

## Ausnahme Schuldenbremse durch Anwendung der Grundsätze „praktischer Konkordanz“

Politik und vor allem Verfassungsrecht mussten sich mit einem wesentlichen Grundpfeiler von Staatlichkeit längere Zeit nicht beschäftigen. Die Gewährleistung äußerer Sicherheit ist eine der zentralsten Aufgaben des Staates überhaupt. Diese Pflicht hat er gegenüber seinen Bürgern aber vor allem gegenüber sich selbst.

Ohne äußere Sicherheit gibt es keinen Staat. Einem politischen Gemeinwesen, das seine innere Ordnung nicht nach außen verteidigen kann, droht über kurz oder lang die Erosion, wenn nicht gar Angriff und Ende. Die äußere Sicherheit ist damit eine Bedingung von Staatlichkeit, die der konkreten Staatsform – parlamentarisch-demokratisch, monarchisch, autoritär – immer vorgelagert ist.

In diesem Kontext ist die „Schuldenbremse“ einschränkend auszulegen und muss in ihrer Wirkung für den Bereich der Verteidigung zum Zwecke der Aufrechterhaltung von Staatlichkeit zurücktreten.

### Grundlagen:

1. Die „Schuldenbremse“ in Art. 115 Abs 2, 109 Abs.3 GG (in diesem Stand eingeführt 2009) soll der Neuverschuldung des Bundes Grenzen setzen. Grundsätzlich sind Einnahmen und Ausgaben ohne Kredite auszugleichen.

#### Wortlaut Art 115 Abs.2 GG:

*„Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. ... Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. Näheres, ..., regelt ein Bundesgesetz. Im Falle von... außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. ....“*

2. Verteidigung als Verfassungsauftrag auf Basis der (rudimentären) Rechtsprechung des BVerfG und der Normierungen im GG resultiert aus der staatslegitimierenden Staatsaufgabe: Selbstbehauptung.

- a. Pflicht zur Aufstellung von Streitkräften ist geregelt in Art 87a GG. Dieser Pflicht kann sich der Bund nicht entziehen. Es besteht das verfassungsrechtliche Gebot, eine funktionsstüchtige Bundeswehr (BVerwG 14.5.2018) zur militärspezifischen Gefahrenabwehr zu erhalten.

#### Wortlaut Art 87a Abs.1 GG:

*„Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.“*

- b. Zudem bestehen unter der Ewigkeitsgarantie des Art. 20 GG das Demokratiegebot sowie die Individualgrundrechte (Leben, Freiheit usw.), deren Schutz staatliche

**Aufgabe ist.** Im Verteidigungsfall ist daher eine wirk- und abwehrfähige, heißt schutzfähige Bundeswehr nötig. Dies ist Verfassungsauftrag!

Aus der Gesamtschau der Grundrechte ist zudem ohne Weiteres ein „Grundrecht auf Sicherheit“ zu konstruieren (von Josef Isensee entwickelt und von Innenminister Otto Schily nach den Anschlägen des 11. September wiederaufgegriffen). Dieses Grundrecht ist in der theoretischen Rechtslehre noch umstritten und war noch nicht Gegenstand einer Behandlung durch das BVerfG. Letzteres hat aber dem Klimaschutz bereit diese subjektive Schutzdimension bereits zugestanden (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021); die Chancen für ein „Grundrecht auf Sicherheit“ stehen damit gut.

- c. Der Begriff der „**Wehrhaften Demokratie**“ und das diesem im GG zugrundeliegende Normenkonzept wurde in Friedenszeiten vor allem aus der Innenschau betrachtet. Im Kontext der ZEITENWENDE und der Aufhebung der internationalen Friedenordnung ist „Wehrhafte Demokratie“ vor allem aber nach außen gerichtet zu verstehen: unser Gemeinwesen muss sich unter Einbeziehung der Bürger gegen äußere Bedrohungen und politische Erpressung schützen. (vgl. Steinkamm/Schössler Wehrhafte Demokratie). Es geht hier um die Absicherung der Demokratie und der im GG verankerten Staatsgrundlagen Deutschland. **Das Grundgesetz will sich selber verteidigen (können)** – dies mündet im verfassungsrechtlichen Gebot der wirkfähigen Verteidigung. Ohne verteidigungsrelevante Wirksamkeit des Handelns des Staates ist das Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ nicht aufrecht zu erhalten.
3. Geopolitische Prognosen und direkte Erkenntnisse belegen, dass zunehmende Anzahl von Staaten militärische Mittel nutzt, um Interessen durchzusetzen. Die internationale Ordnung befindet sich im Umbruch; Beschleunigungseffekte durch ausgeweitete Aggression RUS, Eskalation weiterer internationaler Konflikte, sowie strategisches Verhalten Allierter können eintreten.

#### Lösungsansatz

Die oben genannten Grundsätze im Verfassungsrang kollidieren. Wenn durch die „Schuldenbremse“ die Funktionstüchtigkeit der Gesamtverteidigung und militärspezifische Fähigkeiten nicht gewährleistet werden können, ist die grundlegend-staatstheoretische Verteidigungsfähigkeit des Staatsgebietes als Kern der Legitimation des Staates gefährdet. Die im Entstehungszeitraum des GG angedachten Optionen eines Nachtragshaushaltes im Verteidigungsfall tragen durch Zeitläufe und militärindustrielle Produktionszeiträume usw. nicht mehr.

Die Intensität und Art der Kriegsgefahr war bei Einführung der aktuellen **Schuldenbremse NICHT** Gegenstand der Betrachtungen. Betrachtet man die Historie der „Schuldenbremse“ und ihrer Vorgängerregelungen, erkennt man schnell den Ursprung in „Keynesianischer Konjunkturpolitik“. Erst zuletzt - nach politischem Fehlgebrauch und Definitionsunschärfen - hat der Verfassungsgesetzgeber (das Parlament) die aktuelle Regelung eingeführt. Deren scharfe Auslegung durch das BVerfG im November-Urteil rührt aus der Vergangenheit der Regelung. Vor allem aber zeigt die Gesetzesbegründung der aktuellen Schuldenbremse aus 2009 die vollständige Abwesenheit der Vorstellung von etwas derart Einschneidendem wie der Zeitenwende (und der akuten Bedrohungslage). Im Fokus der Parlamentarier stand die Generationengerechtigkeit. Basis der Neuregelung waren zudem die Erfahrungen der Finanzkrise und der Eurorettung – und der deutsche Reflex, mit „Austerität“ zu reagieren.

„Große historische Ereignisse“ hatte man in der Gesetzesbegründung zur Schuldenbremse zwar noch angedacht – dies aber in einer geopolitisch scheinbar stabilen und nur ökonomisch-globalisierend herausfordernden Welt nicht bis zum Ende. Denn für solche „historischen Ereignisse“ sah der Gesetzgeber (unter der Parallele zur Wiedervereinigung) eine Durchbrechung der Kreditobergrenze aus. Er meinte allerdings, derartige historischen Ereignisse können nur noch „positiv“ sein. Für alles andere verwendete er den engen Begriff der (kurzzeitigen) Katastrophe.

Es fehlte an der Möglichkeit von Krieg. Vom Rückfall in eine Welt ähnlich der vor 1990, in der 3,5 % des BIP der BRD für deren Verteidigung zur Verfügung gestellt wurden.

Dies zwingt nun zur Neubetrachtung der „Schuldenbremse“.

Wehrhaftigkeit erschöpft sich nicht darin, dass Gesetzestexte diese ausführen. Vielmehr bedarf es der Möglichkeit und der Bereitschaft von Exekutive und Legislative, durch entsprechende haushalterische Ausgestaltung das sicherheitspolitisch Notwendige auf die Zukunft gerichtet antizipatorisch zu veranlassen und es nicht der Kassenlage zu überlassen (Freudenberg, BundesWV, 2/2024). Und es bedarf auch einer realitätszugewandten Judikative, die in einer umfassenden Gesamtbetrachtung aller Verfassungsgüter, der Legitimität des Staates und unter Reflektion der Historie des verfassungsrechtlichen Denkens Balance herstellt.

Die widerstreitenden Verfassungsgüter sind daher in Anwendung der Grundsätze „praktischer Konkordanz“ auszugleichen. Zwischen der Staatserhaltungs-, Demokratieerhaltungs- und Verteidigungspflicht (durch real bestehende Verteidigungsfähigkeit) und der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse muss diese praktische Konkordanz hergestellt werden.

Praktische Konkordanz gleicht die Widersprüche derart aus, dass sich widersprechende Normen zu relativ optimaler Entfaltung kommen (BVerfGE 148, 296). Bei der Auslegung ist zudem Sinn und Zweck zu berücksichtigen.

Die bereits existierende Sonderregelung der Schuldenbremse für außergewöhnliche Notsituationen zeigt, dass diese nicht starr ist, sondern zugunsten von Lebensschutz und Schutz der Bürger vor Notlagen zurückweicht.

Die geopolitischen – exogenen - Umwälzungen bedrohen nun die Grundlagen von Demokratie, Leben und die Integrität des Staates. Das Argument der Schuldenbremse „Generationengerechtigkeit“ verblasst bei einer staatsgefährdenden Lage, die folgenden Generationen die Möglichkeit zum grundrechtsgeschützten, freien Leben in der Demokratie entziehen oder erschweren könnte. Die in der „Schuldenbremse“ verankerte Austeritätspolitik – Ausfluss von Bankenkrise, Euro-Rettung und wirtschaftlichen „Friedenszielen“ kann nicht eine Kraft entfalten, die sich gegen den Bestand des Grundgesetzes selbst richtet.

In der aktuellen Situation (s.o. 3.) muss sich der Bund seine Handlungsfähigkeit und seine Fähigkeit zum Schutz der Grundrechte, der Bevölkerung und des Staatsgebietes mittels funktionstüchtiger und wirkfähiger Bundeswehr durch die Aufnahme von Krediten sichern (können). Der Grundrechtsschutz und die Pflicht zur Verteidigung des Grundgesetzes wird nicht nach Maßgabe der Regelungen der Finanzverfassung beschränkt. Vielmehr ist die „Schuldenbremse“ als Teil der Finanzverfassung (nur) Folgeverfassung, wenn es um Staatslegitimität geht. Sie muss grundrechtsorientiert interpretiert werden. Wie oben

dargestellt: Das Grundgesetz will sich selbst verteidigen. In diesem Lichte ist eine finanzbeschränkende Regelung zu interpretieren! Das Grundgesetz aber auch der vom Bürger zu seinem Schutz beauftragte Souverän will sich nicht in seinem eigenen Bestand durch eine „Rechenregel“ limitieren.

Bei einem Zurücktreten der „Schuldenbremse“ für die Verteidigungsausgaben bleibt die parlamentarische Kontrolle der Haushaltsaufstellung umfassend aufrechterhalten – ein unkontrolliertes Vorausgalopp der Exekutive ist nicht denkbar. Alles unterliegt weiterhin den Institutionen (Verteidigungsausschuss, Haushaltsausschuss – mit den ohnehin erweiterten Befugnissen im Verteidigungsbereich (25-Millionen-Euro-Vorlagen)

Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat in der seinerzeitigen Gesetzesbegründung ausdrücklich auch lange andauernde Kreditbedarfe, wie sie etwa durch die Wiedervereinigung Deutschlands ausgelöst worden sind, und die bewusst nicht über Steuererhöhungen, sondern durch Kreditaufnahmen in gewaltiger Höhe finanziert worden ist, als außergewöhnliche Notsituationen im Sinne von Art. 109 Abs. 3 GG qualifiziert – wenn auch dogmatisch unsauber und im trügerischen Glauben an eine positive Weiterentwicklung (s.o.). Etwas anderes kann dann nicht für die weltpolitische Herausforderung der anstehenden Umwälzungen gelten. Es muss eine eigene Verteidigungsfähigkeit hergestellt und eine umfassende Verteidigungspolitik gestaltet werden.

Die Schuldenbremse tritt nach alledem erkennbar hinter die Pflicht des Staates zu wirkfähriger Verteidigung zum Zwecke des Staats- und Grundrechtserhaltes zurück.

#### Ergebnis:

Im Ergebnis führt eine Abwägung der Prinzipien im Verfassungsrang „Schuldenbremse vs. Verteidigungsfähigkeit“ in analoger Anwendung der Regelungen der praktischen Konkordanz zur Ausnahme von Ausgaben für Verteidigung von den Schuldenregeln.

Um der Bremse nicht gänzlich ihre Wirkung zu nehmen (und Sinn und Zweck – Tragfähiger Bundeshaushalt - zu verfehlen), bietet sich die Unterscheidung in konsumtive (Personal/Verbrauchsmaterial) und investive Ausgaben (Beschaffung/ Bau/Materialerhalt) für Verteidigung an. Wirkmächtig sind letztere Investitionen für kommende Generationen (s.o.) ohne Weiteres und damit unter Anwendung alter Grundsätze vorangegangener Schuldregeln gut darstellbar. Abzubilden wäre dann der Betrieb der Streitkräfte im regulären Regelverfahren; dies genügt den Prinzipien von Sparsamkeit.

Hierdurch eröffnet sich ein breiter konsensfähiger Raum für eine Anwendungsregel (im Bundesgesetz) für Verteidigungsausgaben ohne eine Grundgesetzänderung durchführen zu müssen. Eine Grundgesetzänderung würde allerdings eine sichere Grundlage darstellen (über sogenannte Bereichsausnahme in Art 115 GG), da sie mit sauberen Definitionen den Handlungsrahmen vorgibt, sowohl zeitnah verfassungsrechtliche Klarheit herstellt.

Konsequenter wäre es jedoch, Ausgaben für Verteidigung gänzlich aus der Schuldenbremse auszunehmen, um den obigen Verfassungsaufträgen und dem Staatsprinzip Deutschlands gerecht zu werden. Die Parlamentarische Kontrolle eines von der Schuldenbremse ausgenommenen Einzelplans 14 ist weiterhin gegeben und ggf. in den Ausschüssen zu schärfen. Dort vollzieht sich der Willen des Souveräns.