



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Tilgung von Notlagenkrediten durch den Bund
Zum Vorschlag einer Streckung des Tilgungszeitraums
(rechtliche Aspekte sowie Pro- und Kontra-Argumente)

Tilgung von Notlagenkrediten durch den Bund
Zum Vorschlag einer Streckung des Tilgungszeitraums
(rechtliche Aspekte sowie Pro- und Kontra-Argumente)

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 030/24
Abschluss der Arbeit: 21.05.2024
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Vorbemerkung	4
2.1.	Notlagenkredite im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie	4
2.2.	Kredite für das Sondervermögen Bundeswehr	4
3.	Rechtliche Vorgaben zur Tilgung der Notlagenkredite	6
3.1.	Bestehender Tilgungsplan	8
3.2.	Änderbarkeit von Tilgungsplänen	9
3.3.	Angemessenheit des Rückführungszeitraums	11
3.3.1.	Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung	11
3.3.2.	Stimmen in der Literatur	14
3.3.3.	Aktuelle Überlegungen und Kritik	16
3.4.	Zusammenfassung und Ergebnis zu 3.	17
4.	Pro- und Kontra-Argumente hinsichtlich einer Streckung des Tilgungszeitraums	18
4.1.	Pro-Argumente	19
4.2.	Kontra-Argumente	19

1. Fragestellung

Der Auftraggeber nimmt Bezug auf einen Vorschlag, nach welchem die Tilgung der für das Sondervermögen Bundeswehr aufgenommenen Kredite sowie der Corona-Notlagenkredite ab 2028 zeitlich gestreckt werden könnte, sofern die Schuldenquote des Bundes die EU-Vorgabe von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts unterschreitet.

Gefragt wird danach, ob die Umsetzung des beschriebenen Vorschlags rechtlich zulässig wäre und wie sich die Rechtslage hinsichtlich der Rückzahlung der genannten Schulden darstellt (vgl. hierzu unter 3.).

Weiterhin wird danach gefragt, was für und was gegen das in Betracht gezogene Vorgehen (auch im Hinblick auf Zinsrisiken etc.) spricht (vgl. hierzu unter 4.).

2. Vorbemerkung

Hinsichtlich der rechtlichen Vorgaben zur Tilgung der genannten Kredite ist zunächst zwischen der Kreditaufnahme im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und der Kreditaufnahme für das Sondervermögen Bundeswehr zu unterscheiden.

2.1. Notlagenkredite im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie

Die Kreditaufnahme im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie erfolgte auf Grundlage des **Art. 115 Abs. 2 Satz 6 Grundgesetz (GG)**. Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können danach die in Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG genannten Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages überschritten werden.

Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wurden entsprechende Beschlüsse für 2020 bis 2022 getroffen.¹ Die Beschlüsse waren aufgrund der Vorgabe des Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG jeweils mit einem Tilgungsplan verbunden. Die rechtlichen Vorgaben zur Tilgung der Notlagenkredite werden im Einzelnen unter 3. erläutert.

2.2. Kredite für das Sondervermögen Bundeswehr

Das Sondervermögen Bundeswehr verfügt über eine **eigene Kreditermächtigung in Höhe von 100 Milliarden Euro** (Art. 87a Abs. 1a Satz 1 GG, § 4 Abs. 1 Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz (BwFinSVermG)).

¹ Beschlüsse des Deutschen Bundestages vom 25. März 2020, 2. Juli 2020, 8. Dezember 2020, 23. April 2021, 27. Januar 2022 und 3. Juni 2022. Für 2022 wurde die Überschreitung der Kreditobergrenzen zusätzlich mit den Auswirkungen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine begründet (Beschlüsse des Deutschen Bundestages vom 3. Juni 2022 und 18. Oktober 2022). Für 2023 stützte sich die Überschreitung nicht mehr auf die Corona-Pandemie, sondern auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine sowie auf die Flutkatastrophe im Sommer 2021 (Beschluss des Deutschen Bundestages vom 27. November 2023).

Auf diese Kreditermächtigung sind die Vorschriften der **Schuldenbremse** (Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG) **nicht anwendbar** (Art. 87a Abs. 1a Satz 2 GG). Für das Sondervermögen Bundeswehr wurden daher keine Notlagenkredite im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG aufgenommen.

Vor diesem Hintergrund sind die Vorgaben zur Tilgung der Kredite des Sondervermögens Bundeswehr nicht in Art. 115 Abs. 2 Satz 7 und 8 GG, sondern in § 8 Abs. 2 BwFinSVerMG geregelt. Dieser sieht Folgendes vor:

„Nach vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigung im Sondervermögen, spätestens ab dem 1. Januar 2031, sind die vom Sondervermögen aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.“

In der entsprechenden Gesetzesbegründung heißt es hierzu:

„Die Tilgung der erhöhten Nettokreditaufnahme soll die Tragfähigkeit der Staatsschulden gewährleisten und ist gesetzlich zu regeln.“²

In dem Bericht des Haushaltsausschusses zur Beratung des Gesetzentwurfs zum BwFinSVerMG wird ausgeführt, dass nach Auffassung der Regierungsfractionen die „Modalitäten der Rückführung der aufgenommenen Kredite [...] spätestens im Jahr nach der vollständigen Inanspruchnahme gesetzlich zu regeln“ sind.³

In einer Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung an das Bundesministerium der Finanzen (BMF) vom 16. April 2024 wird die zukünftige Tilgung der Kredite thematisiert. 2028 wird in diesem Zusammenhang als „Schlüsseljahr“ bezeichnet.⁴ Unter anderem beginne in diesem Jahr „mit der voraussichtlichen vollständigen Inanspruchnahme der Kreditermächtigung des Sondervermögens Bundeswehr die grundsätzliche Verpflichtung zur Rückzahlung der aufgenommenen Kredite.“⁵

2 Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ vom 13. April 2022, BT-Drs. 20/1409, S. 10, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/014/2001409.pdf>, zuletzt abgerufen am 26. April 2024.

3 Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ vom 1. Juni 2022, BT-Drs. 20/2090, S. 11, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/020/2002090.pdf>, zuletzt abgerufen am 26. April 2024.

4 Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung an das BMF zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und der Finanzplanung bis 2028, S. 9, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Veroeffentlichung/bwv-haushalt-2025-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 26. April 2024.

5 Ebd. S. 10.

Hierzu wird ausgeführt, dass die Ausgestaltung der Tilgung im Einzelnen noch offen sei.⁶ „Bei Anlehnung an den 31-jährigen Tilgungszeitraum der Notlagenkredite der Jahre 2020 bis 2022“ wird jedoch davon ausgegangen, dass der jährliche Rückführungsbetrag rund 3,2 Mrd. Euro ausmachen“ werde.⁷

Hinsichtlich eines Berechnungsmodells zur Entwicklung der Zinsausgaben des Bundes wird in der genannten Stellungnahme weiterhin auf Folgendes hingewiesen:

„Nicht berücksichtigen kann das Berechnungsmodell das Sondervermögen Bundeswehr. Weder ist bekannt, in welcher konkreten Höhe in den nächsten Jahren Kredite aufgenommen werden, noch wurde der Tilgungsplan festgelegt. Fest steht zwar, dass die Tilgung spätestens ab dem Jahr 2031 begonnen werden muss (§ 8 Absatz 2 Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz), jedoch nicht über welchen Zeitraum bzw. mit welchen Beträgen. Die sich daraus ergebenden Belastungen werden künftig noch hinzuzurechnen sein.“⁸

Nach den hier vorliegenden Informationen ist auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch kein Tilgungsplan für die Kredite des Sondervermögens Bundeswehr in Kraft getreten. Da ein zeitlicher Rahmen für die Rückführung der genannten Kredite somit noch nicht feststeht, kann die rechtliche Zulässigkeit einer etwaigen „Streckung“ des (noch festzulegenden) Tilgungszeitraums an dieser Stelle nicht beurteilt werden.

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich vielmehr auf die rechtlichen Vorgaben zur Tilgung der im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie aufgenommenen Notlagenkredite. Dabei wird auch die Frage der Streckung des diesbezüglich beschlossenen Tilgungszeitraums erörtert.

3. Rechtliche Vorgaben zur Tilgung der Notlagenkredite

Die verfassungsrechtlichen Tilgungsvorgaben für die im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie aufgenommenen Notlagenkredite ergeben sich aus Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG sowie aus Art. 115 Abs. 2 Satz 7 und 8 GG.

Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG ist für die in Bund und Ländern bestehenden Ausnahmeregelungen für Notsituationen jeweils „eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.“ Für den Bund

6 Ebd. S. 10, Fußnote 12.

7 Ebd. S. 10, Fußnote 12.

8 Ebd. S. 15, Fußnote 21.

regelt Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG, dass der Beschluss des Deutschen Bundestages zur Überschreitung der Kreditobergrenzen mit einem **Tilgungsplan** zu verbinden ist. Nach Satz 8 der Vorschrift hat die **Rückführung der Notlagenkredite binnen eines angemessenen Zeitraums** zu erfolgen.⁹

In der Gesetzesbegründung zu Art. 115 Abs. 2 GG heißt es hierzu:

„Die Ausnahmeregel wird deutlich enger gefasst. Zudem muss der Gesetzgeber mit Inanspruchnahme der Ausnahmeregel einen Tilgungsplan beschließen, der die Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme innerhalb eines angemessenen Zeitraums regelt und somit ein weiteres Anwachsen der Staatsschulden verhindern soll; die **Rückführung kann damit konjunkturgerecht ausgestaltet** werden.“¹⁰

Weiter heißt es in der Gesetzesbegründung zu den Sätzen 7 und 8 der Vorschrift:

„Welcher Zeitraum als angemessen für die Rückführung anzusehen ist, hat das Parlament in Ansehung der **Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme** sowie der **konkreten konjunkturellen Situation** zu entscheiden.“¹¹

Zur Ausgestaltung der Rückführung werden in der Literatur verschiedene Möglichkeiten in Betracht gezogen. Als zulässig wird zunächst ein Tilgungsplan angesehen, der eine statische Tilgung mit linearen Raten vorsieht, bei welcher die Rückführung der Kredite über einen bestimmten Zeitraum in gleichbleibenden Jahresbeträgen erfolgt.¹²

Weiterhin wird die Möglichkeit fallender (degressiver) oder steigender (progressiver) Tilgungsraten erörtert.¹³ Für einen Beginn der Rückzahlung mit geringeren Jahresbeträgen und einer dann folgenden Steigerung der Beträge wird angeführt, dass in den ersten Jahren nach Eintritt der Not-situation deren Folgen noch verarbeitet werden müssten.¹⁴ Bei einem anschließend wieder „zu erhoffenden“ zunehmenden Wirtschaftswachstum und steigenden Steuereinnahmen könne die

9 In § 6 Satz 2 und 3 des Gesetzes zur Ausführung von Art. 115 GG (Art. 115-Gesetz – G 115) werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 115 Abs. 2 Satz 7 und 8 GG auf einfachgesetzlicher Ebene wiedergegeben, vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/g_115/G_115.pdf, zuletzt abgerufen am 13. Mai 2024.

10 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des GG (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 24. März 2009, BT-Drs. 16/12410, S. 7 (Hervorhebung nur hier), abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/124/1612410.pdf>, zuletzt abgerufen am 26. April 2024.

11 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des GG (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 24. März 2009, BT-Drs. 16/12410, S. 13 (Hervorhebung nur hier), abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/124/1612410.pdf>, zuletzt abgerufen am 26. April 2024.

12 Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2022, Art. 109 GG, Rn. 143; Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15. August 2023, Art. 109 GG, Rn. 75.

13 Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2022, Art. 109 GG, Rn. 143; Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15. August 2023, Art. 109 GG, Rn. 75; Schmidt, JZ 2021, 382, 385.

14 Schmidt, JZ 2021, 382, 385.

„relative Belastung des Staatshaushalts durch die Kreditrückzahlung dann wieder sinken und so höhere Rückführungen ermöglichen.“¹⁵ Zudem wird auch eine „einmalige Rückzahlung zu einem bestimmten Stichtag“ als zulässig erachtet.¹⁶

Reimer sieht darüber hinaus auch „einnahmegebundene Dynamisierungen“ als möglich an und nennt als Beispiel die „Verwendung des Aufkommens einer bestimmten Steuer oder Ergänzungsabgabe bis zur vollständigen Tilgung“.¹⁷ Gröpl sieht eine derartige Gestaltung dagegen als problematisch an.¹⁸ Eine „Dynamisierung“ erscheine nicht hinreichend bestimmt, „wenn das Aufkommen der speisenden Abgabe schwankt und daher der Tilgungszeitraum nicht vorausberechnet werden kann.“¹⁹

3.1. Bestehender Tilgungsplan

Bereits im Rahmen des für die 20. Wahlperiode geschlossenen Koalitionsvertrages haben die Regierungsparteien in Aussicht genommen, die aufgrund der Überschreitung der regulären Kreditobergrenzen in den Jahren 2020 bis 2022 erstellten Tilgungspläne in einem vom Deutschen Bundestag zu beschließenden Gesamttilgungsplan zusammenzufassen, um eine kohärente und dauerhaft tragfähige Schuldentilgung zu gewährleisten. Die Tilgung sollte an die Tilgungsfristen der EU-Coronahilfen aus dem Programm Next Generation EU angepasst werden.²⁰

Am 3. Juni 2022 hat der Deutsche Bundestag die Zusammenführung der bis dahin geltenden Tilgungspläne für die 2020 und 2021 aufgenommenen Notlagenkredite mit dem Tilgungsplan für die 2022 aufgenommenen Notlagenkredite beschlossen.²¹

Nach dem sich aus der Zusammenführung ergebenden **Gesamttilgungsplan** werden die in den Bundeshaushalten 2020, 2021 und 2022 aufgrund von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG aufgenommenen

15 Schmidt, JZ 2021, 382, 385.

16 Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2022, Art. 109 GG, Rn. 143; Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15. August 2023, Art. 109 GG, Rn. 75.

17 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15. August 2023, Art. 109 GG, Rn. 75.

18 Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2022, Art. 109 GG, Rn. 143.

19 Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2022, Art. 109 GG, Rn. 143.

20 Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 160, abrufbar unter: https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-11/Koalitionsvertrag%202021-2025_0.pdf; ebenso: Jahreswirtschaftsbericht 2022 der Bundesregierung, BT-Drs. 20/520, S. 46, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/005/2000520.pdf>, jeweils zuletzt abgerufen am 13. Mai 2024.

21 Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP für einen Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 GG vom 30. Mai 2022, BT-Drs. 20/2036, S. 3, Ziffer 7., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/020/2002036.pdf>, angenommen durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 3. Juni 2022, Plenarprotokoll 20/42, S. 4196C bis 4196D, Ergebnis auf S. 4203C, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20042.pdf#P.4196>, jeweils zuletzt abgerufen am 29. April 2024.

Kredite im Bundeshaushalt **2028 sowie in den folgenden 30 Haushaltsjahren zurückgeführt**.²² Die Rückführung soll dabei in Höhe von jeweils einem Einunddreißigstel des Betrages der Kreditaufnahme erfolgen, welche nach Abschluss der Bundeshaushalte 2020, 2021 und 2022 die nach Art. 115 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG zulässige Verschuldung überstiegen hat. Höhere Rückführungen sind dabei möglich und verringern den Tilgungszeitraum entsprechend.²³

3.2. Änderbarkeit von Tilgungsplänen

Nach der Gesetzesbegründung zu Art. 109 Abs. 3 GG verpflichtet Satz 3 der Vorschrift „Bund und Länder [...], dem Gesetzgeber aufzugeben, die Beschlussfassung über eine erhöhte Nettokreditaufnahme mit einem Tilgungsplan zu versehen, der die Rückführung der oberhalb der Regellgrenzen liegenden Kreditaufnahme **verbindlich** regelt.“²⁴

Wegen der „zukunftsbindend gestaltenden Funktion und Wirkung“²⁵ der Regelung geht ein Teil der Literatur davon aus, dass für den Tilgungsplan ein Parlamentsbeschluss nicht ausreicht, sondern dass dieser als Gesetz erlassen werden müsse.²⁶ Andere Stimmen halten dagegen einen Parlamentsbeschluss für ausreichend.²⁷

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Urteil vom 15. November 2023 klargestellt, dass ein **einfacher Parlamentsbeschluss genügt**.²⁸ Das Gericht führt aus, dass die Verbindlichkeit des Tilgungsplans nicht erst aus der rechtlichen Bindungswirkung eines förmlichen Gesetzesbeschlusses, sondern unmittelbar aus der Verfassungsfolge, die auch einem einfachen Parlamentsbeschluss Verbindlichkeit zusprechen könne.²⁹

22 Ebd.

23 Ebd.

24 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des GG (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 24. März 2009, BT-Drs. 16/12410, S. 7 (Hervorhebung nur hier), abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/124/1612410.pdf>, zuletzt abgerufen am 26. April 2024.

25 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 109 GG, Rn. 211.

26 vgl. etwa: Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 109 GG, Rn. 211, Art. 115 GG, Rn. 190; Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15. August 2023, Art. 115 GG, Rn. 58.

27 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 115 GG, Rn. 44; Meickmann, NVwZ 2021, 97, 98; wohl auch Jarass, in: Jarass/Piero, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 109 GG, Rn. 21.

28 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, NVwZ 2023, 1892, 1894, Rn. 113.

29 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, NVwZ 2023, 1892, 1894, Rn. 113, Bezug nehmend auf Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Art. 115 GG, Rn. 44. Für eine Verbindlichkeit „kraft verfassungsrechtlicher Vorgaben“ vgl. auch Jarass, in: Jarass/Piero, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 109 GG, Rn. 21, mit Hinweis auf Heun, a.a.O.

In der Literatur wird davon ausgegangen, dass die Tilgungsregelung den Haushaltsgesetzgeber binde,³⁰ von diesem jedoch **abgeändert werden könne**.³¹ Das Bestehen einer Änderungsmöglichkeit wird im Schrifttum allgemein bejaht, und zwar sowohl von denjenigen Stimmen, welche für den Tilgungsplan (wie nunmehr das BVerfG) einen einfachen Parlamentsbeschluss für ausreichend halten, als auch von denjenigen, welche hierfür Gesetzesform verlangen.³² Zum Teil wird für die Änderung eine absolute Mehrheit (mithin also die Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages) für erforderlich gehalten.³³

Eine Änderung oder Suspendierung eines Tilgungsplans soll zunächst dann in Betracht kommen, wenn der Haushaltsgesetzgeber „ursprünglich eine überobligationsmäßig schnelle Tilgung angeordnet hat.“³⁴ In diesem Fall könne er „den verfassungsrechtlichen Rahmen jederzeit noch nachträglich ausschöpfen.“³⁵ Zudem soll eine Änderung der Tilgungsregelung auch dann zulässig sein, „wenn es wider Erwarten zu einer Verschärfung oder Verlängerung der neuverschuldungsbegründenden Krise kommt.“³⁶ Entsprechendes gelte, wenn eine überholende Krise eintritt, „durch welche die Voraussetzung für eine notlagenbedingte Kreditaufnahme erfüllt werden.“³⁷ In diesem Fall könne die ursprüngliche Tilgungsregelung „gestreckt“ werden.³⁸ Weiterhin wird vertreten, dass der Tilgungsplan nachträglich geändert werden könne, „um ihn auf eine neue konjunkturelle oder auch notlagenbedingte Situation auszurichten.“³⁹

-
- 30 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, § 6, Rn. 472; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 109 GG, Rn. 21, Art. 115 GG, Rn. 14; Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15. August 2023, Art. 109 GG, Rn. 76.
- 31 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 109 GG, Rn. 21, Art. 115 GG, Rn. 14.
- 32 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15. August 2023, Art. 109 GG, Rn. 77, Art. 115, Rn. 58; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 109 GG, Rn. 213; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 109 GG, Rn. 45; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann, GG, 15. Auflage 2022, Art. 109 GG, Rn. 155; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, § 6, Rn. 472; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 109 GG, Rn. 21, Art. 115 GG, Rn. 14; Meickmann, NVwZ 2021, 97, 98.
- 33 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, § 6, Rn. 472.
- 34 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15. August 2023, Art. 109 GG, Rn. 77.
- 35 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15. August 2023, Art. 109 GG, Rn. 77.
- 36 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15. August 2023, Art. 109 GG, Rn. 77.
- 37 Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15. August 2023, Art. 109 GG, Rn. 77; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann, GG, 15. Auflage 2022, Art. 109 GG, Rn. 155.
- 38 Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann, GG, 15. Auflage 2022, Art. 109 GG, Rn. 155.
- 39 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 109 GG, Rn. 213.

Änderungen des Tilgungsplans müssen sich aber im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben (Rückführung „binnen eines angemessenen Zeitraums“) halten.⁴⁰

Im Folgenden wird die Interpretation dieser Voraussetzung in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und in der Literatur erörtert (vgl. hierzu 3.3.1. und 3.3.2.). Im Anschluss werden in der Presse wiedergegebene Anmerkungen zu dem in der Anfrage dargestellten Vorschlag dargestellt (vgl. hierzu 3.3.3.).

3.3. Angemessenheit des Rückführungszeitraums

Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 8 GG hat die Rückführung der aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen. Laut der Gesetzesbegründung soll die Rückführungspflicht dazu beitragen, ein weiteres Anwachsen der Staatsschulden zu verhindern.⁴¹

3.3.1. Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung

Bezüglich der Ausgestaltung der Rückführung binnen eines angemessenen Zeitraums geht das **BVerfG** von einer „eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Überprüfbarkeit“ aus.⁴² Es vertritt die Auffassung, dass dem Gesetzgeber bei der Frage der Angemessenheit des Rückführungszeitraums ein „**Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum**“ zustehe.⁴³ Unter Bezugnahme auf die Gesetzesbegründung führt das BVerfG weiter aus, dass die Beurteilung, welcher Zeitraum als angemessen für die Rückführung anzusehen ist, dem Parlament obliege, welches darüber bei der Aufstellung des Tilgungsplans in Ansehung der **Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme** sowie der **konkreten konjunkturellen Situation** zu entscheiden habe.⁴⁴

40 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 109 GG, Rn. 45, mit Verweis auf Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15. August 2023, Art. 109 GG, Rn. 77.

41 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des GG (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 24. März 2009, BT-Drs. 16/12410, S. 7, 13, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/124/1612410.pdf>, zuletzt abgerufen am 26. April 2024.

42 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, NVwZ 2023, 1892, 1896, Rn. 123.

43 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, NVwZ 2023, 1892, 1896, Rn. 123.

44 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, NVwZ 2023, 1892, 1896, Rn. 123, Bezug nehmend auf den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des GG (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 24. März 2009, BT-Drs. 16/12410, S. 13, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/124/1612410.pdf>, zuletzt abgerufen am 26. April 2024.

In dem vorstehenden Urteil bezieht sich das BVerfG konkret auf den Beschluss des Deutschen Bundestages zur Überschreitung der Kreditobergrenzen vom 23. April 2021 und den damit verbundenen Tilgungsplan.⁴⁵ Letzterer hatte eine Rückführung der im Bundeshaushalt 2021 aufgrund der Ausnahmeregelung gemäß Art. 115 Absatz 2 Satz 6 GG aufgenommenen Kredite, welche zum damaligen Zeitpunkt mit rund 216 Milliarden Euro veranschlagt worden waren, im Bundeshaushalt 2026 sowie in den folgenden 16 Haushaltsjahren vorgesehen.⁴⁶ Im Ergebnis sieht das BVerfG auf Grundlage dieses Sachverhalts keine Anhaltspunkte dafür, „dass sich der Gesetzgeber im Hinblick auf die Angemessenheit des vorgesehenen Rückführungszeitraums außerhalb des ihm zustehenden Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums bewegte.“⁴⁷

Auf Landesebene haben zuvor bereits der Staatsgerichtshof des Landes Hessen (HessStGH)⁴⁸ sowie der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (VerfGH RhPf)⁴⁹ zur Frage der Angemessenheit des Tilgungszeitraums Stellung genommen.

In seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 geht der **HessStGH** davon aus, dass die im konkreten Fall bestimmte Tilgungsfrist von 30 Jahren bei einer Kreditermächtigung von 12 Milliarden Euro mit der entsprechenden landesrechtlichen Vorschrift⁵⁰ vereinbar sei. Die entsprechende Tilgungsregelung enthielt ab 2021 vier Tilgungszeiträume mit bis 2030 stufenweise ansteigenden Mindestrückführungsbeträgen. Für die Haushaltsjahre 2031 bis 2050 war dann eine Rückführung von jeweils 5 Prozent des am Ende des Jahres 2030 verbliebenden Betrags vorgesehen.⁵¹ Wie das BVerfG in seinem vorstehend erörterten Urteil, geht auch der HessStGH bei der Frage der Angemessenheit von einem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers aus.⁵² Weiter

45 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, NVwZ 2023, 1892, 1902, Rn. 192, Bezug nehmend auf den Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 14. April 2021, BT-Drs. 19/28464, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/284/1928464.pdf>, in Verbindung mit der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Haushaltsausschusses vom 21. April 2021, BT-Drs. 19/28740, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/287/1928740.pdf>, jeweils zuletzt abgerufen am 30. April 2024.

46 Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 21. April 2021, BT-Drs. 19/28464, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/284/1928464.pdf>, zuletzt abgerufen am 30. April 2024.

47 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, NVwZ 2023, 1892, 1903, Rn. 194.

48 HessStGH, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 – NVwZ, 2022, 147, 162, Rn. 291 bis 300.

49 VerfGH RhPf, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 – BeckRS 2022, 6975, Rn. 79.

50 Art. 141 Abs. 4 Satz 3 Verfassung des Landes Hessen.

51 Vgl. HessStGH, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 – NVwZ, 2022, 147, 149, Rn. 134, Bezug nehmend auf § 5 Abs. 3 des (bis 31. Dezember 2021 geltenden) Gesetzes über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz - GZSG), abrufbar unter: <https://www.rv.hessen-recht.hessen.de/bshe/document/jlr-GuZuSiGHEpP5>, zuletzt abgerufen am 2. Mai 2024.

52 HessStGH, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 – NVwZ, 2022, 147, 162, Rn. 291.

vertritt es die Auffassung, dass sich der Tilgungszeitraum „an der Größenordnung der Kreditaufnahme und einer Gesamtschau der haushaltswirtschaftlichen Lage aufgrund der konkreten und abschätzbaren konjunkturellen Situation“ orientiere.⁵³

Zudem führt der HessStGH aus, dass mit der Neuregelung des Staatsschuldenrechts eine „**grundsätzliche Neujustierung der intergenerativen Lastenverteilung**“ erreicht werden sollte.⁵⁴ Vor diesem Hintergrund bestehe seitens des Bundes und der Länder das Ziel, „nicht nur die Zinslasten, sondern auch die Verbindlichkeiten selbst zu verringern.“⁵⁵ Nach Auffassung des Gerichts haben die Kreditrückzahlungen daher „grundsätzlich zügig innerhalb kurzer Tilgungszeiträume zu erfolgen, um möglichst schnell zu einer haushaltswirtschaftlichen Normallage zurückzukehren und ein weiteres Anwachsen der Staatsverschuldung zu verhindern.“⁵⁶

Der HessStGH hält es jedoch für mit „dem Solidaritätsgedanken in der Regel vereinbar, wenn die Bemessung der Frist für die Tilgung von Notlagenkrediten **auch nachfolgende Generationen** belastet.“⁵⁷ Dies gelte „insbesondere, wenn die Kreditaufnahme auch dem Schutz der heranwachsenden Generationen vor pandemiebedingten Belastungen dient.“⁵⁸ Allerdings, so der HessStGH weiter, sollten die „Lasten, die nachfolgenden Generationen durch die Kredittilgungen aufgebürdet werden, [...] grundsätzlich umso geringer sein, je weiter die Notlage, zu deren Bekämpfung die Kreditaufnahme erfolgt ist, zurückliegt.“⁵⁹

Dem Urteil des **VerfGH RhPf** vom 1. April 2022 lag ein Tilgungsplan zugrunde, welcher eine Rückführung der notlagenbedingten Kredite ab dem Jahr 2024 vorsah.⁶⁰ Weiterhin war bestimmt, dass sich die Tilgung im Haushaltsjahr 2024 auf 4 Prozent der in Anspruch genommenen Kredite belaufen sollte. Ab dem Haushaltsjahr 2025 sollte die jährliche Tilgung „bei positiver Konjunk-

53 HessStGH, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 – NVwZ, 2022, 147, 162, Rn. 296.

54 HessStGH, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 – NVwZ, 2022, 147, 162, Rn. 293 (Hervorhebung nur hier), Bezug nehmend auf den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des GG (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 24. März 2009, BT-Drs. 16/12410, S. 5, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/124/1612410.pdf>, zuletzt abgerufen am 26. April 2024.

55 HessStGH, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 – NVwZ, 2022, 147, 162, Rn. 294.

56 HessStGH, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 – NVwZ, 2022, 147, 162, Rn. 295.

57 HessStGH, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 – NVwZ, 2022, 147, 162, Rn. 299 (Hervorhebung nur hier).

58 HessStGH, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 – NVwZ, 2022, 147, 162, Rn. 299.

59 HessStGH, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 – NVwZ, 2022, 147, 162, Rn. 299.

60 VerfGH RhPf, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 – BeckRS 2022, 6975, Rn. 78.

turkomponente 6 Prozent, bei negativer Konjunkturkomponente 4 Prozent der in Anspruch genommenen Kredite betragen“.⁶¹ Bei einer „im Zeitablauf ausgewogenen konjunkturellen Entwicklung“ sollte die Tilgung daher innerhalb von 20 Jahren“ erfolgen.⁶² Der VerfGH RhPf sieht in dem genannten Urteil keine Anhaltspunkte dafür, dass dieser Tilgungszeitraum „übermäßig gestreckt“ wäre und verweist diesbezüglich – ähnlich wie das BVerfG und der HessStGH – auf einen „weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum“ des Haushaltsgesetzgebers.⁶³

3.3.2. Stimmen in der Literatur

Auch in der Literatur wird davon ausgegangen, dass dem Gesetzgeber bei der Frage der Angemessenheit des Rückführungszeitraums ein Einschätzungsspielraum zukomme.⁶⁴ Hinsichtlich der diesbezüglich relevanten Gesichtspunkte knüpfen weite Teile des Schrifttums inhaltlich an die in der Gesetzesbegründung zu Art. 115 Abs. 2 GG enthaltene Aussage an, wonach über die Frage, welcher Zeitraum als angemessen für die Rückführung anzusehen ist, „das Parlament in Ansehung der Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme sowie der konkreten konjunkturellen Situation zu entscheiden“ habe.⁶⁵ Dies solle eine „konjunkturgerechte Rückführung“ ermöglichen.⁶⁶

In diesem Zusammenhang wird zum Teil davon ausgegangen, dass die praktische Umsetzung der Regelung zu Schwierigkeiten führen dürfte.⁶⁷ Zum Zeitpunkt des Überschreitungsbeschlusses sei **die genaue weitere Entwicklung der Konjunktur noch nicht sicher absehbar, sodass „ein Tilgungsplan über einen längeren Zeitraum kaum ‚konjunkturgerecht‘ erlassen werden“ könne.**⁶⁸

61 VerfGH RhPf, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 – BeckRS 2022, 6975, Rn. 78.

62 VerfGH RhPf, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 – BeckRS 2022, 6975, Rn. 79.

63 VerfGH RhPf, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 – BeckRS 2022, 6975, Rn. 79.

64 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 115 GG, Rn. 54; Wendt, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 115 GG, Rn. 104.

65 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 109 GG, Rn. 211; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Art. 115 GG, Rn. 43; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 115 GG, Rn. 14; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 115 GG, Rn. 54; Wendt, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 115 GG, Rn. 104; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann, GG, 15. Auflage 2022, Art. 115 GG, Rn. 42; jeweils Bezug nehmend auf den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des GG (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 24. März 2009, BT-Drs. 16/12410, S. 13, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/124/1612410.pdf>, zuletzt abgerufen am 26. April 2024.

66 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Art. 115 GG, Rn. 43, Bezug nehmend auf den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des GG (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 24. März 2009, BT-Drs. 16/12410, S. 7, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/124/1612410.pdf>, zuletzt abgerufen am 26. April 2024; in der Sache auch: Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann, GG, 15. Auflage 2022, Art. 109 GG, Rn. 156.

67 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Art. 115 GG, Rn. 45; Meickmann, NVwZ 2021, 97, 98.

68 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Art. 115 GG, Rn. 45 (Hervorhebung nur hier).

Die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung lasse sich schwerlich „für Jahre und Jahrzehnte antizipieren“.⁶⁹ Im Zusammenhang mit der Frage der Änderbarkeit von Tilgungsplänen (vgl. hierzu bereits unter 3.2.) wird daraus zum Teil abgeleitet, dass eine „zu starre Regelung“ angesichts der langen Zeiträume, die sich für die Tilgung von dreistelligen Milliardenbeträgen ergeben, nicht praxisgerecht sei.⁷⁰

Darüber hinausgehende Überlegungen stellt Gröpl an.⁷¹ Hinsichtlich der Bemessung der Tilgungszeiträume führt dieser aus, dass sich Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, „aller Voraussicht nach nicht nur einmal in einer ganzen Epoche, sondern **in kürzeren Abständen ereignen**.“⁷² Insoweit weist er darauf hin, dass sich die Banken- und Staatsschuldenkrise in den Jahren 2008 bis 2013 ereignet habe und die COVID-19-Krise 2020 – bereits 7 Jahre später – eingetreten sei.⁷³ Sofern für die Rückführung der für die verschiedenen Krisen aufgenommenen Notlagenkredite „Zeiträume von deutlich mehr als 10 Jahren festgelegt würden, komme es zu einem Überlappen der Tilgungszeiträume, womit die Gefahr verbunden sei, dass es zu einem „spürbar weiteren **Anwachsen der Gesamtverschuldung**“ komme.⁷⁴ Auf diese Weise drohe dem Staat der Verlust der erforderlichen Handlungsfähigkeit für die Zukunft, was durch die Neuregelung des Staatsschuldenrechts gerade verhindert werden sollte.⁷⁵ Zudem, so Gröpl weiter, gingen „Tilgungszeiträume von 30 Jahren und mehr über eine Generation hinaus und widersprechen daher grundsätzlich einer intergenerativ gerechten Lastenverteilung.“⁷⁶

69 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 98.

70 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 98.

71 Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2022, Art. 109 GG, Rn. 146.

72 Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2022, Art. 109 GG, Rn. 146.

73 Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2022, Art. 109 GG, Rn. 146.

74 Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2022, Art. 109 GG, Rn. 146.

75 Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2022, Art. 109 GG, Rn. 146.

76 Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2022, Art. 109 GG, Rn. 146.

3.3.3. Aktuelle Überlegungen und Kritik

Die in der Fragestellung genannte Überlegung, die genannten Tilgungszahlungen „ab 2028 zu strecken“ wird auch in der Presse thematisiert.⁷⁷ Der Bundesminister der Finanzen wird hierzu wie folgt zitiert:

„Die pandemiebedingten Notlagenkredite haben dazu geführt, dass die Schuldenquote von gut 59 Prozent auf 69 Prozent gestiegen ist. Seit meinem Amtsantritt sind wir auf unter 64 Prozent gekommen. Mit Disziplin und wirtschaftlichem Erfolg werden wir voraussichtlich 2028 wieder bei unter 60 Prozent landen. Die Pandemieverschuldung wird also aus der Schuldenquote herausgewachsen sein. Dann wäre es ökonomisch unklug, uns aufgrund übermäßiger Tilgung Spielräume für Investitionen in Bildung, Digitalisierung oder Bundeswehr zu nehmen.“⁷⁸

Hinsichtlich des Vorschlags zur Streckung des Tilgungszeitraums wird in verschiedenen Beiträgen über kritische Äußerungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes berichtet. Dieser vertrete die Ansicht, dass durch eine Streckung der Tilgung der „Zinsaufwand nach hinten verschoben und vergrößert“ werde, was zu einer Belastung künftiger Generationen führe.⁷⁹

Das Absinken der Schuldenquote sei zudem nicht in erster Linie auf entsprechende Bemühungen des Bundes zurückzuführen, sondern beruhe vor allem auf Konsolidierungen der Länder und Sozialversicherungen.⁸⁰ Weiterhin sei zu berücksichtigen, dass durch inflationsbedingt erhöhte

77 Eine solche zeitliche „Streckung“ der Tilgung wird unter anderem behandelt bei: Spiegel.de, Artikel vom 16. April 2024, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/christian-lindner-rechnungshof-chef-warnt-ihn-vor-schulden-manoever-fuer-die-bundeswehr-a-55f7b589-0234-417d-ba3f-bf0fa1f6cf71>; Fr.de, Interview mit dem Bundesminister der Finanzen, veröffentlicht am 24. April 2024, abrufbar unter <https://www.fr.de/hintergrund/ungeordnete-einwanderung-erregt-die-gemueter-93031404.html>, ähnlich auch: Rnd.de, Artikel vom 16. April 2024. Dort ist die Rede davon, die Schuldentilgung zu „strecken“. Weiter heißt es: „Der Finanzminister will daher den Zeitraum der Tilgung – geplant sind 30 Jahre – weiter ausdehnen, um mehr Spielraum im Haushalt zu bekommen.“, abrufbar unter: <https://www.rnd.de/politik/christian-lindner-bundesrechnungshof-kritisiert-haushaltsplaene-scharf-7WXWGMNCHRDTHFF5AGC6GJMG6Y.html>, jeweils zuletzt abgerufen am 3. Mai 2024.

78 Bundesminister der Finanzen, zitiert nach: Fr.de, Interview, veröffentlicht am 24. April 2024, abrufbar unter: <https://www.fr.de/hintergrund/ungeordnete-einwanderung-erregt-die-gemueter-93031404.html>, zuletzt abgerufen am 3. Mai 2024.

79 Der Präsident des Bundesrechnungshofes, zitiert nach: Rnd.de, Artikel vom 16. April 2024, abrufbar unter: <https://www.rnd.de/politik/christian-lindner-bundesrechnungshof-kritisiert-haushaltsplaene-scharf-7WXWGMNCHRDTHFF5AGC6GJMG6Y.html>, zuletzt abgerufen am 6. Mai 2024.

80 Der Präsident des Bundesrechnungshofes, zitiert nach: Rnd.de, Artikel vom 16. April 2024, abrufbar unter: <https://www.rnd.de/politik/christian-lindner-bundesrechnungshof-kritisiert-haushaltsplaene-scharf-7WXWGMNCHRDTHFF5AGC6GJMG6Y.html>, zuletzt abgerufen am 6. Mai 2024.

Preise das Bruttoinlandsprodukt steige, was ebenfalls zu einem Absinken der Schuldenquote führe.⁸¹

Die Frankfurter Allgemeine Zeitung zitiert zudem eine Einschätzung von Kube.⁸² Dieser weist darauf hin, dass die Tilgung der Notlagenkredite auf Bundesebene „binnen eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen“ habe. Dabei erlaube es das Wort „angemessen“, den genannten Zeitraum „nach der Höhe der Kreditaufnahme und nach der konjunkturellen Lage festzusetzen.“⁸³ Allerdings erscheine die „Belastung einer ganzen künftigen Generation [...] schon recht lang, gerade im Angesicht der Überbrückungsfunktion“ der notlagenbedingten Kreditaufnahme.⁸⁴ Eine nachträgliche Änderung des Tilgungszeitraums erfordere „eine Begründung, etwa die konjunkturelle Lage.“⁸⁵ Dagegen erscheine eine „Bezugnahme auf die Höhe der Staatsschuldenquote [...] nicht unproblematisch, weil dies die Notlagenverschuldung mit der Lage im Bereich der allgemeinen Staatsverschuldung vermengt.“⁸⁶ Vor diesem Hintergrund hält Kube ein „schlichtes Hinausschieben der Rückführung ohne tragfähige eigenständige Begründung“ für „nicht akzeptabel“.⁸⁷

3.4. Zusammenfassung und Ergebnis zu 3.

Die Tilgung der Notlagenkredite hat binnen eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen. Nach dem gegenwärtig bestehenden Tilgungsplan werden die in den Bundeshaushalten 2020, 2021 und 2022 aufgenommenen Notlagenkredite im Bundeshaushalt 2028 sowie in den folgenden 30 Haushaltsjahren zurückgeführt (vgl. hierzu unter 3.1.).

In der Literatur wird davon ausgegangen, dass ein beschlossener Tilgungsplan den Haushaltsgesetzgeber bindend ist, von diesem jedoch geändert werden kann. **Änderungen des Tilgungsplans müssen sich aber im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben (Rückführung „binnen eines angemessenen Zeitraums“) halten** (vgl. hierzu unter 3.2.).

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Rückführung geht das BVerfG von einer „**eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Überprüfbarkeit**“ aus und vertritt die Auffassung, dass dem Gesetzgeber bei der Frage der Angemessenheit des Rückführungszeitraums ein „**Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum**“ zustehe. Das Parlament habe hierüber in Ansehung der **Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme** sowie der **konkreten konjunkturellen Situation** zu entscheiden. In

81 Der Präsident des Bundesrechnungshofes, zitiert nach: Spiegel.de, Artikel vom 16. April 2024, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/christian-lindner-rechnungshof-chef-warnt-ihn-vor-schulden-manoever-fuer-die-bundeswehr-a-55f7b589-0234-417d-ba3f-bf0fa1f6cf71>, zuletzt abgerufen am 6. Mai 2024.

82 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. April 2024, S. 17.

83 Kube, zitiert nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. April 2024, S. 17.

84 Kube, zitiert nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. April 2024, S. 17.

85 Kube, zitiert nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. April 2024, S. 17.

86 Kube, zitiert nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. April 2024, S. 17.

87 Kube, zitiert nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. April 2024, S. 17.

ähnlicher Weise äußern sich der HessStGH und der VerfGH RhPf auf Landesebene, wobei die Gerichte Tilgungszeiträume von 30 Jahren beziehungsweise 20 Jahren nicht beanstandet haben (vgl. hierzu unter 3.3.1.).

Die genannten Kriterien (Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme und konkrete konjunkturelle Situation) werden auch in der Literatur als maßgeblich angesehen. Allerdings wird dort darauf hingewiesen, dass ein Tilgungsplan über einen längeren Zeitraum kaum konjunkturgerecht erlassen werden könne. Tilgungszeiträume von deutlich mehr als 10 Jahren werden zum Teil als problematisch erachtet. Zudem wird die Auffassung vertreten, dass Tilgungszeiträume von mehr als 30 Jahren der vom Verfassungsgesetzgeber angestrebten intergenerativ gerechten Lastenverteilung widersprechen (vgl. hierzu unter 3.3.2.).

Hinsichtlich des in Rede stehenden Vorschlags zur Streckung des Tilgungszeitraums über die bisher vorgesehenen 30 Jahre hinaus werden in der Presse kritische Äußerungen wiedergegeben. Der Präsident des Bundesrechnungshofes wird dahingehend zitiert, dass das fragliche Vorgehen zu einer Belastung zukünftiger Generationen führe und die Verringerung der Schuldenquote nicht in erster Linie auf Konsolidierungsmaßnahmen des Bundes zurückzuführen sei. Kube weist ebenfalls auf die „Belastung einer ganzen künftigen Generation“ hin und hält für die nachträgliche Änderung des Tilgungszeitraums eine Begründung für erforderlich, die etwa an die konjunkturelle Lage anknüpfen könne. Eine Bezugnahme auf die Höhe der Staatsschuldenquote hält er dagegen für problematisch (vgl. hierzu unter 3.3.3.).

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen hängt die Verfassungsmäßigkeit der in Betracht gezogenen Streckung des Tilgungszeitraums davon ab, **ob sich die hierfür erforderliche Änderung des bestehenden Tilgungsplans im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben (Rückführung „binnen eines angemessenen Zeitraums“) hält.** Aufgrund des Nichtbestehens einer ausdrücklichen zeitlichen Höchstgrenze für die Rückführung und des daraus resultierenden Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers lässt sich die rechtliche Zulässigkeit einer Tilgungsstreckung über den bisher vorgesehenen Zeitraum hinaus nicht abschließend beurteilen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass ein Rückführungszeitraum von **mehr** als 30 Jahren bisher noch keine Bestätigung in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung erfahren hat und dass die Angemessenheit eines solchen Zeitraums von Teilen der Literatur kritisch beurteilt beziehungsweise verneint wird.

4. Pro- und Kontra-Argumente hinsichtlich einer Streckung des Tilgungszeitraums

Weiterhin wird danach gefragt, was für und was gegen das in Betracht gezogene Vorgehen (auch im Hinblick auf Zinsrisiken etc.) spricht.

In den vergangenen Jahren hat der Bund Notlagenkredite im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und Kredite für das Sondervermögen Bundeswehr aufgenommen. (vgl. hierzu unter 2.). Ein Tilgungsplan liegt bisher nur für die Notlagenkredite vor (vgl. hierzu unter 3.). Danach ist der Bund verpflichtet, diese Notlagenkredite gemäß dem vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Tilgungsplan zurückzuzahlen. Diese Kredite dürfen den Schuldenstand nicht weiter erhöhen.

Für den jeweils laufenden Haushalt bedeutet dies, dass ein Teil der Summe der im Rahmen der Schuldenbremse zulässigen Kreditaufnahme für die Tilgung (Rückführung) der Notlagenkredite

verwendet werden muss. Folglich stehen der Bundesregierung weniger Finanzmittel zur Erfüllung anderer politischer Vorhaben zur Verfügung.

Aus diesem Grund wird aktuell darüber diskutiert, den Tilgungszeitraum für die Corona-Kredite über die geplanten 30 Jahre hinaus zu strecken. Im folgenden Abschnitt werden die Pro- und Kontra-Argumente für solche Pläne vorgestellt. Zentrales Thema sind dabei die unter 3.3.3. erwähnten Bedenken bezüglich des erhöhten Zinsaufwands als Folge der Tilgungsstreckung.

4.1. Pro-Argumente

Zunächst bedeutet die Tilgungsstreckung der Notlagenkredite einen höheren finanziellen Spielraum im Bundeshaushalt. Die vorgeschriebene Tilgung bedeutet für den Bund eine Verringerung des durch die Schuldenbremse vorgegebenen Verschuldungsrahmens. Erfolgt eine zeitliche Streckung der Tilgung, fallen jährlich geringere Tilgungsleistungen als nach dem alten Tilgungsplan an. Somit kann der Bund bei seiner jährlichen Neuverschuldung mehr für andere Zwecke verwenden, weil er für die Tilgung zunächst gar nichts (Verschiebung) oder jährlich weniger (Streckung) aufbringen muss.

In diesem Zusammenhang wird auch die Überlegung geäußert, dass bei steigendem Bruttoinlandsprodukt und einer möglicherweise auch dauerhaft hohen Geldentwertung die effektiven Belastungen durch die Tilgungsleistungen umso leichter zu tragen sind, je später sie anfallen.⁸⁸

4.2. Kontra-Argumente

Eine Tilgungsstreckung bedeutet für den Bund in einer Phase der positiven Zinsen mehr Zinsaufwand. Selbst wenn der Zinssatz über einen langen Zeitraum konstant ist, nimmt bei einer Streckung und damit einer längeren Tilgungsdauer die Höhe der insgesamt anfallenden Zinszahlungen zu, weil diese über einen längeren Zeitraum und auf eine zu jedem Zeitpunkt höhere Restschuld zu leisten sind. Dieser höhere Zinsaufwand schränkt die finanzielle Handlungsfähigkeit des Bundes dauerhaft ein.⁸⁹

Durch einen sehr langen Tilgungszeitraum steigt die Gefahr noch höherer Zinsaufwendungen durch den sogenannten Plateau-Effekt:

„Je länger die Tilgung von Krediten gestreckt wird, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass etwaige erneut aufzunehmende Notlagenkredite wegen zwischenzeitlich auftretender Krisen auf die noch zu tilgenden vormaligen Notlagenkredite aufsetzen. Hier kann also ein Verschuldungsstrudel in Gang gesetzt werden, ...“⁹⁰

88 Ragnitz, ifo Dresden berichtet, 2022, Nummer 4, S. 29 bis 33, hier S. 30, abrufbar unter: <https://www.ifo.de/publikationen/2022/aufsatz-zeitschrift>, zuletzt abgerufen am 17. Mai 2024.

89 Vgl. Ragnitz, ebd., S. 31.

90 Vgl. Kasseckert, INSM ÖkonomenBlog, abrufbar unter: <https://www.insm-oekonomenblog.de/31977-not-kennt-kein-gebot-zur-notlagenregelung-der-schuldenbremse>, zuletzt abgerufen am 17. Mai 2024.

Außerdem unterliegt der Bund bei einer Tilgungsstreckung länger Zinsänderungsrisiken. Diese Risiken ergeben sich aus dem Umstand, dass der Bund seine Schulden über Anleihen auf dem freien Kapitalmarkt finanziert und der Preis auf dem Kapitalmarkt, also der Zins, Schwankungen unterliegt.

Ob die Zinsschwankungen in der Summe zu mehr Zinsaufwand führen, ist offen. Zu Beginn der Diskussion über eine Tilgungsstreckung im Jahr 2022 endete eine sehr lange Nullzinsphase, und die Zinsen begannen auf breiter Front zu steigen. Gerät der Staat durch eine Tilgungsstreckung in eine solche Phase steigender Zinsen, erhöht sich der Zinsaufwand.⁹¹ Experten sprechen heute davon, dass der Zinssatz in der Zukunft sogar wieder sinken könnte.⁹² In diesem Fall müsste der Bund für die noch zu tilgende Schuld weniger Zinsen leisten.

Gegen eine lange Tilgungsstreckung wird zudem eingewandt, dass es aus Gründen der **Generationsengerechtigkeit** sinnvoll sei, die Nutznießer der schuldenfinanzierten Ausgaben (also die heutige Generation) auch mit deren Kosten zu belasten. Ansonsten würden gegebenenfalls Spielräume der künftigen Generation durch heutiges Handeln eingeschränkt.

Im Falle einer Entscheidung für eine Tilgungsstreckung sollten die hierdurch gewonnenen finanziellen Spielräume daher nach Ansicht von Ökonomen nicht für Konsumausgaben, sondern für Investitionen genutzt werden. Diese könnten mit einer gewissen Verzögerung zur Steigerung des Bruttosozialprodukts beitragen, dem Bund zu höheren Steuereinnahmen verhelfen und so gegebenenfalls die Notwendigkeit der Kreditaufnahme verringern.⁹³

91 Broer berechnete bereits im Jahr 2022 die Erhöhung der Zinsaufwendungen für die Rückführung der Corona-Kredite bei Schiebung des Rückführungsbeginns auf 2028 und Streckung der Frist von 19 auf 30 Jahre und einem Zinssatz von konstant 2,5 Prozent. Ausgehend von einer Rückführungssumme von 356,5 Milliarden Euro bedeuten die beiden Maßnahmen eine Erhöhung des Zinsaufwands um mehr als 81 Milliarden Euro, vgl. Broer, Wirtschaftsdienst 2022, Heft 3, S. 210 bis 216, hier S. 213f., abrufbar unter: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/3>, zuletzt abgerufen am 17. Mai 2024.

92 So heißt es im Bericht vom 10. Mai 2024 über die geldpolitische Sitzung des Rats der Europäischen Zentralbank (EZB), die am Mittwoch und Donnerstag, 10. und 11. April 2024, in Frankfurt am Main stattfand, „Es wurde als plausibel angesehen, dass der EZB-Rat in der Lage sein würde, auf der Juni-Sitzung mit der Lockerung der geldpolitischen Restriktionen zu beginnen, wenn bis dahin weitere Beweise eingingen, die die in den März-Projektionen enthaltenen mittelfristigen Inflationsaussichten bestätigten.“, EZB, Zusammenfassung der geldpolitischen Sitzungen, Sitzung vom 10.-11. April 2024, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/accoun/2024/html/ecb.mg240510~6505e9dac3.de.html>, zuletzt abgerufen am 17. Mai 2024.

93 Broer, Wirtschaftsdienst 2022, Heft 3, S. 210 bis 216, hier S. 214f., abrufbar unter: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/3>, zuletzt abgerufen am 17. Mai 2024.