sich die Zusammensetzung des Vermögens, es bleibt aber in der Summe unverändert. Wenn ich kreditfinanziert einen Vermögenswert erwerbe, handelt es sich um eine Aktiv-Passiv-Mehrung. Damit ändert sich die Vermögenslage unter dem Strich auch nicht. Ich habe zwar mehr Vermögen, aber auch gleichzeitig mehr Schulden. Insofern hat dieser Vorgang isoliert betrachtet keine Auswirkungen auf die Vermögenslage.

b) „Investitionen“ sind Zwischenstufe auf dem Weg zum Wertverzehr

Der Unterschied zwischen einer Investition und einer konsumptiven Ausgabe liegt darin, daß „konsumptive Ausgaben“ Beschaffungen sind, die im Jahr der Beschaffung verbraucht werden. Investitionen werden beschafft, um sie über einen längeren Zeitraum, der über eine Rechnungsperiode hinausgeht, nutzen zu können. An der Tatsache des Verbrauches ändert sich aber nichts. Der Unterschied liegt nur darin, daß einmal der Verbrauch im Beschaffungsjahr erfolgt und in der anderen Fallgruppe über mehrere Rechnungsperioden. Aber Verbrauch bleibt Verbrauch. Die Investition ist also nur ein Zwischenstadium auf dem Weg zum Vermögensverzehr.

Festzuhalten bleibt: Jede Investition wird zum Zeitpunkt ihrer Nutzung Aufwand, also konsumptiv, nämlich dann, wenn das damit beschaffte Wirtschaftsgut „gebraucht“ und damit „verbraucht“ wird. Dies wird in der öffentlichen Diskussion häufig übersehen oder geflissentlich ausgeklammert. Investitionen sind immer nur eine Vorstufe, ein Durchgangsstadium auf dem Wege zum Verbrauch.

In der doppischen Rechnungslegung wird dies dadurch nachvollzogen, dass Abschreibungen über die Dauer der Nutzung des Wirtschaftsgutes als Aufwand abgebildet werden. In Form der Abschreibung werden dann die Investitionen zum „Aufwand“ oder Vermögensverzehr. Weil der Verbrauch mit laufenden Erträgen finanziert werden muß, wird gewährleistet, daß eine Generation nur das verbraucht, was sie auch erwirtschaftet.

c) Bund und Länder finanzieren Verbrauch mit Krediten

Leider verfahren Bund und Länder mit Ausnahme von Hamburg und Hessen⁹ nicht so. Sie verbuchen in ihren kameralistischen Rechnungen keine Abschreibungen als Aufwand und tilgen die Kredite nicht. Sie schulden nach Ablauf der Laufzeit des Kredites nur um. Sie nehmen also einen neuen Kredit auf und befriedigen mit der eingehenden Liquidität den Gläubiger des bisherigen Kredites. Nach der Verbuchung der Investition erscheint der Vorgang nicht mehr im Rechenwerk. In der Realität verliert das Investitionsgut aber durch seinen Gebrauch an Wert, bis dieser völlig verschwunden ist. Der Kredit bleibt aber auf Dauer als Passivposten in der Bilanz. Das bedeutet, daß für alle seit 1969 vorgenommenen Investitionen noch heute Zinsen zu zahlen sind, weil die Kredite noch in der Bilanz stehen, auch wenn die dafür beschafften Wirtschaftsgüter, wie z. B. Kraftfahrzeuge, längst verbraucht und untergegangen sind. Es ist keine Finanzierung aus „ordentlichen Finanzmitteln“, d. h. laufenden Einnahmen, erfolgt. Die Kosten werden in Form von ewigen Zinsen für die Finanzierung auf künftige Generationen verlagert. Ab 1969, weil zu diesem Zeitpunkt mit einer großen Haushaltsreform¹⁰ die Möglichkeit eingeräumt wurde Investitionen, mit Krediten zu finanzieren¹¹.

Gravierende Folge: Wenn das Wirtschaftsgut verbraucht ist, ist keine Refinanzierung erfolgt. Das bedeutet, dass der Staat weiterhin den Kredit verzinsen muss, davon aber keinerlei Nutzen mehr hat. Wird ein neues Wirtschaftsgut als Ersatz beschafft, wiederholt sich dieser Prozess und das Problem kumuliert sich.

Bei den Kommunen, die die Doppik anwenden müssen, wird der Werteverzehr durch Abschreibungen als Aufwand in die laufende Rechnungsperiode eingestellt und so gewährleistet, daß der Vermögensverzehr aus laufenden Erträgen finanziert wird. Damit wird gewährleistet, daß eine Generation nur das verbraucht, was sie auch erwirtschaftet¹².

Daran ändert sich auch nichts, wenn ein solcher Kredit wegen Ablauf der Beleihungsfrist ausläuft. Durch die dann regelmäßig bei Bund und Ländern erfolgende Umschuldung fließt keine Liquidität zu, die für neue Investitionen genutzt werden könnte. Sie wird ausschließlich dafür verwendet, den bisherigen Gläubiger zu befriedigen. Es wird also nur der eine Kredit durch einen anderen ersetzt. Bilanzmäßig hat sich die Vermögenslage verschlechtert, weil der aktive Teil der Bilanz faktisch verbraucht wurde und der passive Teil, der Kredit, noch im vollem Umfange fortbesteht.

Die daraus resultierenden Probleme sind in der Vergangenheit durch große Wachstumsraten verdeckt worden. Der Zinsanteil im Haushalt ist ständig gestiegen, ohne daß damit Gegenleistungen für die Bevölkerung entstanden sind.

⁹ Ausgenommen Hamburg und Hessen, die ein doppisches Rechnungssystem anwenden
Haushaltsreform RegE BT-Drucks. V/3040 vom 21. Juni 1968, in Kraft getreten zum 01.01.1969

¹¹ Art 115: I.d.F. d. Art I Nr. 6 G v. 12.05.1969 I 357 geändert durch G vom 29.07.2009 (BGBl I S. 2248).

¹² Auch schon vor der Einführung war das bei den Kommunen faktisch so, weil sie durch die Kommunalaufsicht gezwungen waren, ihr Kredite zu tilgen und die Tilgung aus laufenden Einnahmen zu finanzieren (Mindestzuführung aus dem Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt)

Solange eine Volkswirtschaft stärker wächst als der Staatsverbrauch, fällt dieser Prozeß nicht auf, weil die sich aufstürmenden Zinslasten aus den Wachstumsraten, die nicht von Staatsverbrauch aufgezehrt werden, finanziert werden können. So war es lange in der Bundesrepublik.

d) Nullzins-Politik verdeckt Probleme und täuscht Haushaltsspielräume vor

Dazu kam die Vernachlässigung der Pflege der Infrastruktur. Weil hier zu wenig getan wurde – weil hier von der Substanz gelebt wurde -, ist der Staatsverbrauch künstlich niedrig gehalten. Die Folgen erleben wir gegenwärtig, wo beispielsweise eine Unzahl von Brücken nicht mehr funktionsfähig sind und praktisch gleichzeitig erneuert werden müssten. Weil das nicht möglich ist, erleben wir teure Verkehrsbeschränkungen und Umleitungen.

Anders in Volkswirtschaften, in denen nur geringe Wachstumsraten zu verzeichnen sind. Immer wenn die Wachstumsrate – wie gegenwärtig in der Bundesrepublik – nur noch dazu ausreicht, die inflationsbedingten Steigerungen der vorhandenen konsumptiven Lasten des Staates zu finanzieren, bleibt kein finanzieller Spielraum für das Auffangen von Kreditfinanzierungen

In der Bundesrepublik sind wir in den Jahren der „schwarzen Null“ einer Täuschung dahingehend erlegen, daß der Bundeshaushalt finanzielle Spielräume aufweist, weil durch die „Nullzinsen“ der Bund seine Etatansätze für Zinszahlungen in dem Maße reduzieren konnte, wie er vorhandene Schulden auf „Null-Zinsen“ umschulden konnte. Durch diese Maßnahme sind zwar aktuell keine Zinsen fällig, aber da die Laufzeiten nicht unendlich sind, bleibt das Zinsrisiko in vollem Umfange erhalten. Der Bund hat keinerlei Einfluß darauf, wie lange dieser Zustand anhält. Er ist dem Risiko in voller Höhe ausgeliefert, weil er nicht die Möglichkeit hat, bei Auslaufen der Zinsbindung die Darlehn zu tilgen. Dazu fehlen die Mittel. Er hat das Risiko sogar noch dadurch erhöht, daß er die vermeintlichen „Haushaltsspielräume“ durch konsumptive Verpflichtungen ausgefüllt hat.

Für die Bundes- und Landeshaushalte bleibt das Zinsrisiko, denn nach allgemeiner Auffassung kann die Nullzinspolitik nur ein Ausnahmezustand sein und mit zunehmender Inflation werden auch wieder Realzinsen kommen. In den USA und dem Vereinigten Königreich ist diese Entwicklung schon sichtbar und wird auch in absehbarer Zeit in den Euroraum überschwapen.

Eine nachhaltige Finanzpolitik muß Vorsorge treffen und in der mittelfristigen Finanzplanung dieses Zinsrisiko abbilden. Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Nachhaltigkeit bei den Umweltfragen vom März 2021¹³, dessen Grundsätze der Generationengerechtigkeit auch im Finanzbereich gelten, erhöht den Handlungsdruck.

e) Generationengerechtigkeit

¹³ BVerfG vom 24.03.2021- 1 BvR 265618 -, Rdnr. 1-270
https://www.bundesverfassungsgericht.de/ers20210324_1bvr265618.htm = NJW 2021,1723

Das Bundesverfassungsgericht spricht von einer „intertemporalen Freiheitssicherung¹⁴“ und von einer Vorwirkung der Grundrechte¹⁵ im Hinblick auf sich verengende Entscheidungsmöglichkeiten, die im Hinblick auf sich verengende (hier Grundrechtseinschränkungen) Handlungsmöglichkeiten zu deren Verhinderung jetzt eine staatliche Handlungspflicht bewirken. Aus diesem Gesichtspunkt muß der Bund alles unterlassen, was unverhältnismäßige Vorbelastungen künftiger Generationen bewirkt.

Der Bund und die Länder müssen also für potentielle Zinszahlungen mindestens in der Finanzplanung Deckungsmittel für die Zinsen der aufgenommenen Kredite einstellen. Wenn diese im aktuellen Haushalt nicht gebraucht werden, würde eine nachhaltige Finanzpolitik diese zur Sondertilgung einsetzen. Keinesfalls darf dieser Spielraum durch konsumptive Dauerverpflichtungen belegt werden, wie es die Bundesrepublik unter der großen Koalition getan hat. Das führt unweigerlich zu Haushaltsnöten.

f) Andere Verschuldungsquoten ändern nichts

Die Verschuldungsquoten durch den Maastricht-Vertrag¹⁶ oder durch den Stabilitätspakt¹⁷ setzen diese Grundsätze nicht außer Kraft. Diese Regelwerke stehen ebenso wie die innerstaatliche Schuldengrenze neben den finanzwirtschaftlichen Grundfragen und der Generationengerechtigkeit. Selbst wenn man die Quoten verändern würde, bleiben die aufgezeigten Grenzen wegen der notwendigen Beachtung der Generationengerechtigkeit und der durch die Legislaturperiode begrenzten Entscheidungsbefugnis bestehen.

g) Grundsatz der Generationengerechtigkeit

Bei der Kreditaufnahme gilt insbesondere der Grundsatz der „Generationengerechtigkeit“. Dieser besagt, daß keine Generation mehr verbrauchen darf, als sie selbst erarbeitet. Alles was sie mehr verbraucht muß von den künftigen Generationen wieder abgetragen werden und geht ihnen von der von ihr erarbeiteten Konsumkraft verloren. Erstmals wurde der Grundsatz der „Nachhaltigkeit“ vom Oberberghauptmann Hans Carl von Carlowitz im Jahre 1713 in seinem für die Forstwirtschaft und Kameralistik grundlegenden Werk „Sylvicultura oeconomica oder Hauswirthliche Nachricht und Naturgemäße Anweisung zur Wilden Baumzucht“ (übersetzt von Harald Thomasius, Bernd Bendix Verlag Kessel, 2013) anlässlich der großen Nachfrage nach Holz für die Flottenbauprogramme formuliert. Er hat nachgewiesen, daß der Wald verschwindet und überhaupt kein Holz mehr zur Verfügung steht, wenn mehr Holz geerntet wird als nachwächst.

Das Verbot der Kreditaufnahme hat eine ähnliche Schutzfunktion wie das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)¹⁸. Durch das KSG wird die Möglichkeit der Erzeugung von CO₂, die auf Dauer ganz verboten werden

¹⁴ aaO Leitsatz 4 und Rdnrn 116f und 183

¹⁵ vgl dazu auch di Fabio: Freiheit und Pflicht, in: FAZ vom 30.12.2021 und Henneke: Mißachtung intertemporaler Freiheitssicherung, in: FAZ 05.01.2022

• ¹⁶ Amtsblatt Nr. C 191 vom 29/07/1992 S. 0001 – 0110 vom 7. Februar 1992, in Kraft getreten zum 1. November 1993

¹⁷ Stabilitäts- und Wachstumspakt von 2005, geändert mit Wirkung vom 01.12.2010, derzeit suspendiert; zur Reformdebatte vgl.: EU-Kommissar Paolo Gentiloni, Wir können nicht alle Länder über einen Kamm scheren, in: FAZ vom 29.12.2021

¹⁸ Bundes- Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12. Dezember 2019 (Bundesgesetzblatt I Seite 2513),

soll, bewirtschaftet. Weil Kredite künftige Ressourcen binden, soll die Möglichkeit der Nutzung begrenzt werden, um die Leistungsfähigkeit des Staates auf Dauer zu sichern. Insofern lassen sich die Maßstäbe und Grundüberlegungen der Entscheidung des BVerfG durchaus auf den Finanzsektor übertragen.

f) Bund und Länder finanzieren Verbrauch mit Krediten

Bund und Länder, die ohne Abschreibungen und ohne Tilgung wirtschaften, finanzieren konsumptive Ausgaben mit Krediten¹⁹. Das widerspricht dem Grundgesetz.

Zu unterscheiden sind die erste Phase von 1949 bis zur Haushaltsreform im Jahre 1969, die Phase von 1969 bis 2009 bis zum in Kraft treten der Schuldenbremse und die jetzt gültige Konstellation mit der Schuldenbremse.

(1) Ursprünglich sah das Grundgesetz grundsätzlich keine Kreditfinanzierung vor. Sie war nur ausnahmsweise bei außerordentlichem Bedarf zur Finanzierung von „werbenden Ausgaben“ zulässig²⁰. Hier konnten im Rahmen des außerordentlichen Haushaltes Kredite für ganz konkrete Vorhaben aufgenommen werden. Weil die Rückführung der Kredite an gleicher Stelle ebenfalls im Rahmen des „außerordentlichen Haushaltes“ erfolgte

war sichergestellt, daß die dauerhafte Finanzierung der damit verbundenen Aufwendungen aus ordentlichen Haushaltsmitteln und damit aus ordentlichen Einnahmen von Bund und Ländern erfolgte.

Bei den Kommunen trat der gleiche Effekt dadurch ein, daß diese durch die Kommunalaufsicht zur Tilgung verpflichtet waren und die Tilgung mußte durch ordentliche Haushaltsmittel finanziert werden.

(2) Nach der Haushaltsreform von 1969 waren Kreditaufnahmen zur Finanzierung von Investitionen und zur Konjunktursteuerung erlaubt²¹. Da Bund und Länder Kredite nicht getilgt haben, führte das zur Finanzierung von konsumptiven Ausgaben durch Kredite²².

(3) Nach Einführung der Schuldenbremse als Ergebnis der Föderalismuskommission²³ sind Kredite bei den Ländern nicht mehr erlaubt und beim Bund nur bis zur maximalen Höhe von 0,35 % BIP. Außerdem in Notlagen²⁴, hier ist allerdings vorgeschrieben, daß diese Kredite getilgt werden müssen²⁵. Damit ist zumindest unter Einschluß des Tilgungszeitraumes sichergestellt, daß die Finanzierung nachträglich mit ordentlichen Haushaltsmitteln erfolgt. Hier hat also der Gesetzgeber erlaubt, daß ausnahmsweise ein Vorgriff auf künftige Haushaltsperioden gemacht werden darf.

¹⁹ siehe oben 1b

²⁰ Art 115 GG idF von 1949 BGBl. Seite 1ff

²¹ Art 115 GG idF von 1969

²² vgl. dazu die Ausführungen unter 1

²³ Art 115 idF Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) (GGÄndG) vom 29.07.2009 BGBl. I S. 2248 (Nr. 48); Geltung ab 01.08.2009 - Schuldenbremse der II. Föderalismuskommission

²⁴ Zum Beispiel zur Finanzierung der Coronafolgen in den Jahren 2020 bis 2022

²⁵ Art 115 GG Abs. 2 Sätze 7 und 8 GG idF der Schuldenbremse von 2009

Durch Kreditfinanzierung ohne Tilgung und Abschreibungen verlagern Bund und Länder damit zwangsweise Lasten von heutigen Verbrauchern auf zukünftige Generationen, denn diese müssen für die Schulden der in der Vergangenheit verbrauchten Wirtschaftsgüter künftig noch Zinsen zahlen, weil die dafür aufgenommenen Kredite noch in der Bilanz vorhanden sind. Dies schränkt ihre Konsummöglichkeiten ein, weil sie Zinsen für Kredite aufzubringen haben, obwohl dafür keine Gegenleistungen mehr vorhanden sind, weil die mit den zugrundeliegenden Kreditmitteln beschafften Güter bereits verbraucht sind. Damit liegt eine Lastenverlagerung auf künftige Generationen vor.

Unter demokratischen Gesichtspunkten ist dieses Verfahren problematisch, weil zum jetzigen Zeitpunkt über die Kaufkraft von künftigen Wahlperioden disponiert wird, für die es den gegenwärtigen Entscheidungsträgern an einer demokratischen Legitimation fehlt.

g) Wesensunterschied von Wirtschaftskrediten und Staatskrediten

Es wird immer betont, dass zwischen Staatskrediten und Privatkrediten ein großer Unterschied besteht. Das ist richtig. Aber dieser Unterschied besteht nicht darin, dass man Staatskredite unbedenklich aufnehmen kann. Genau das Gegenteil ist der Fall.

Wirtschaftlich aufgenommene Kredite sorgen dafür, neue Produktionsmöglichkeiten zu schaffen. Über diese zusätzlichen Produktionsmöglichkeiten werden dann bisher nicht vorhandene Erträge in Form von Veräußerungserlösen generiert. Privatwirtschaftliche Investitionen machen nur dann Sinn, wenn durch die zusätzlich zur Verfügung stehende Wertschöpfung mehr erzielt wird, als die Abschreibungen und die Verzinsung an Aufwand entsteht. Sie erwirtschaften also netto zusätzliche Einnahmen.

Bei Staatskrediten ist in der Regel genau das Gegenteil der Fall: Sie führen dazu, dass neue Einrichtungen mit Betriebskosten geschaffen werden. Dadurch entstehen zusätzliche konsumptive Ausgaben in Form von Verbrauchsmaterialien, Personalkosten für das Bedienungspersonal, Bauunterhaltungs- und Heizkosten usw., bei mit Krediten finanzierten Einrichtungen zusätzlich Zinskosten. Der Gesamthaushalt wird also netto nicht entlastet sondern belastet.

Das Problem lässt sich auch nicht durch Übertragung auf selbständige oder unselbständige Sonderorganisationen lösen. Unter dem Strich sind die Folgekosten für alle staatlichen Angebote auch aus dem Staatshaushalt zu finanzieren, wenn ihnen nicht eigene kostendeckende Einnahmen, wie bei vielen Leistungen der Daseinsvorsorge, z. B. Wasser, Abwasser, Telekommunikation oder Energie, gegenüberstehen. Wenn das nicht der Fall ist, wie bei Verkehrseinrichtungen, kulturellen Leistungen usw. dann ist auch Drittorganisationen nur eine Leistungserstellung und Finanzierung möglich, wenn öffentliche Haushalte, die der Schuldenbremse unterliegen, diese Finanzierung sicherstellen.

Der Neuregelung der Art. 109, 115 GG würde es widersprechen, Kreditaufnahmen und Tilgungsverpflichtungen – wie in der Vergangenheit – auch weiterhin anzusammeln und die staatliche

Gesamtverschuldung damit kontinuierlich zu erhöhen²⁶. Das gilt unabhängig davon, an welcher Stelle diese staatlichen Verpflichtungen entstehen.

Selbstständige Sondervermögen wie die Bahn oder Post verfügen über eigene Einnahmen und sind in diesem Rahmen frei von der Schuldenbremse. Allerdings können sie nur im Rahmen ihrer Investitionskraft investieren. Zuschüsse des Bundes unterliegen den Beihilfavorschriften und müssten im Bundeshaushalt etatisiert werden.

h) Inflation löst Problem nicht

Dem kann man auch nicht entgegenhalten, daß die Geldentwertung auf Dauer das Problem des Kredites erledigen würde. Geht man von einer Inflationsrate von 2 % aus, wie sie die EZB anstrebt und wie wir sie in der Zeit von der Finanzkrise bis heute auch faktisch gehabt haben, dauert es mehr als 300 Jahre, bis sich ein heute aufgenommener Kredit durch Inflation kaufkraftmäßig „verflüchtigt“ hat. In dieser Zeit hat man real mit 2 % inflationsbereinigt das 1,76-fache des Nutzwertes für Zinsen aufgewandt, wenn man von einem Zinssatz von 3,5 % - wie er überwiegend für Staatskredite in Deutschland aufzuwenden war - ausgeht. Real wäre allein für die Finanzierung somit fast das Dreifache des nominalen Preises für die Leistungen durch die Gesellschaft aufzuwenden. Es ist also genau das Gegenteil von dem angeblichen günstigen Nullzins gegeben. Nominal wäre der Zinsaufwand das 10,5-fache des Investitionswertes. Damit zeigt sich, daß kreditfinanzierte zusätzliche Investitionen gegenwärtig unverantwortlich wären.

i) Tilgungsaufschub vergrößert Probleme

Auch ein Tilgungsaufschub²⁷, wie er in der politischen Diskussion erörtert wird, löst das Problem nicht. Durch eine solche Maßnahme würde man das Zinsrisiko und die Zinskosten für die Gesellschaft deutlich erhöhen. Es zeigt sich, daß die Inflationsrate mit 5 bis 6 % in Deutschland und noch mehr in den Vereinigten Staaten die Notenbanken über kurz oder lang zu einem Einschreiten verpflichten wird. Die Null-Zins-Politik wird sich nicht auf Dauer halten lassen. Kehren wir wieder zu „normalen Verhältnissen“ zurück, was aus vielerlei volkswirtschaftlichen Gründen notwendig ist, ich denke nur an die fehlende Lenkungsfunktion des Zinses und die Probleme der Altersversorgungssysteme und Lebensversicherungen, ist wieder mit einem Zinsniveau von 3 bis 3,5 % für Staatskredite zu rechnen. Bei einer gegenwärtigen Staatsverschuldung allein beim Bund mit 1.478 Mrd. €²⁸, bedeutet dies mittelfristig einen Zinsaufwand von 44 bis 52 Mrd. € per anno. Ein solches Volumen von zusätzlich rund 13 % des gegenwärtigen Bundeshaushaltes sprengt den Haushalt und kann nicht erwirtschaftet werden. Jede Verlängerung der Zeit bis zur Tilgung erhöht den von der Gesellschaft zu finanzierenden Zinsaufwand und ist nicht zu verantworten.

2.) Tatbestandliche Voraussetzungen der Kreditfinanzierung der Notstandsbekämpfung²⁹

²⁶ Urteil des Hess. Staatsgerichtshofes vom 27. Oktober 2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 Rdnr 294

²⁷ Zu den Grenzen vgl. Urteil des Hess. Staatsgerichtshofes vom 27. Oktober 2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 – LS 15 und Rdnrn 290 ff

²⁸ Statista <https://de.statista.com/themen/90/staatsverschuldung/>

²⁹ vgl. dazu auch: Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Grenzen der Notlagenverschuldung gemäß Art 115 Abs. 2 Satz 6 GG im Zusammenhang mit kreditfinanzierten Rücklagen, Deutscher Bundestag, WD-4-096-21-

Das Grundgesetz legt Voraussetzungen fest, die für eine Kreditfinanzierung von Bekämpfungsmaßnahmen zur Beseitigung der Ursachen des Staatsnotstandes erfüllt sein müssen.

a) Ausnahmecharakter der Notstandsfinanzierung

Bei der Regelung zur Aufnahme von Krediten zur Bekämpfung von Notlagen handelt es sich um eine Ausnahmeregelung. Das bedeutet, sie ist restriktiv auszulegen, im konkreten Fall, daß die Tatbestandsmerkmale und Voraussetzungen eng am Wortlaut zu definieren sind.

b) Kausalität zwischen kreditfinanzierten Maßnahmen zur Ursachenbeseitigung

Der Einsatz der kreditfinanzierten „Sondermittel“ muß kausal für den Erfolg der Bekämpfung der Ursachen der den Notstand auslösenden Ursachen sein. Es reicht nicht aus, daß sie dem Zweck förderlich sind. Es muß also notwendig sein, diese Mittel für die Ursachenbekämpfungsmaßnahmen einzusetzen. Ohne diese Maßnahmen ist die Bekämpfung oder zumindest Eingrenzung der Ursachen für den Notstand nicht möglich. Angesichts des Charakters der Ausnahmeregelung reicht es nicht, wenn sie zu deren Bekämpfung nützlich sein könnten, sondern sie müssen zwingend notwendig sein.

Danach ist die allgemeine Förderung der Konjunktur unzulässig. Dafür gibt es den Mechanismus der „atmenden Schuldenbremse“. Darüber hinaus ist die Konjunktursteuerung aus der Erfahrung der 70iger-Jahre ausdrücklich durch Abschaffung der Kreditfinanzierung von Investitionen, wie sie seit 1969³⁰ erlaubt war, verboten. Die Tatsache, daß eine verbesserte Konjunktur die Überwindung der Notlage erleichtert ist nicht ausreichend.

Das gilt auch für andere Staatsaufgaben. Die Tatsache, daß ein höherer Digitalisierungsgrad der Gesellschaft für die Ursachenbekämpfung hilfreich ist, stellt die für den Ausnahmetatbestand geforderte Kausalität nicht her. Es müßte die Bekämpfung beispielsweise der Pandemieursachen ohne sie nicht möglich sein. Wenn ein Staat wie die Bundesrepublik Defizite bei einem Aufgabenfeld aufweist, kann der allgemeine Nachholeffekt nicht mit kreditfinanzierten Sondermitteln erfolgen. Die mangelnde Digitalisierung des Verkehrszulassungswesen oder des Einwohnermeldewesen sowie der Verwaltung staatlicher Leistungen, wie z. B. des Kindergeldes, hat nichts mit der Ursachenbekämpfung der durch die Pandemie verursachten staatlichen Notlage zu tun. Das gilt auch für den Nachholbedarf bei der CO₂-Vermeidung und die notwendige Transformation der Gesellschaft in Richtung einer CO₂-freien Gesellschaft.

Finanzminister Lindner führt als Begründung für die Aufstockung des geplanten Fonds aus: „...Damit können wireinen kraftvollen Aufbruch in eine klimaneutrale und digitale Zukunft Deutschlands starten“³¹. Zwar nennt er in diesem Zusammenhang auch, daß man damit die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie bewältigen könne, aber das ist nur ein Nebenzweck. Damit macht der Finanzminister deutlich, daß die Mittel nicht kausal für die Beseitigung der Corona-Pandemie, also der Eingrenzung und möglicherweise Beseitigung des Corona-Virus genutzt werden. Der Fonds soll der Bewältigung der großen Herausforderungen des Landes zum Aufbruch in eine klimaneutrale und digitale Zukunft des Landes dienen. Die Tatsache, daß die kreditfinanzierten Maßnahmen für die Bekämpfung der

³⁰ Bis zur Haushaltsreform von 1969 siehe FN 9

³¹ Bundesfinanzminister Lindner <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/12/2021-12-13-zweiter-nachtragshaushalt-2021.html>

coronabedingten Probleme über die allgemeine Stärkung der Wirtschaftskraft des Standortes Deutschland nützlich sind, reicht nicht aus. Sie müssen ursächlich für die Behebung der Probleme sein, ohne die kreditfinanzierten Maßnahmen darf es keine Lösung der staatskrisenbedingten Probleme geben. Das kann man weder von der positiven Beeinflussung der Konjunktur, noch der Digitalisierung der Gesellschaft, noch von der Transformation in eine klimaneutrale Gesellschaft sagen. Das sind alles wichtige staatspolitische Ziele, aber ihre Verwirklichung beseitigt nicht die Ursachen der Pandemieprobleme. Deshalb eröffnen sie nicht den Weg in die Zulässigkeit der Kreditfinanzierung des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG.

c) Beeinträchtigung der Staatsfinanzen

Eine weitere Tatbestandsvoraussetzung ist, daß die Staatsfinanzen durch die Notlagesituation „erheblich beeinträchtigt“ werden. Dieses Tatbestandsmerkmal erfordert für die Zulässigkeit einer Kreditfinanzierung, daß ohne die zusätzlichen Kredite die Funktionsfähigkeit des Staates nicht mehr gegeben ist. Eine Beeinträchtigung reicht angesichts des Erfordernisses der „erheblichen Beeinträchtigung“ nicht aus. Das Parlament muß im Rahmen der Beratung einer möglichen Kreditaufnahme deutlich machen und abwägen, daß existentielle Staatsaufgaben nicht mehr erfüllbar wären.

Davon kann angesichts der Tatsache, daß es schon jetzt nicht gelingt, die für Infrastrukturinvestitionen und zur Problemlösung bereitgestellten Mittel zu verausgaben, keine Rede sein. Auch die Tatsache, daß im Haushaltsjahr 60 Mrd. € der für die Corona-Bekämpfung zur Verfügung gestellten Mittel nicht gebraucht wurden, spricht nicht dafür, daß es notwendig ist, sie in das nächste Jahr zu übertragen.

Zum anderen darf von einer Ausnahmeregelung nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn keine anderen Möglichkeiten zur Verfügung stehen. Damit ergibt sich eine Nachrangigkeit der Kreditfinanzierung. Das entspricht der Wertordnung der im Grundgesetz vorgesehenen Finanzierungswege für Bundesausgaben. Wenn es andere Finanzierungsmöglichkeiten gibt, dann darf nicht zum Mittel der Kreditfinanzierung gegriffen werden.

Solange der Bundeshaushalt zur Finanzierung der Bekämpfung des Staatsnotstandes noch Reserven hat oder solche durch Umschichtung erschlossen werden können, ist der Weg zur Kreditfinanzierung von Bekämpfungsmaßnahmen verschlossen. Zwar wird man in Krisenzeiten nicht die Zeit zum langfristigen Umbau des Staatshaushaltes haben. Aber vorhandene Mittel, wie z. B. Rücklagen, müssen vorrangig eingesetzt werden. Solange also noch Rücklagen vorhanden sind, darf nicht zum Mittel der Kreditfinanzierung gegriffen werden. Vorrangig sind die Rücklagen aufzulösen³². In den Haushalten 2015 bis 2019 wurden Rücklagen von insgesamt 48,2 Mrd. € angesammelt³³.

Hier wird sogar eine Rücklage für andere Zwecke als der Corona-Bekämpfung erst aufgebaut werden. Das ist erst recht nicht zulässig.

³² Vgl. Bundesrechnungshof, Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (BT-Drs. 19/20000) und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (BT-Drs. 19/20057)

³³ Bundesrechnungshof aaO

3. Fazit

Damit ergibt sich, daß schon die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Übertragung der nicht verbrauchten Mittel in den neuen Fonds nicht gegeben sind. Darüber hinaus ist die Kreditfinanzierung der Infrastrukturmaßnahmen auch aus Gründen der Generationengerechtigkeit und wegen Unwirtschaftlichkeit unzulässig und unverantwortlich.

4.) Doppik könnte pragmatische Lösung schaffen

Wenn man die Frage der Kreditaufnahme aus der ideologischen Diskussion herausnehmen will und zu einem sachlichen Umgang mit dem Thema „Staatsverschuldung“ kommen will, dann muß man für den Gesamtstaat ein doppeltes Haushaltssystem einführen. Dieses muß sowohl alle Aufwände und Verbräuche als auch zukünftig entstehende Zahlungsverpflichtungen rechnerisch abbilden. Es müssen alle Haushaltsrisiken realistisch aufgezeigt werden. Das wäre eine qualitativ bessere Lösung als die Schuldenbremse, setzt aber voraus, daß alle Verbräuche und Haushaltsrisiken einschließlich der aus Personalaufwand (Pensionsverpflichtungen) und Sozialversicherungssystemen resultierenden Verpflichtungen realistisch abgebildet werden, auch wenn mit ihnen gegenwärtig kein Zahlungsstrom verbunden ist.