

## § 4 Bedarfsgerechte Finanzhilfen in Krisenzeiten

*Hanno Kube*

### I. Vielfältige krisenbedingte Finanzhilfen seit 2020

Die jüngere Vergangenheit ist von einschneidenden, sich disruptiv auswirkenden Krisen geprägt, die zu den großen strukturellen Herausforderungen unserer Zeit wie dem Klimawandel, der Energiewende, der demographischen Entwicklung und der Digitalisierung der Arbeitswelt hinzutreten. Im Mittelpunkt stehen die Coronapandemie, die das Gemeinwesen seit Anfang 2020 umfassend betraf, und der seit Februar 2022 durch Russland gegen die Ukraine geführte Krieg, der in Deutschland unter anderem die Rahmenbedingungen der Energieversorgung und damit der Energiepreisbildung veränderte. Schwerwiegende lokale Krisen treten hinzu, so insbesondere die Ahrtalflut von Juli 2021.

Diese Krisen haben erhebliche staatliche Finanzhilfen erforderlich gemacht, die dazu dienen, den Bürgern die Existenz trotz teils massiver Einkommenseinbußen und steigender Preise zu sichern und die Wirtschaft im Angesicht substantieller Konjunkturreinbrüche zu unterstützen. Diese Finanzhilfen hatten und haben vielerlei Gestalt.

#### 1. Hilfen im Zuge der Coronapandemie

Die Coronapandemie veranlasste die Politik zu vielfältigen Zuschussprogrammen (Soforthilfeprogramme, Überbrückungshilfen, Neustarthilfen u. a.), Kreditgewährungen (KfW-Sonderprogramme) und -absicherungen (u. a. aus dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds), zur Vereinfachung des Zugangs zu Sozialleistungen, zu einem erleichterten Zugang zum Kurzarbeitergeld und zu diversen entlastenden Maßnahmen im Steuerrecht, sowohl materiell (u. a. durch Umsatzsteuersenkungen, Einkommensteuerfreistellungen und die Erhöhung von Pauschalen) als auch auf Verfahrensebene (u. a. durch Fristverlängerungen, die Herabsetzung von Vorauszahlungen und die Aussetzung von Vollstreckungsmaßnahmen).

## 2. Hilfen im Zuge des Ukrainekrieges und der Energiekrise

Auf den Ukrainekrieg, die daraus folgende Energiekrise und die einhergehende Inflation reagierte der Finanzstaat in einer Zeit, in der die Corona-hilfen zum Teil noch liefen, ebenfalls auf vielerlei Weise. Zu nennen sind vor allem die Maßnahmen, die in den Entlastungspaketen I bis III gebündelt wurden, daneben der sogenannte wirtschaftliche Abwehrschirm. Im Einzelnen enthielten die Entlastungspakete finanzielle Hilfeleistungen ganz unterschiedlicher Art. In den Bereich der sozialstaatlichen Direktzahlungen fallen der Heizkostenzuschuss für bedürftige Personengruppen, die Einmalzahlungen an Empfänger von Arbeitslosengeld II und sodann I, der Kinderbonus und der Kindersofortzuschlag wie auch die Energiepreispauschale für Erwerbstätige, die mit dem Ziel sozialstaatsgerechter Staffelung steuerbar gestellt wurde. Später schlossen sich die Energiepreispauschale für Rentner und Versorgungsbezieher, sodann die Energiepreispauschale für Studierende und ein zweiter Heizkostenzuschuss für Bedürftige an. Die Erhöhung des Kindergeldes und Kinderzuschlags und die Einführung des Bürgergeldes weisen über die unmittelbar krisenbezogenen Maßnahmen hinaus.

Auch das Steuerrecht wurde im Rahmen der Entlastungspakete angepasst, so durch Erhöhungen des Grundfreibetrags, des Arbeitnehmer-Pauschetrags und der Entfernungspauschale für Fernpendler. Die zeitlich befristete Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe (Tankrabatt) sollte den dramatischen Anstieg der Kraftstoffpreise dämpfen. Später traten die volle steuerliche Absetzbarkeit der Beitragszahlungen in die Rentenversicherung, die Erhöhung des Sparer-Pauschetrags, die Erhöhung und Entfristung der Homeoffice-Pauschale, die Verlängerung der Umsatzsteuerermäßigung für Gastronomiebetriebe und die Steuerfreistellung einer vom Arbeitgeber gezahlten Inflationsausgleichsprämie hinzu; darüber hinaus die erneute Erhöhung des Grundfreibetrags, die Anpassung der Tarifeckwerte der Einkommensteuer, die rückwirkende Erhöhung des Kinderfreibetrags und die Anhebung der Freigrenze beim Solidaritätszuschlag. Im Bereich der Energie- und Stromsteuer kam es zur Verlängerung des sogenannten Spitzenausgleichs.

Jenseits der sozialstaatlichen Direktzahlungen und der steuerlichen Maßnahmen gewährte der Staat im Zuge des Ukrainekrieges und der Energiekrise finanzielle Hilfen durch die befristete Einführung des 9-Euro-Tickets, das im dritten Entlastungspaket mit Wirkung ab Mai 2023 zum 49-Euro- bzw. Deutschland-Ticket weiterentwickelt wurde. Zu nennen sind darüber

hinaus die Streichung der EEG-Umlage und die Verschiebung der ursprünglich für den Jahresbeginn 2023 geplanten Erhöhung des CO<sub>2</sub>-Preises um ein Jahr.

Zur Stützung der Wirtschaft wurde ein mit Kreditermächtigungen in Höhe von 200 Mrd. Euro ausgestatteter wirtschaftlicher Abwehrschirm geschaffen. Hierzu wurde der bereits bestehende Wirtschaftsstabilisierungsfonds ertüchtigt. Zentrale Instrumente, die aus den Fondsmitteln finanziert werden sollen und finanziert werden, sind zum einen die ab Anfang 2023 greifende Gas- und Wärmepreisbremse, zum anderen die zum gleichen Zeitpunkt wirksam werdende Strompreisbremse, die jeweils dazu dienen, die vom Endverbraucher, auch von Privathaushalten zu zahlenden Energiekosten zu deckeln. Zur kurzfristigen Hilfe schon im Dezember 2022 wurde die sogenannte Dezember-Soforthilfe gewährt, die aus sozialstaatlichen Gründen ihrerseits einkommensteuerbar sein soll. Weitere, flankierende Maßnahmen sind die staatliche Stabilisierung der Übertragungsnetzentgelte und die Reduzierung der Umsatzsteuer auf Gas und Fernwärme.

### 3. Hilfen zur Bewältigung der Ahrtalflut

Ganz anderer Art als die Coronakrise und die kriegsbedingte Energiekrise, die sich flächendeckend auswirkten, war die Flutkatastrophe im Juli 2021, die vor allem im Landkreis Ahrweiler verheerende Schäden verursachte. Entsprechend wurden die Finanzhilfen des Staates in diesem Fall zur lokalen Schadensbehebung geleistet. Schon wenige Tage nach der Katastrophe wurde ein Soforthilfeprogramm aufgelegt, das darauf ausgerichtet war, schnell und unbürokratisch finanzielle Nothilfe zu ermöglichen. Daran schloss sich die Einrichtung des Sondervermögens des Bundes „Aufbauhilfe 2021“ an, das vom Bund und – über eine Anpassung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung – von den Ländern gemeinsam finanziert wird und aus dem längerfristig angelegte Finanzhilfen zum Wiederaufbau geleistet werden. Daneben stehen spezielle Kreditprogramme der KfW und eine Vielzahl steuerlicher Erleichterungen, die zu einem guten Teil in Form von Verwaltungsvorschriften (Katastrophenerlassen) der Länder in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen geregelt sind. Schließlich sind auch die Hilfen der Europäischen Union aus einem entsprechenden EU-Fonds zu nennen.

## II. Bedarf nach Ordnung, Maßstababbildung und Vorsorge

### 1. Befund

Der Überblick zeigt: Der Staat leistete im Zuge der disruptiv wirkenden Krisen der letzten Jahre in umfangreicher und vielfältiger Art und Weise Finanzhilfen. Dabei agierte er oftmals unter großem Zeitdruck, im Rahmen der hergebrachten Verwaltungsstrukturen und unter Zugrundelegung der Informationen, die im Entscheidungszeitpunkt und sodann in der Vollzugsphase vorhanden waren. Dies führte zu mitunter fragwürdigen Teillösungen und Ungleichbehandlungen, auch dazu, dass bedürftige Bevölkerungs- und Berufsgruppen (wie beispielsweise die freiberuflich Kulturschaffenden) oder auch Sektoren der Wirtschaft zunächst ohne wirksame Hilfe blieben. Die Politik „fuhr auf Sicht“, nutzte die Instrumente, die zur Verfügung standen, und hoffte auf ein gutes Ende.

### 2. Aufgabe

Dieser Befund begründet eine Aufgabe der Rechtswissenschaft und einen Auftrag zur vorsorgenden Zukunftsgestaltung. Vor dem Hintergrund der jüngsten Erfahrungen fordert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2022/23, Finanzhilfen in Zukunft gezielter und sachgerechter zu leisten, um den Staatshaushalt nicht unnötig zu belasten.<sup>1</sup> Deshalb wird sich die Abteilung Öffentliches Recht des Deutschen Juristentages 2024 in Stuttgart der Frage widmen, wie staatliche Hilfen, insbesondere Finanzhilfen, in Krisenzeiten bedarfsgerecht, effektiv und effizient verteilt werden können. Dabei geht es nicht nur um die rasche Überwindung finanzieller Notlagen Einzelner und die gleichzeitige Vermeidung nicht erforderlicher Haushaltsbelastungen, sondern auch und ganz grundsätzlich darum, drohenden sozialen Verwerfungen in der Gesellschaft und damit Erosionen des Fundaments des demokratischen Zusammenhalts in Krisensituationen entgegenzuwirken.

---

<sup>1</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2022/23, Dezember 2022, Rn. 184 ff.

### 3. Perspektiven

Das Heidelberger Institut für Finanz- und Steuerrecht wird mit einem Gutachten zur Diskussion und möglichen Beantwortung der auf dem Deutschen Juristentag inmitten stehenden Frage beitragen. Dazu werden die ergriffenen Hilfsmaßnahmen nach Anknüpfungspunkten und Wirkungen zu ordnen und zu systematisieren sein. Im Angesicht dieses Realbefundes wird sich zunächst die Aufgabe stellen, die verfassungsrechtlichen Maßstäbe zu entfalten, die den staatlichen Krisenhilfen eine Richtung geben und die ihnen auch Grenzen setzen. Auf dieser Grundlage lässt sich dann erwägen, welche Instrumente, also welche Arten und Wege finanzieller Hilfen zur Ausfüllung und Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben in Betracht kommen. Es wird zu prüfen sein, wie in diesem Zusammenhang das allgemeine Leistungs- und Subventionsrecht, das Sozialrecht und das Steuerrecht zusammengespannt werden können, wie hier Synergieeffekte zu erzeugen sind und an welchen Stellen die Eigengesetzlichkeiten der Teilrechtsgebiete berücksichtigt werden müssen. Bei der Entwicklung eines Instrumentenkastens sinnvoller Hilfsmaßnahmen werden sodann auch die Voraussetzungen eines gelingenden Vollzugs mitzubedenken sein. Denn der Vollzug kann sich hier als entscheidende Hürde darstellen. So haben die letzten Jahre gezeigt, dass wirksame Hilfeleistungen nicht zuletzt am Fehlen belastbarer Informationen über die tatsächliche finanzielle Situation möglicher Hilfsempfänger und daneben an mangelnden technischen Wegen zur rechtssicheren Überweisung von Geldmitteln auf die Konten Bedürftiger scheiterten. Am Ende der Untersuchung mögen dann Vorschläge für gesetzliche Regelungen, für neue Verwaltungsstrukturen und für die Anlage und Vorhaltung von Datenbeständen stehen, die dazu beitragen können, dass der (Finanz)Staat für künftige Krisen besser gerüstet ist als bislang.

## III. Erste Ansätze

### 1. Verfassungsrechtliche Maßgaben

Staatliches Handeln bedarf stets der Rechtfertigung. So drängt das freiheitsschützende Subsidiaritätsprinzip auf die Grundfrage, ob und inwieweit es in einer Krise die Aufgabe des Staates ist, finanziell zu helfen, zumal unter Nutzung von Steuergeldern, oder ob und inwieweit demgegenüber

die Kräfte der Gesellschaft wirken sollen. Denn Freiheit kann gerade auch durch Freigebigkeit, durch gegenseitige Unterstützung und Solidarität wirklich werden. Der Staat kann diese Freiheit fördern, indem er die Rahmenbedingungen für die solidarische Hilfe der Menschen untereinander verbessert, zum Beispiel durch die organisatorische Vermittlung zwischen Hilfeleistungswilligen und Bedürftigen oder auch durch Erleichterungen beim steuerlichen Spendenabzug für Geld- und Sachspenden, die nicht über gemeinnützige Einrichtungen geleitet, sondern den Bedürftigen direkt zugewandt werden.

Überwölbender materiell-verfassungsrechtlicher Maßstab staatlicher Finanzhilfe ist die individuelle Bedürftigkeit. Dieser Maßstab ist aus dem Sozialrecht bekannt und gilt, auf Grundlage des verfassungsrechtlichen Sozialstaatsprinzips, auch in Fällen, in denen Menschen infolge einer disruptiv wirkenden Krise in Not geraten. Der Bedürftigkeitsmaßstab sorgt für eine freiheits- und gleichheitsgerechte Zuordnung finanzieller Hilfe des Staates, stellt sich mit anderen Worten als bereichsspezifische Ausformung verfassungsrechtlicher Freiheit und Gleichheit dar.

Im Fall der Wirtschaft tritt die staatliche Verantwortung für eine gleichheitsgerechte, auch das soziale Wohl der Arbeitnehmer schützende Pflege der Voraussetzungen eines gedeihlichen Wirtschaftslebens hinzu.

Ergänzende Erwägungen auf Verfassungsebene betreffen das Maß sachgerechter Typisierung und Pauschalierung. Finanzielle Hilfeleistungen müssen bedarfsgerecht zugeschnitten werden, dürfen also die Realität der Bedürftigkeit nicht in einer zu großen Verallgemeinerung verfehlen. Gleichzeitig müssen die Regelungen aber auch so ausgestaltet werden, dass sie praktisch vollziehbar sind, mithin nicht an allzu kleinteiligen Subsumtionsanforderungen und allzu hohen Verifikationserfordernissen scheitern.

In diesem Zusammenhang stehen auch der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre und die Gewährleistung der informationellen Selbstbestimmung, die den Staat auf Distanz halten und für gesetzliche Typisierungen und Pauschalierungen streiten. Auch bei der elektronischen Datenverarbeitung, unter anderem bei der Nutzung vorhandener Daten für Zwecke der Hilfeleistung, die über die ursprünglichen Zwecke der Datenerhebung und -vorhaltung hinausgehen, ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu wahren.

## 2. Gesetzliche Ausgestaltung von Hilfsinstrumenten im Zusammenwirken der Teilrechtssysteme

Auf Ebene des einfachen Rechts, bei der gesetzlichen Ausgestaltung von Instrumenten zur Ermöglichung sachgerechter und treffsicherer Finanzhilfe in Krisenzeiten, sind nicht nur die vorgenannten verfassungsrechtlichen Maßgaben zu wahren und umzusetzen. Darüber hinaus sind die Eigenarten und Strukturmerkmale, daneben die spezifischen Prinzipien und Maßstäbe der in Betracht kommenden Teilrechtsgebiete in Rechnung zu stellen. So stellt sich die Frage, im Rahmen welcher Regelungssysteme welche Bevölkerungs- und Berufsgruppen in welcher Weise erreicht werden können.

Sollen zwei oder mehr Regelungssysteme zur zielführenden Ausgestaltung von Hilfsinstrumenten verknüpft werden, ist zudem zu prüfen, ob die normativ verankerten Binnenrationalitäten der Teilsysteme eine solche Verknüpfung erlauben. Wenn eine Finanzhilfe beispielsweise als Direktzahlung im ersten Schritt breit vergeben wird, aber im Ergebnis eine sozialstaatliche Staffelung des Umfangs der Hilfe nach Maßgabe der individuellen Einkommenssituation erreicht werden soll, indem die Hilfe im zweiten Schritt progressiv einkommensbesteuert wird, dann stellt sich die Frage, ob eine solche Besteuerung mit den Grundsätzen des Einkommensteuerrechts vereinbar ist und was aus einer möglichen Unvereinbarkeit mit diesen Grundsätzen folgt. Am Markt erwirtschaftet wurde die Hilfe jedenfalls nicht.

## 3. Voraussetzungen eines gelingenden Vollzugs

Ein gelingender Vollzug breit angelegter finanzieller Hilfeleistungen in Krisen ist in hohem Maße von der elektronischen Verfügbarkeit der erforderlichen Daten zur tatbestandlichen Subsumtion und zur Kanalisierung der Hilfen abhängig. So wird zu prüfen sein, wo entsprechende, relevante Daten vorhanden sind und wie diese Daten nutzbar gemacht, gegebenenfalls auch verknüpft werden können. In Betracht kommen hier – beispielsweise – zum einen Daten in den Sozial- und Sozialversicherungssystemen, zum anderen – komplementär – Daten, die bei den Finanzverwaltungen der Länder und des Bundes liegen.

Zur praktischen Auszahlung von Hilfen sind verlässliche Kontendaten einschließlich ihrer rechtssicheren Zuordnung zu Personen zentral bedeutsam. Stark vereinfachend könnte es in diesem Zusammenhang wirken, wenn die weitere rechtliche und technische Entwicklung, insbesondere im Zuge der Reform des Onlinezugangsgesetzes, dazu führt, dass die Bürger über einen einheitlichen elektronischen Zugang mit dem Staat verbunden sind, der eine Bündelungsfunktion erfüllt und über den auch Finanzhilfen ausgezahlt werden könnten.

#### 4. Krisenhilfe in vertikaler und horizontaler Gewaltenteilung

Auf einer anderen Ebene liegen Fragen der vertikalen und der horizontalen Gewaltenteilung. Im Bundesstaat stellt sich die vertikale Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern in der Situation einer Krise einerseits als Chance zu einer sachgerechten Aufgabenzuordnung, andererseits aber auch als potentiell Hemmnis dar. Gerade in der Coronakrise ist beides sehr deutlich geworden. Die bundesstaatliche Kompetenzordnung wird daraufhin zu befragen sein, welche Kompetenztitel zur Gesetzgebung und zur Verwaltung einschlägig sein können, wenn Finanzhilfen zur Krisenbewältigung ausgezahlt werden sollen. Perspektivisch stellt sich die Frage, ob eine weitere Zentralisierung der krisenbezogenen Zuständigkeiten beim Bund oder auch bei federführenden Ländern sinnvoll erscheint. In diesem Zusammenhang kommt auch eine Abstimmung mit den bundesstaatlichen Zuständigkeiten für die Gewährung sächlicher Krisenhilfen in Betracht. Die Aufgabe, sächliche Hilfen zu verteilen, unterscheidet sich von der Aufgabe, Finanzhilfe zu leisten, freilich dadurch, dass nur sächliche Hilfen physisch und vor Ort vorgehalten und vergeben werden müssen. Jedenfalls unter diesem Gesichtspunkt ist im Fall von Finanzhilfen eine vergleichsweise stärkere, effizienzförderliche Zentralisierung vorstellbar.

Auch im horizontalen Verhältnis zwischen Gesetzgeber einerseits und Regierung sowie Verwaltung andererseits und zudem im Verhältnis der Regierungsressorts untereinander stellen sich sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene Fragen nach der Zuständigkeit für Krisenhilfen, zumal finanzielle Krisenhilfen. Wird präventiv gestaltet, steht jedenfalls das Argument der Eilbedürftigkeit der möglichen Einschlägigkeit des Gesetzesvorbehalts nicht entgegen. Bezüglich der Ressortzuständigkeiten innerhalb der Regierung ist einerseits die Einbindung der konkreten Hilfe in ein bestimmtes Regelungssystem, zum Beispiel in das Sozialrecht, zu beachten,



was eine entsprechende Fachzuständigkeit (zum Beispiel des Sozialressorts) nahelegt, andererseits aber auch die Tatsache, dass sich die Krisenhilfe in einen Gesamtzusammenhang einfügt und dem Finanzressort eine übergreifende Haushaltsverantwortung zukommt. Auch insoweit ist an eine Zentralisierung von Zuständigkeiten jedenfalls für finanzielle Krisenhilfen zu denken.

## 5. Finanzierung der Finanzhilfen

Schließlich ist auch die „andere Seite“ finanzieller Krisenhilfen zu berücksichtigen, die Finanzierungsseite. Im Wesentlichen gelten hier die Regelungen des Art. 104a GG, die im Grundsatz eine Finanzierungs- oder auch Ausgabentragungszuständigkeit der für den Vollzug verantwortlichen Gebietskörperschaft vorsehen, gleichzeitig aber Abweichungsmöglichkeiten gerade auch für Geldleistungsgesetze des Bundes eröffnen. Praktisch wirksam gewordene weitere Varianten der Zuordnung von Finanzierungsverantwortung sind auszuleuchten und kritisch zu würdigen, so etwa die bundesseitige Einrichtung eines Sondervermögens („Aufbauhilfe 2021“ im Nachgang zur Ahrtalflut) im Gegenzug zu einer Anpassung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit.

Daneben steht die Frage, aus welchen Finanzierungsquellen Bund und Länder schöpfen, um ihren Ausgabentragungszuständigkeiten gerecht zu werden. Gerade bei kurzfristig eintretenden Großkrisen werden reguläre Steuermittel rasch erschöpft sein. Dies lenkt den Blick auf die Kreditfinanzierung, die nach den Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG bei Naturkatastrophen und anderen außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, sowohl für den Bund als auch für die Länder grundsätzlich eröffnet ist, freilich verbunden mit dem Erfordernis einer korrespondierenden besonderen Tilgungsregelung. Daneben oder auch ergänzend kommt die kürzer- oder längerfristige Bildung einer (echten) Rücklage in Betracht, die in der Situation der Krise eingesetzt und – insbesondere vom zuständigen Finanzministerium zentral – bewirtschaftet werden kann.