

Rundschreiben 3/2016

Die Flüchtlingspolitik im Kontext der Schuldenbremse

Das Rundschreiben auf einer Seite

Anlass: Der aktuelle Flüchtlingszustrom nach Deutschland stellt die öffentlichen Haushalte vor erhebliche finanzielle Herausforderungen. In diesem Zusammenhang droht mittelfristig die Gefahr, dass die Politik die Schuldenbremse aussetzt. Nachfolgend wird geprüft, ob die Politik dies verfassungsrechtlich rechtfertigen könnte, indem sie die Flüchtlingskrise zur „außergewöhnlichen Notsituation“ erklärt.

DSi-Diagnose:

- Die strukturelle Komponente der Schuldenbremse erlaubt dem Bund in diesem Jahr eine Nettokreditaufnahme von rund 10 Mrd. Euro.
- Die konjunkturelle Komponente der Schuldenbremse erlaubt dem Bund aufgrund der positiven Konjunkturlage derzeit keine zusätzliche Nettokreditaufnahme.
- Eine erweiterte Kreditaufnahme kann im Kontext der Flüchtlingskrise auch nicht mit einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation begründet werden.

DSi-Fazit:

- Eine über die Strukturkomponente der Schuldenbremse hinausgehende Verschuldung ist dem Bund aufgrund der konjunkturellen Entwicklung und der stabilen Finanzlage derzeit verfassungsrechtlich nicht gestattet.

Die Flüchtlingspolitik im Kontext der Schuldenbremse

Regelungsbestände der Schuldenbremse

Der Bund ist in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 ohne neue Schulden ausgekommen. Damit übererfüllt er die grundgesetzlich fixierte Schuldenbremse sowohl in quantitativer als auch in zeitlicher Hinsicht. Dazu zunächst ein Blick auf die Regelungsbestände der ab 2016 für den Bund geltenden Schuldenbremse:

Im Jahr 2009 wurde das Grundgesetz geändert, um die bis dahin wirkungslos gebliebene Schuldenbremse von 1969 durch strengere Regelungen zu ersetzen. Die neuen Regeln treten für den Bund ab 2016 und für die Länder ab 2020 in Kraft und sehen im Kern Folgendes vor:

1. *Die strukturelle Neuverschuldung des Bundes darf ab dem Jahr 2016 nur noch maximal 0,35 Prozent des BIP betragen.*
2. *Auf Länderebene ist ab dem Jahr 2020 gar keine strukturelle Neuverschuldung mehr erlaubt.*
3. *Bei der Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern soll eine begrenzte Kreditaufnahme möglich sein, um eine „von der Normallage abweichende Konjunktorentwicklung“ zu berücksichtigen. Der Umfang der konjunkturellen Komponente ergibt sich aus dem Vergleich des Haushalts in „konjunktureller Normallage“ mit dem Haushalt in Zeiten eines konjunkturellen Auf- oder Abschwungs. Entsprechend soll der Kreditrahmen antizyklisch im Abschwung erweitert und im Aufschwung wieder zurückgeführt werden.*
4. *Für außergewöhnliche Notsituationen ist eine Ausnahmesituation vorgesehen. In diesen Fällen dürfen Bund und Länder Kredite aufnehmen ohne dass sie dabei gegen die grundgesetzliche Schuldenbremse verstoßen.¹*

Der Bund ist in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 gänzlich ohne eine Nettokreditaufnahme und damit ohne neue Schulden ausgekommen ist (siehe *Tabelle*). Der Bund erreichte damit bereits in den letzten beiden Haushaltsjahren die „schwarze Null“, der öffentliche Haushalt war also ausgeglichen. Per Definition übererfüllt der Bund damit die grundgesetzliche Schuldenbremse. Prinzipiell wäre dem Bund nämlich ein strukturelles Defizit in Höhe von maximal 0,35 Prozent des BIP erlaubt. Dies entspräche in etwa einer Summe von 10 Milliarden Euro, wenn man ein BIP von 3.026 Milliarden Euro (2015) zugrunde legt.²

Wie bereits beschrieben, wurde mit der „schwarzen Null“ also vielmehr ein „politisches Ziel“ erreicht, da der Bund rechtlich erst ab 2016 an die Schuldenbremse gebunden ist.

¹ Vgl. *Kastrop/Marklein* (2012), S. 1-7 und Art. 115 II i. V. m. Art. 109 III GG.

² Entnommen aus *Statista* (2016a).

Tabelle: Bundeshaushalt 2014 bis 2019 in Mrd. Euro

	2014 (Ist)	2015 (Ist)	2016 (Soll)	2017	2018	2019
				<i>Finanzplanung</i>		
<i>Ausgaben</i>	295,5	299,3	316,9	318,8	326,3	333,1
<i>Einnahmen</i>	295,1	311,1	310,5	318,5	326,0	332,8
<i>-darunter Steuereinnahmen</i>	270,8	281,7	288,1	299,1	312,2	323,8
<i>Finanzierungssaldo</i>	-0,3	11,9	-6,4	-0,3	-0,3	-0,3
<i>Bruttokreditaufnahme</i>	201,8	170,2	210,1	185,8	193,0	182,9
<i>Nettokreditaufnahme</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Quelle: BMF-Monatsbericht vom Januar 2016.

Ausnahmen von der Schuldenbremse

Der aktuelle Flüchtlingszustrom stellt Deutschland vor enorme finanzielle Herausforderungen. Nach Schätzungen des *ifo Instituts* sind im Jahr 2015 etwa 1,1 Mio. Menschen nach Deutschland geflüchtet. Daraus könnten sich nach Angaben des Instituts im Jahr 2015 gesamtstaatliche Kosten in Höhe von 21,1 Mrd. Euro ergeben.³ Für die kommenden Jahre gehen die wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen von unterschiedlich hohen Kosten aus. Das *Institut für Weltwirtschaft* in Kiel beziffert die langfristigen jährlichen Kosten in Abhängigkeit von der Anzahl der nach Deutschland kommenden Flüchtlinge auf 25 bis 55 Mrd. Euro pro Jahr.⁴ Letztlich weiß aber niemand genau, wie stark die öffentlichen Haushalte durch die Flüchtlingsmigration belastet werden.

Um die zusätzlichen Lasten zu schultern, hat der Bund den Ländern finanziell unter die Arme gegriffen. Im Rahmen des zweiten Nachtragshaushalts wurde 2015 beschlossen, die bislang vorgesehene Entlastung der Länder und Kommunen um eine Milliarde auf zwei Milliarden Euro aufzustocken.⁵ Zudem hat der Bund den positiven Finanzierungssaldo in Höhe von 11,8 Mrd. Euro im Bundeshaushalt 2015 zuzüglich der Münzeinnahmen in Höhe von 0,4 Mrd. Euro in die Rücklage überführt. Damit sollen die Belastungen in Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen finanziert werden.⁶

Wenn die Wirtschaftsforschungsinstitute Recht behalten, reichen die Mehrausgaben des Bundes aber bei Weitem nicht aus, um die mit der Unterbringung, Versorgung und Integration verbundenen Mehraufwendungen zu schultern (auch unter der Annahme, dass ein Teil der Mehrausgaben z. B. durch zusätzlichen Konsum wieder in die öffentlichen Kassen fließt). Auch unter Einbeziehung der Länder und Kommunen bleiben nicht viel finanzielle Spielräume. Das *Statistische Bundesamt* hat den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo im Jahr 2015 auf 19,4 Milliarden Euro beziffert.⁷

³ Vgl. Felbermayr (2015).

⁴ Vgl. *Institut für Weltwirtschaft Kiel* (2016).

⁵ Vgl. BMF-Monatsbericht vom Oktober 2015.

⁶ Vgl. BMF-Monatsbericht vom Januar 2016.

⁷ Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2016b).

In Anbetracht dieser Zahlen liegt zumindest die Vermutung nahe, dass der Bund in den nächsten Jahren nicht ohne zusätzliche Schulden auskommen wird. In diesem Fall würde ihm die ab 2016 geltende grundgesetzliche Schuldenbremse eine Nettokreditaufnahme von 0,35 Prozent des BIPs erlauben.

Darüber hinaus ist es prinzipiell auch möglich, eine zusätzliche Nettokreditaufnahme mit einem negativen konjunkturellen Einfluss zu begründen. In diesem Fall muss eine von der „Normallage“ abweichende Entwicklung vorliegen, die Auswirkungen auf den öffentlichen Haushalt hat. Eine solche Situation wäre durch eine negative konjunkturelle Wachstumsphase gekennzeichnet, die mit einer Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten einhergeht, sodass die Unternehmen weniger Gewinn erzielen und in der Folge auch die Steuereinnahmen zurückgehen.⁸ Aufgrund der positiven Konjunktorentwicklung (reales BIP-Wachstum im Jahr 2015: 1,7 % und im Jahr 2016 erwartet: 1,7 %)⁹ stellt sich die Finanzlage des Bundes gegenwärtig aber so stabil dar, dass eine zusätzliche Nettokreditaufnahme nicht mit der Konjunkturkomponente der grundgesetzlichen Schuldenbremse begründet werden kann.

Ferner ist es auch möglich, zusätzliche Kredite mit einer „außergewöhnlichen Notsituation“ zu rechtfertigen. Art. 115 Abs. 2 S. 6-8 GG bestimmt, dass

„im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, die ... [in Art. 115 GG definierten] Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden [können]. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der ... [zu diesem Zweck aufgenommenen] Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.“

Der Gesetzgeber erlaubt diese erweiterte Kreditaufnahme aber nur dann, wenn drei Tatbestandsmerkmale kumulativ erfüllt sind:

1. Es muss eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation vorliegen,
2. ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen und
3. dieser Zustand muss die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Im Folgenden ist nun zu prüfen, ob die aktuelle Flüchtlingssituation alle drei Tatbestandsmerkmale erfüllt:

⁸ Vgl. Pünder, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115, Rz. 100-101.

⁹ Vgl. Statista (2016c) und Statista (2016a).

Handelt es sich bei dem Flüchtlingszustrom also zum Beispiel um eine Naturkatastrophe? Diese Frage muss klar mit „nein“ beantwortet werden. In der Gesetzesbegründung sind als Beispielfälle für Naturkatastrophen Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürren oder Massenerkrankungen genannt. Eine solche Naturkatastrophe liegt in Deutschland aktuell glücklicherweise nicht vor.¹⁰

Gibt es in Deutschland aufgrund des Flüchtlingszustroms eine außergewöhnliche Notsituation? Der Begriff der „außergewöhnlichen Notsituation“ ist tautologisch, da Notsituationen schon per Definition außergewöhnlich sind. Zu solchen Notsituationen gehören etwa Unglücksfälle im Sinne des Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG.¹¹ Gemeint sind Schadensereignisse von großem Ausmaß und von großer Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt wurden. Dazu würde zum Beispiel der Verteidigungsfall gehören, wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff drohen würde. Der Gesetzesbegründung nach zählt zu solch einer außergewöhnlichen Notsituation auch eine plötzliche und erhebliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß als Folge eines exogenen Schocks. Dazu zählte zum Beispiel die letzte Finanzkrise. Eine solche finanzwissenschaftliche Notsituation muss nicht notwendigerweise auf einen Unglücksfall beruhen, sondern kann auch auf ein Ereignis „von positiver historischer Tragweite“¹² zurückzuführen sein, wie etwa die deutsche Wiedervereinigung.¹³ Tatsächlich könnte die aktuelle Flüchtlingskrise als solch einen „exogener Schock“ angesehen werden, da der genaue Zeitpunkt und das Ausmaß der aktuellen Wanderungsbewegungen durch die politischen Entscheidungsträger nicht (oder nur schwer) antizipiert werden konnten.

Eine erweiterte Kreditaufnahme ist aber nur dann gerechtfertigt, wenn sich die Naturkatastrophe bzw. die außergewöhnliche Notsituation zudem der Kontrolle des Staates entzieht. Diese Voraussetzung ist generalklauselartig formuliert und lässt eine Vielzahl denkbarer Extremsituationen zu. Entsprechend wird dem Haushaltsgesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zuteil. Hinzu kommt, dass in einer freiheitlichen Demokratie zahlreiche gesellschaftliche Vorgänge der Kontrolle des Staates entzogen sind. Nach herrschender Meinung ist

¹⁰ Vgl. Scholl (2010), S. 160-169.

¹¹ Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG: „(2) Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung kann ein Land in Fällen von besonderer Bedeutung Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung seiner Polizei anfordern, wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte. Zur Hilfe bei einer **Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall** kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern. (3) Gefährdet **die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall** das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen die Weisung erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen. Maßnahmen der Bundesregierung nach Satz 1 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im Übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.“ [Hervorhebungen durch Verfasserin]

¹² Kube, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 115, Rz. 187.

¹³ Vgl. Scholl (2010), S. 160-169.

eine überhöhte Kreditaufnahme aber dann nicht gerechtfertigt, wenn eine Notsituation „bewusst oder zumindest ‚sehenden Auges‘ [staatlicherseits] herbeigeführt wurde.“¹⁴ In der aktuellen Flüchtlingspolitik spricht sich die Bundesregierung bewusst gegen eine Höchst- (bzw. Obergrenze) oder ein Kapazitätsmaximum für die Aufnahme von Asylbewerbern aus. Exemplarisch dafür steht folgende Aussage der Bundeskanzlerin:

„Das Grundrecht auf Asyl für politisch Verfolgte kennt keine Obergrenze. Das gilt auch für Flüchtlinge, die aus der Hölle eines Bürgerkriegs zu uns kommen.“¹⁵

Andere EU-Länder, etwa Ungarn und Slowenien, verfolgen eine restriktive Flüchtlingspolitik und haben ihre Grenzen auf der sogenannten „Balkanroute“ zumindest streckenweise gesperrt. Entsprechend ist der gegenwärtige Flüchtlingszustrom nach Deutschland Folge und zugleich Ursache der direkten politischen Entscheidung, keine Aufnahmekapazitäten festzulegen bzw. diese nicht durch Obergrenzen zu deckeln.¹⁶ Deutschland könnte die Notsituation also auch anders kontrollieren, eine erweiterte Kreditaufnahme wäre nicht die alleinige Option.¹⁷ Im Ergebnis muss die Erfüllung der zweiten Bedingung verneint werden.

Deutsche Grenzkontrollen und/oder die Festlegung von Kapazitätsgrenzen würden im Übrigen auch nicht auf verfassungs- oder europarechtliche Hürden stoßen. Das geht aus einem im Januar veröffentlichten Rechtsgutachten von *Di Fabio, Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.*, hervor:

Das Verfassungsrecht definiert in Art. 16a I GG zwar ein Grundrecht auf Asyl für politisch Verfolgte, es schränkt dieses aber in Art. 16a II GG bei Einreisen über einen sicheren Drittstaat ein.

*„Auf [Art. 16 a] Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die **Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge**¹⁸ und der **Konvention zum Schutze der***

¹⁴ Pünder, in: *Friauf/Höfling*, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115, Rz. 138-139.

¹⁵ *Die Bundesregierung/Angela Merkel* (2015). Dazu sagte der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts *Hans-Jürgen Papier* in einem Interview mit dem *Handelsblatt*, das am 12.01.2015 veröffentlicht wurde: „Dass Deutschland die unbegrenzte Einreise gewährt, ist ein Fehler. Dies basiert nicht auf einer rechtlichen Verpflichtung, sondern auf einer politischen Entscheidung. Bei der Einreise aus einem sicheren Drittstaat, was nach Deutschland auf dem Landweg ausnahmslos der Fall ist, kann sich ein Ausländer laut Grundgesetz nicht auf Asyl berufen. Auch ein Schutz nach europäischem Recht oder Völkerrecht besteht nicht, wenn der Flüchtling schon durch Staaten gekommen ist, in denen er vor der Verfolgung sicher war.“

¹⁶ Vgl. Pünder, in: *Friauf/Höfling*, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115, Rz. 139-140.

¹⁷ Ebd., Rz. 142.

¹⁸ Die Staaten der EU-28 sind diesem Abkommen beigetreten. Siehe *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* vom 28. Juli 1951, BGBl. 1953 II S. 560. Dieses Abkommen wird manchmal auch als *Genfer Flüchtlingskonvention* bezeichnet.

Menschenrechte und Grundfreiheiten¹⁹ sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.“

Da die Anwendung des *Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* und die *Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* für alle 28 EU-Mitgliedstaaten gilt, gehören diese Länder automatisch zu den „sicheren Drittstaaten“. Nach der derzeitigen Rechtslage sind daher alle an die Bundesrepublik Deutschland angrenzenden Staaten „sichere Drittstaaten“. Daher kann sich ein auf dem Landweg in die BRD Einreisender nicht auf Art. 16 a I GG berufen. Das gilt auch dann, wenn sein genauer Reiseweg nicht im Einzelnen bekannt ist. Reist ein Ausländer also aus einem sicheren Drittstaat nach Deutschland ein, bedarf es keines asylrechtlichen Schutzes. Allerdings ist aus humanitären und persönlichen Gründen eine sogenannte „Duldung“ möglich.²⁰

Im europäischen Recht gelten andere Maßstäbe. Im *Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS)* steht die Schutzverantwortung gegenüber Flüchtlingen unter dem Vorbehalt von Kapazitätsgrenzen.²¹ Richtlinie 2001/ EG legt fest:

„Die Mitgliedstaaten nehmen im Sinne der Gemeinschaftssolidarität Personen auf, die für den vorübergehenden Schutz in Betracht kommen. Sie geben – anhand von Zahlen oder allgemein – ihre Aufnahmekapazität an. Diese Angaben werden in dem Beschluss des Rates nach Artikel 5 aufgeführt. Nach Annahme dieses Beschlusses können die Mitgliedstaaten zusätzliche Aufnahmekapazitäten durch eine entsprechende Mitteilung an den Rat und die Kommission angeben.“

Hier ist zu berücksichtigen, dass der europäische Flüchtlingsbegriff tatbestandlich weiter reicht als der Begriff der politischen Verfolgung nach Art. 16 a GG.²² Was ein politisch Verfolgter ist, wird im Grundgesetz nicht genau definiert. Im Kern genießen aber solche Menschen ein Asylrecht, bei denen Leib, Leben oder die persönliche Freiheit beispielsweise aufgrund der politischen Überzeugung oder der religiösen Grundentscheidung durch den Staat verletzt wird oder gefährdet ist.²³ Das *Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS)* basiert hingegen auf

¹⁹ Alle 28 EU-Mitgliedstaaten sind an die *Europäische Menschenrechtskonvention* gebunden. Vgl. *Europarat* (2016).

²⁰ Vgl. *Leibholz/Rinck*, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 16 a, Rz. 231-236.

²¹ Siehe Art. 25 I der *Richtlinie 2001/55 EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung des vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten*, ABl. EG Nr. L 212/12 vom 02.08.2001.

²² Vgl. *Marx* (2015), Rz. 73 und 76.

²³ Vgl. *Leibholz/Rinck*, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 16 a, Rz. 12.

der Grundlage des völkerrechtlichen Flüchtlingsbegriffs. Verfolgungsgründe und Verfolgungshandlungen, die zu einer Anerkennung als Flüchtling führen können, werden in Art. 9 und Art. 10 der Richtlinie 2011/95/EU genannt.²⁴

Um zu bewerten, ob Grenzkontrollen rechtlich zulässig sind, ist daher eine strikte Trennung des europäischen und des deutschen Rechtsrahmens wichtig. Nach *Di Fabio* sind für den Bundesgesetzgeber, die Bundesverwaltung und die Rechtsprechung zwei unterschiedliche Handlungsoptionen möglich:

1. Zugrunde gelegt wird der grundgesetzliche Tatbestand der „politischen Verfolgung“. Dann bleibt es beim quantitativ unbegrenzten individuellen Recht auf Asyl. In diesem Fall ist individuell zu prüfen, ob eine politische Verfolgung vorlag oder drohte. Das Asylrecht wird eingeschränkt, wenn der Flüchtling über einen oder mehrere sichere Drittstaaten nach Deutschland gekommen ist oder
2. zugrunde gelegt wird der weite „europäische Flüchtlingsbegriff“. In diesem Fall sind eine klare Kontingentierung, ein wirksamer Verteilungsmechanismus und eine Durchsetzung von Kapazitätsgrenzen erforderlich.²⁵

Aus dem Rechtsgutachten von *Di Fabio* geht hervor, dass die aktuelle Flüchtlingsmigration nach Deutschland nicht nur durch die Bundesregierung hätte kontrolliert und gestoppt werden können, sondern dass eben dies auch rechtskonform gewesen wäre. Nach Ansicht von *Di Fabio*

„deutet einiges darauf hin, dass das Mindestmaß an politischen Aktivitäten durch den Bund diesbezüglich noch unterschritten ist.“²⁶

Infolgedessen erübrigt sich die Prüfung der dritten Bedingung, nämlich der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn die Notsituation für die überhöhte Kreditaufnahme verantwortlich ist oder diese zumindest mitveranlasst hat. Eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage läge vor, wenn der Finanzbedarf gemessen an der Finanzkraft des Bundes außerordentlich hoch wäre. Andernfalls wäre der plötzlich auftretende Finanzbedarf ohne zusätzliche Kredite, sondern durch Umschichtungen

²⁴ Siehe Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates vom Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. EG Nr. L 337/9 vom 20.12.2011.

²⁵ Vgl. *Di Fabio* (2015), S. 91-93.

²⁶ Ebd., S. 120.

im Haushalt, Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen zu decken.²⁷ Leider finden sich in der Rechtsliteratur keine Anhaltspunkte für eine genauere quantitative Eingrenzung einer „erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage“.²⁸ Insofern sollte „in der Verfassungsinterpretation und -praxis [...] die Herausbildung eines angemessenen Schwellenwerts angestrebt werden.“²⁹ Bloße konjunkturelle Schwankungen reichen jedenfalls nicht aus, um eine erweiterte Kreditaufnahme des Bundes zu rechtfertigen. Diese werden bereits durch die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse erfasst.³⁰

Grundsätzlich erfordert eine Überschreitung der grundgesetzlichen Kreditobergrenze einen Bundestagsbeschluss. Ein solcher Beschluss muss durch die (qualifizierte) Mehrheit der Mitglieder des Bundestags getragen sein. Die Beschlussfassung über eine erhöhte Nettokreditaufnahme muss mit einem Tilgungsplan verknüpft werden, das heißt, die zusätzlichen Schulden müssen wieder zurückgeführt werden. Über die zulässige Tilgungsfrist schweigt sich das Grundgesetz aus. Die zusätzlichen Schulden sind lediglich innerhalb eines „angemessenen“ Zeitraums zurückzuführen. Wie dieser zeitlich abzugrenzen ist, wird nicht definiert.³¹

Im Ergebnis rechtfertigt der aktuelle Flüchtlingszustrom keine Überschreitung der grundgesetzlich zulässigen Nettoneuverschuldung.³²

Zusammenfassung

Der Flüchtlingszustrom nach Deutschland stellt eine finanzielle Herausforderung für die öffentlichen Haushalte dar.

Den Prognosen einiger Wirtschaftsforschungsinstitute zufolge, werden sich die gesamtstaatlichen Kosten für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern auf einen zweistelligen Milliardenbetrag pro Jahr belaufen. Es steht zu befürchten, dass die Finanzierungsüberschüsse von Bund, Ländern und Kommunen nicht reichen werden, um diese Kosten zu finanzieren. Möglicherweise könnten die Länder bzw. auch der Bund gezwungen sein, bald neue Schulden aufzunehmen.

Zumindest für den Bund ist eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 0,35 Prozent des BIP im Rahmen der Schuldenbremse zulässig. Darüber hinaus dürfen zusätzliche Kredite nur bei einem Einbruch der Konjunktur oder bei Vorliegen einer Naturkatastrophe/einer außergewöhnlichen Notsituation aufgenommen werden, falls drei Bedingungen kumulativ erfüllt sind. Die deutsche Konjunktur befindet sich derzeit auf einem moderaten Wachstumskurs. Daher scheidet die erste Begründung aus. Eine erweiterte Kreditaufnahme kann darüber hinaus aber auch

²⁷ Vgl. Pünder, in: *Friauf/Höfling*, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115, Rz. 139-140.

²⁸ Ebd., Rz. 139-140.

²⁹ Kube, in: *Maunz-Dürig*, Grundgesetz. Kommentar, Art. 115, Rz. 194.

³⁰ Vgl. Scholl (2010), S. 160-169.

³¹ Ebd., S. 160-169.

³² Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags. Siehe *Wissenschaftliche Dienste/Deutscher Bundestag* (2016).

nicht mit einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation begründet werden, weil die dafür erforderlichen Tatbestandsmerkmale nicht erfüllt sind.

Daher rechtfertigt der derzeitige Flüchtlingszustrom nach Deutschland keine Überschreitung der grundgesetzlich zulässigen Neuverschuldung.

Literatur

Anger, Heike (2016): „Unbegrenzte Einreise ist ein Fehler“, in: Handelsblatt, Ausgabe Nr. 7 vom 12.01.2016, S. 4-5.

Di Fabio, U. (2015): Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem, Gutachten im Auftrag des Freistaates Bayern, Bonn.

Die Bundesregierung/Angela Merkel (2015): Flucht und Asyl. Wir helfen Menschen in Not, verfügbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Fluechtlings-Asylpolitik/4-FAQ/node.html?id=GlossarEntry1431198>, Stand: 17.11.2015.

Felbermayr, G. (2015): ifo-Institut erhöht Schätzung der Flüchtlingskosten auf 21,1 Mrd. Euro für 2015, Pressemeldung vom 10.11.2015, München.

Institut für Weltwirtschaft Kiel (2016): Simulation von Flüchtlingskosten bis 2022: Langfristig bis zu 55 Mrd. Euro jährlich, Medieninformation vom 11. Dezember 2015, Kiel.

Kastrop, C. und Marklein, F. (2012): Die Schuldenregel in Deutschland – Ein guter Start für einen langen Weg, in: *Hetschko, C. et al* (Hrsg.): Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismuskommission II – eine Zwischenbilanz, Band 1/11, Hamburg, S. 1-7.

Marx, R. (2015): Aufenthalts-, Asyl- und Flüchtlingsrecht, 5. Aufl., Baden-Baden.

Scholl, B. (2010): Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, Februar 2010, Heft 4, 63. Jg. S. 160-169.

Statista (2016a): Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland von 1991 bis 2015 (in Mrd. Euro), verfügbar unter:

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1251/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-seit-dem-jahr-1991/>, Stand: 01.03.2015.

Statista (2016b): Bruttonationaleinkommen (BNE) in Deutschland von 1970 bis 2014 (in Mrd. Euro), verfügbar unter:

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/161227/umfrage/entwicklung-des-bruttonationaleinkommens-bne-in-deutschland/>, Stand: 01.03.2016.

Statista (2016c): Entwicklung des realen BIP in Deutschland von 2008 bis 2014 und Prognose des DIW bis 2017(gegenüber Vorjahr), verfügbar unter:

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/74644/umfrage/prognose-zur-entwicklung-des-bip-in-deutschland/>, Stand: 01.03.2016.

Wissenschaftliche Dienste/Deutscher Bundestag (2016): Neuverschuldungsspielraum des Bundes in Zusammenhang mit der Migrationskrise, Ausgabe 2/2016, Berlin.

Rechtsquellen, Kommentare und Urteile:

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. 1953 II S. 60 vom 28.07.1951.

BFH-Urteil vom 21.07.2011, II R 52/10 (BStBl 2012 II S. 43), veröffentlicht am 10.08.2011.

Friauf, K. H. und Höfling, W. (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 4, Berlin 2014.

Leibholz, G. und Rinck, H.-J. (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, Köln 2005.

Maunz, T. und Dürig, G. (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, Bd. 7, München 2015.

Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates vom Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. EG Nr. L 337/9 vom 20.12.2011.

Richtlinie 2001/55 EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung des vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. EG Br. L 212/12 vom 02.08.2001.