ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schemmel, Lothar

Research Report

Schuldenverbot für Bund und Länder: Anmerkungen und Vorschläge zu den Empfehlungen der Föderalismuskommission II

KBI Sonderinformation, No. 58

Provided in Cooperation with:
DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

Suggested Citation: Schemmel, Lothar (2009) : Schuldenverbot für Bund und Länder: Anmerkungen und Vorschläge zu den Empfehlungen der Föderalismuskommission II, KBI Sonderinformation, No. 58, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/45382

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

KARL-BRÄUER-INSTITUT
des Bundes der Steuerzahler e. V.

ANALYSEN▪ARGUMENTE▪ANSTÖSSE

Schuldenverbot für Bund und Länder

Anmerkungen und Vorschläge zu den Empfehlungen der Föderalismuskommission II

Sonderinformation 58

April 2009

Bearbeitung
Lothar Schemmel

Karl-Bräuer-Institut
des Bundes der Steuerzahler e. V.
Berlin, Französische Straße 9-12
Telefon: 030/259396-32
E-Mail: kbi@steuerzahler.de
Internet: http://www.karl-braeuer-institut.de

Inhaltsübersicht

		Seite
1.	**Vorbemerkung**	1
1.1	Empfehlungen der Föderalismuskommission II	1
1.2	Gesetzentwürfe und Zeitplan der parlamentarischen Beratung	1
1.3	Föderalismuskommission und Bund der Steuerzahler Deutschland	2
2.	**Abriss der Kommissionsempfehlungen**	3
2.1	Grundsätzliches Verbot der Kreditfinanzierung von Bund und Ländern	3
2.2	Näheres zu den Ausnahmen zugunsten des Bundes	4
2.3	Übergangsregelung	4
2.4	Konsolidierungshilfen	4
2.5	Stabilitätsrat und Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen	5
3.	**Überfällige Neuregelung mit potentiellen Schwachstellen**	5
3.1	Abkehr von der investitionsbezogenen Kreditgrenze zugunsten eines grundsätzlichen Verschuldungsverbots erforderlich und überfällig	6
3.2	Ausnahme „Strukturelle Verschuldung des Bundes“ nicht überzeugend	9
3.3	Ausnahme „Abweichung von der konjunkturellen Normallage“ mit Mängeln und Gefahren	12
3.4	Ausgleichskonto mit missbrauchsanfälliger „escape-Klausel“	14
3.5	Ausnahmen „Naturkatastrophen“ und „Außergewöhnliche Notsituationen“ mit zu niedrigem Quorum und unzureichender Tilgungsregelung	17
3.6	Schwachstelle „Stabilitätsrat“	18
4.	**Einbindung der Länder/Konsolidierungshilfen verfassungsrechtlich zulässig**	19
5.	**Teilweise spätes Inkrafttreten und bedenklich lange Übergangsfristen**	21
6.	**Sonstige Unzulänglichkeiten**	22
6.1	Nicht berücksichtigte Reformvorschläge	22
6.2	Mangelhafte Gesetzessprache	24
6.3	Ungeklärte Schuldenverantwortung	24
7.	**Ergebnis: Begrüßenswerte Grundsätze, bedenkliche Ausnahmen**	25
Anlagen		29

1. Vorbemerkung

1.1 Empfehlungen der Föderalismuskommission II

Am 5. März 2009 hat die Föderalismuskommission II Empfehlungen dazu vorgelegt, wie die Kreditfinanzierung der Haushalte von Bund und Ländern neu geregelt werden sollte. Die Empfehlungen wurden in der Kommissionsdrucksache 174 veröffentlicht.[1] Dieser Text liegt den folgenden Anmerkungen zu Grunde.

1.2 Gesetzentwürfe und Zeitplan der parlamentarischen Beratung

Auf der Grundlage der Kommissionsbeschlüsse sollen die Verfassungsänderungen und die Begleitgesetze schon bald beraten und verabschiedet werden. Wie die Bundesregierung mitteilt, hat sie die Kommissionsvorschläge auf ihrer Kabinettsitzung am 11. März 2009 zustimmend zur Kenntnis genommen[2]. Ende März haben die Regierungsfraktionen entsprechende Gesetzesvorschläge in den Bundestag eingebracht,[3] parallel dazu wurden mit einer Länderinitiative gleichlautende Anträge im Bundesrat gestellt[4]. Noch vor der Sommerpause soll die neue Kreditgrenze verabschiedet werden.[5] Der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens ist für den 10. Juli 2009 geplant; an diesem Tag findet die letzte Sitzung des Bundesrates vor der Sommerpause statt.[6]

---

1 *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Beziehungen*, Beschlüsse vom 5.3.2009, Kommissionsdrucksache 174, http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs174/pdf.

2 Vgl. *Die Bundesregierung*, Schuldenbremse auf dem Weg in die Verfassung, 11.3.2009, http://www.bundesre gierung.de/nn_1524/Content/DE/Artikel/2009/02/2009-02-06-schuldenbremse.html.

3 Vgl. *Fraktionen CDU/CSU und SPD*, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 24.3.2009, BT-Drs. 16/12410; *dieselben*, Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform vom 24.3.2009, BT-Drs. 16/12400.Vgl. auch die erste Lesung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 16/12410, in: *Deutscher Bundestag,* Plenar-Protokoll – Vorabveröffentlichung der 215. Sitzung vom 27.3.2009, http:www.bundestag.de/bic/plenarprotokolle/plenarprotokolle/16215.html.

4 Vgl. *Bundesrat*, Rasche Umsetzung der Föderalismusreform geplant, www.bundesrat.de/cln_090/sid_47DE-00A270A5454D50BD174480F22147/nsc_true/DE/service/thema-aktuell/09/20090317-FoeKo2.html?__nnn=true, *derselbe*, Gesetzesantrag der Länder Baden-Württemberg, Bremen, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BR-Drs. 262/09; *derselbe*, Gesetzesantrag der Länder Baden-Württemberg, Bremen, Entwurf eines Begleitgesetzes zur Zweiten Föderalismusreform, BR-Drs. 263/09; *derselbe*, Protokoll der 873. Sitzung vom 3. April 2009.

5 Vgl. *M. Schäfers*, Einigung über Grundgesetzänderung für die Schuldenbremse, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 37 v. 13.2.2009, S. 1.

6 Vgl. *Bundesrat*, Rasche Umsetzung (Fn 4).

1.3 Föderalismuskommission und Bund der Steuerzahler Deutschland

Der Bund der Steuerzahler kritisiert seit Jahren die geltende Kreditfinanzierungsgrenze als untauglich und fordert eine grundlegende Neuregelung, insbesondere ein Verschuldungsverbot. Im Mai 2007 hat er der Föderalismuskommission II eine Neuformulierung des Art. 115 GG vorgeschlagen und im Oktober 2007 einen entsprechenden Gesetzentwurf mit Begründung vorgelegt. Die Vorsitzenden[7] dieser Kommission haben dem Bund der Steuerzahler mitgeteilt, dass sie seine Vorschläge, damit sie in die Kommissionsberatungen einfließen können, an die Obleute der Kommission weitergeleitet haben.[8] Zudem hat der Bund der Steuerzahler mit einer Reihe von Kommissionsmitgliedern im Meinungsaustausch über die anzustrebende Neuregelung gestanden.

Grundlage der Vorschläge des Bundes der Steuerzahler ist die Schrift 99 seines Karl-Bräuer-Instituts „Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen“ aus dem Jahre 2006. Sie entwickelt nicht nur das *Konzept* einer wirksamen Schuldenregel in Gestalt eines Schuldenverbots mit wenigen eng begrenzten Ausnahmen, sondern formuliert auch eine entsprechende *Neufassung* des Art. 115 GG. [9]

Nicht zuletzt ist auf die Initiativen der Landesverbände des Bundes der Steuerzahler hinzuweisen, auf Landesebene ebenfalls neue Schuldengrenzen einzuführen. Zu diesem Zweck haben die Landesverbände Niedersachsen, Hessen und Nordrhein-Westfalen eigene Vorschläge zur Änderung der jeweiligen Landesverfassung bzw. des Landeshaushaltsgesetzes auf der Grundlage des für den Bund entwickelten Verschuldungsverbots erstellt.[10]

---

7 Vorsitzende der Föderalismuskommission II waren *Dr. Peter Struck* und *Günther H. Oettinger*.

8 Schreiben der Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 11.5.2007.

9 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, Heft 99 der Schriftenreihe, 2006, sowie die Kurzfassungen dieser Schrift aus den Jahren 2006 und 2007. Der Wortlaut der vorgeschlagenen Neufassung ist unten in Anlage 1, S. 3, unter „Vorschlag BdSt“ wiedergegeben.

10 Siehe Vorschlag des *Bundes der Steuerzahler* ***Niedersachsen und Bremen*** *e.V.* für eine wirksame „Schuldenbremse“ in der Niedersächsischen Verfassung (Oktober 2007); Vorschlag des *Bundes der Steuerzahler Hessen* für ein Verbot der Schuldenaufnahme durch die Änderung der Landeshaushaltsordnung und der Landesverfassung (Mai 2008); Vorschlag des *Bundes der Steuerzahler* ***Nordrhein-Westfalen*** für ein Schuldenverbot in der nordrhein-westfälischen Verfassung (Juni 2008).

2. Abriss der Kommissionsempfehlungen[11]

2.1 Grundsätzliches Verbot der Kreditfinanzierung von Bund und Ländern

Die Kommission empfiehlt, eine neue gemeinsame Schuldenregelung für Bund und Länder in Art. 109 GG einzufügen. Sie bestimmt, dass die Haushalte von **Bund und Ländern** grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind.

Folgende Ausnahmen vom Kreditfinanzierungsverbot sind künftig eingeschränkt zuzulassen:

- **Strukturelle Komponente**: Der Grundsatz des mittelfristig ausgeglichenen Haushalts soll **ausschließlich für den Haushalt des Bundes** zulassen, jährlich Einnahmen aus Krediten bis zur Höhe von 0,35 % des Brutto-Inlandsprodukts (BIP) in Anspruch zu nehmen (Neufassung des Artikels 109 Abs. 3 Satz 4 GG).[12] Näheres sollen ein neugefasster Artikel 115 GG und ein Ausführungsgesetz regeln. Den **Ländern** hingegen soll **keine strukturelle Komponente** bei der Kreditfinanzierung ihrer Haushalte eingeräumt werden. Das bedeutet konkret, dass die Länder die grundsätzliche Vorgabe des Artikel 109 Abs. 3 GG nur dann erfüllen, wenn in ihren Haushalten keine Einnahmen aus Krediten eingestellt sind. Das Nähere sollen die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen selbst regeln.

- **Konjunkturelle Komponente**: Bei der Aufstellung der Haushalte von **Bund und Ländern** soll eine begrenzte Kreditaufnahme zur symmetrischen Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden Konjunkturentwicklung zulässig sein (**konjunkturelle Komponente**); dadurch soll (antizyklisch) der Kreditrahmen im Abschwung erweitert und im Aufschwung zurückgeführt werden bis hin zu einem echten Überschuss. Der Umfang der konjunkturellen Komponente ergibt sich aus einem Vergleich des Haushalts in konjunktureller Normallage mit dem Haushalt im Aufschwung oder im Abschwung. Die konjunkturbedingten Abweichungen sollen mit Hilfe von Schätzungen ermittelt werden. **Der Umfang der konjunkturellen Kreditaufnahme ist nicht gesetzlich begrenzt**; eine

---

11 Diese Darstellung beruht auf der vom Deutschen Bundestag herausgegebenen Zusammenfassung der Kommissionsbeschlüsse. Vgl. *Deutscher Bundestag*, Föderalismuskommission II, Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Zusammenfassung der Beschlüsse, http://www.bundestag.de/parlament/gremien/ foederalismus2/beschluesse.html. Siehe auch die Gegenüberstellung der geltenden Bestimmungen des Grundgesetzes, der Vorschläge des Bundes der Steuerzahler und der Kommissionsempfehlungen zur Kreditfinanzierung der Haushalte von Bund und Ländern in Anlage 1.

12 Das BIP des Jahres 2008 hat nach Angaben des *Statistischen Bundesamtes* 2492 Mrd. € betragen. Demnach hätte sich die strukturelle Komponente der Staatsverschuldung, wenn sie bereits im Jahre 2008 rechtlich relevant gewesen wäre, auf rd. 8,7 Mrd. € belaufen (2 492 Mrd. € x 0,0035 = 8,722 Mrd. €).

mittelbare Begrenzung ergibt sich daraus, dass die Kreditaufnahmen im Abschwung ausgeglichen werden sollen durch Minderausgaben und Mehreinahmen im Aufschwung.

- **Katastrophen-Komponente: Bund und Länder** sollen in Fällen von **Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen** Kredite aufnehmen dürfen. Die Empfehlungen (und die Gesetzentwürfe) enthalten keine Deckelung. Der Beschluss über die Kreditaufnahme im Katastrophenfall ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

2.2 Näheres zu den Ausnahmen zugunsten des Bundes

Abweichungen der tatsächlichen von der zulässigen Kreditaufnahme sollen auf einem **Kontrollkonto** festgehalten werden. Derartige Abweichungen können vor allem dann auftreten, wenn das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts geringer (höher) ausfällt als geschätzt. Der negative Saldo dieses Kontrollkontos soll 1,5 % des BIP (z. Zt. rd. 37 Mrd. €)[13] nicht überschreiten, ab einer Überschreitung von 1 % des BIP (z. Zt. rd. 25 Mrd. €) ist der Saldo des Kontrollkontos konjunkturgerecht zurückzuführen. Ob, wann und in welcher Höhe diese Rückführung möglich ist, soll der Bundesfinanzminister entscheiden. Über die Inanspruchnahme der Sonderkreditaufnahme, die im Falle von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen zur Verfügung steht, sollen die Mitglieder des Bundestages befinden.

2.3 Übergangsregelung

In das Grundgesetz soll ferner eine Übergangsregelung eingefügt werden, gemäß der die Neuregelungen in Artikel 109 und 115 GG **erstmals für das Haushaltsjahr 2011 angewendet** werden sollen. Die Forderung der Verfassung nach einem ausgeglichenen Haushalt soll vom Bund ab dem Jahr **2016**, von den Ländern ab dem Jahre **2020,** zwingend zu befolgen sein.

2.4 Konsolidierungshilfen

Als Hilfe zur Befolgung der oben genannten Schuldenregeln erhalten fünf Länder für den Zeitraum 2011 bis 2019 eine **finanzielle Unterstützung in Höhe von 800 Mio. € jährlich**, insgesamt also 7,2 Mrd. € (Bremen 300 Mio. €, Saarland 260 Mio. €, Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Mio. € jährlich). Die Finanzierung dieser Hilfen sollen Bund und Länder hälftig über die Verteilung des Mehrwertsteueraufkommens tragen. Voraussetzung für die Gewährung der Hilfen ist die Beachtung eines **Konsolidierungspfades,** der

---

13 2 492 Mrd. € x 0,015 = 37,38 Mrd. €. Zum Umfang des BIP im Jahre 2008 siehe Fn 12.

die betreffenden Länder in die Lage versetzt, ihre Haushalte bis spätestens 2020 auszugleichen und anschließend die neue Schuldenregelung zu beachten. Das Nähere hierzu soll in einem Ausführungsgesetz zu Art. 104d GG geregelt und in Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den einzelnen Empfängerländern konkret festgelegt werden.

2.5 Stabilitätsrat und Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen soll ein „kooperatives Frühwarnsystem" eingerichtet werden. Ein neu zu gründender **Stabilitätsrat**, dem die Finanzminister des Bundes und der Länder sowie der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie angehören, soll die Haushaltsführung von Bund und Ländern überwachen, insbesondere die Konsolidierungsfortschritte jener fünf Empfängerländer kontrollieren, die Konsolidierungshilfen empfangen. Dazu soll jährlich die Finanzlage von Bund und Ländern dargestellt und geprüft werden. Im Falle von Haushaltsnotlagen soll der Stabilitätsrat Sanierungsprogramme vereinbaren. Die Beschlüsse des Stabilitätsrats sollen veröffentlicht werden.

3. Überfällige Neuregelung mit potentiellen Schwachstellen

Eine erste Untersuchung der Kommissionsempfehlungen kann nur kursorisch sein, denn die vorgeschlagenen Neuregelungen besitzen einen erheblichen Umfang.[14] Zudem sind sie nicht nur nach finanzwirtschaftlichen und haushaltspolitischen Aspekten zu beurteilen, sondern auch nach verfassungsrechtlichen Kriterien, zu denen insbesondere die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern gehören. Die Beurteilung der vorgeschlagenen Neuregelungen wird zusätzlich dadurch erschwert, dass sie zum Teil unnötig kompliziert abgefasst wurden. Auch enthalten die Neuregelungen konkrete Euro-Beträge, die im Wege des politischen Kompromisses bestimmt wurden, so dass sie sich einer Beurteilung nach den Grundsätzen der Neuregelung entziehen.[15] Schließlich ist es aufgrund der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise schwierig abzusehen, wie sich die einzelnen Empfehlungen in der Praxis bewähren.

---

14 Siehe unten Anlage 1 „Neuregelung der Staatsverschuldung: Synopse des geltenden Rechts sowie der empfohlenen Änderungen der Verfassung" und Anlage 2 „Neue Gesetze".

15 Siehe dazu auch unten S. 24.

3.1 Abkehr von der investitionsbezogenen Kreditgrenze zugunsten eines grundsätzlichen Verschuldungsverbots erforderlich und überfällig

Es besteht weitgehende Übereinstimmung zwischen der Föderalismuskommission II und dem Bund der Steuerzahler Deutschland, dass die geltende investitionsbezogene Kreditgrenze trotz ihrer Verankerung im Grundgesetz wirkungslos ist und die Ausweitung der Staatsverschuldung begünstigt hat.

Maßgebliches Kriterium für die **Obergrenze der Kreditfinanzierung im konjunkturellen Normalfall** ist bislang die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen. Wie das Karl-Bräuer-Institut im Einzelnen dargelegt hat, wurde diese Grenze vom Bund und von den Ländern häufig überschritten.[16] Zudem war sie wegen ihres **weiten Investitionsbegriffs** von Anfang an zu großzügig bemessen, denn mit dem Zweck einer Begrenzung der Kreditfinanzierung von Bund und Ländern ist nur ein enger Investitionsbegriff vereinbar. Der verdeckte Missbrauch und die heimliche Umgehung der Kreditgrenze wurden nicht zuletzt dadurch begünstigt, dass dafür keine Sanktion vorgesehen war. Die investitionsbezogene Kreditgrenze hat so dazu beigetragen, dass bis zum Ende des Jahres 2008 ein Schuldenberg von mehr als 1,5 Billionen € entstanden ist. Trotz der immensen Ausweitung der Kreditfinanzierung hat der haushaltspolitische Spielraum von Bund und Ländern nur geringfügig zugenommen, was leicht zu erkennen ist, wenn man der Summe der Krediteinnahmen die Summe der aus ihnen resultierenden Zinsausgaben gegenüberstellt.[17]

Ursache dafür, dass die geltende Kreditgrenze bei weitem nicht die erhoffte Wirkung entfaltet hat, sind die **zahlreichen und intensiv genutzten Schlupflöcher**, mit denen sie durchsetzt ist. Zu ihnen gehört zunächst die Annahme einer **Selbstfinanzierung öffentlicher Investitionen**. Angenommen wird (zum Teil auch heute noch), dass öffentliche Investitionen Erträge abwerfen, mit denen die zur Finanzierung der Investitionen aufgenommenen Kredite einschließlich der Zinslasten abgegolten werden. Dementsprechend wurde es in der haushaltspolitischen Praxis als unbedenklich angesehen, Unterdeckungen bis zur Höhe der Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen mit Hilfe von Krediten zu beseitigen bzw. zu ver-

---

16 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 9), S. 88 ff.

17 Während im Jahr 1990 der Nettokreditaufnahme von Bund und Ländern in Höhe von 33,2 Mrd. € Zinsausgaben in Höhe von 28,8 Mrd. € gegenüberstanden, beliefen sich die entsprechende Nettokreditaufnahme im Jahre 2004 auf 62,3 Mrd. € und die entsprechenden Zinsausgaben auf 57,1 Mrd. €. Die Differenz von 4,4 Mrd. € im Jahr 1990 ist nur geringfügig geringer als die Differenz von 5,2 Mrd. € im Jahr 2004. Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 9), S. 46.

ringern. Die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen galt zudem lange Zeit als vereinbar mit der **Generationengerechtigkeit**, weil angenommen wurde, dass sie jeder Generation - nach Maßgabe der Nutzung öffentlicher Investitionen - einen Teil der Tilgungs- und Zinslasten zuweist.[18] Aber ebenso wie die angenommene Selbstfinanzierung von Investitionen dürfte auch diese Annahme in Wirklichkeit nur selten erfüllt sein. Stattdessen dürfte die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen die Generationengerechtigkeit eher verletzt haben, indem sie die nachfolgenden Generationen mit der übermäßigen Weitergabe von Investitionsaufwendungen in Form von Staatsschulden „über Gebühr" belastet hat. Die geltende Kreditgrenze hat somit in Wirklichkeit nicht als „Kreditbremse" gewirkt, sondern hat sich als ein politisch bequemes „Sesam öffne dich!" der Haushaltsfinanzierung erwiesen.

Hinzu kommt, dass die geltende Kreditgrenze zahlreiche Schlupflöcher aufgrund einer **allzu weiten Bestimmung des Investitionsbegriffs** aufweist.[19] Zum Teil werden Ausgaben als Investitionen etikettiert, die bei genauer Betrachtung gar keine sind („scheinbare Investitionen"). Zusätzliche Schlupflöcher ergeben sich daraus, dass bei der Ermittlung der Summe der Investitionen Abzüge unterlassen werden, die eigentlich eine bare Selbstverständlichkeit sind („vergessene Abzüge"). Zu diesen Abzügen gehören Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock, empfangene Finanzhilfen für investive Zwecke sowie Veräußerungserlöse und Desinvestitionen. Damit nicht genug, wurde die Bindungswirkung der Kreditgrenze von der Bundesregierung nur für die Haushaltsaufstellung anerkannt.[20]

Zu den bedeutendsten Schwachstellen der geltenden Kreditgrenze gehört schließlich, dass ihre begrenzende Wirkung von den politischen Akteuren nahezu völlig beiseite geschoben werden kann, indem behauptet wird, dass eine **Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts** bereits besteht oder einzutreten droht. Mit der Beteuerung, dass eine solche Störung abgewendet werden soll, haben sich Regierungen sowohl im Bund als auch in den Ländern von der Kreditgrenze auch dann entbunden, wenn unabhängige Sachverständige die behauptete Störung nicht erkennen konnten.[21] Weitere Schwachstellen der investitionsbezogenen Kreditgrenze bilden Ausnahmen für Sondervermögen, permanent in Anspruch genommene Kassenverstärkungskredite und der Verzicht auf eine echte Tilgung von Altschulden.

---

18 Generationengerechtigkeit nach Maßgabe des „pay-as-you-use"-Prinzips.
19 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 9), S. 103 ff. mit weiteren Nachweisen.
20 Ebenda, S. 156 ff.
21 Ebenda, S. 165, insbesondere S. 172 ff.

Angesichts dieser Vielzahl von Schlupflöchern, die der investitionsbezogenen Kreditgrenze nahezu jede Wirkung genommen haben, und wegen der immer stärkeren Belastung der Haushalte mit Zinsausgaben war es höchste Zeit, die bisher verwendete, investitionsbezogene Kreditgrenze aufzugeben und durch eine andere, wirksame Regel zu ersetzen. Eine verfassungsgesetzliche, dem einfachen Gesetzgeber entzogene, konkrete und wirksame Grenze der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben ist unumgänglich, zumal sie nicht nur den Wähler und Steuerzahler vor den nachteiligen Folgen einer übermäßigen Staatsverschuldung zu schützen vermag, sondern auch den Gesetzgeber und die Regierung vor sich selbst. Der Föderalismuskommission II kommt deshalb das Verdienst zu, dass sie sich zu einer **realistischen Beurteilung der geltenden Kreditgrenze durchgerungen hat und konsequenterweise eine Neuregelung empfiehlt.** [22]

Zudem besteht weitgehende Übereinstimmung zwischen den grundsätzlichen Empfehlungen der Föderalismuskommission zur Neuregelung der Staatsverschuldung und dem vom Bund der Steuerzahler vorgeschlagenen grundsätzlichen Schuldenverbot.[23] Beide sehen vor, die Finanzierung des staatlichen Haushalts mit Krediten generell zu untersagen und von diesem **Schuldenverbot** nur wenige, unumgängliche Ausnahmen zuzulassen. Im Detail bestehen allerdings erhebliche Unterschiede.[24] Ähnliches gilt hinsichtlich der **Einbindung der Länder in das grundsätzliche Schuldenverbot.** Auch in diesem Punkt ist Übereinstimmung im Grundsatz festzustellen; bezüglich der Art und Weise dieser Einbindung gehen die Empfehlungen der Kommission und die Vorstellungen des Bundes der Steuerzahler zum Teil auseinander.[25] Während die Kommission empfiehlt, Bund und Ländern unterschiedliche Verschuldungsmöglichkeiten einzuräumen, spricht sich der Bund der Steuerzahler dafür aus, die Verschuldungsmöglichkeiten des Bundes, soweit diese nicht zu kritisieren sind, sinngemäß auf die Länder zu übertragen. Weitere Unterschiede ergeben sich aus der vom Bund der Steuerzahler vorgeschlagenen Unabhängigkeit der finanzpolitischen Überwachung.

---

22 Vgl. die zutreffende generelle Beurteilung der Kommissionsempfehlung bei *Th. de Maiziere*, Den Teufelskreis durchbrechen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 94 v. 23.4.2009, S. 8.

23 Vgl. Anlage 1 „Neuregelung der Staatsverschuldung, Synopse des geltenden Verfassungsrechts sowie der empfohlenen Änderungen der Verfassung“, S. 3.

24 Siehe dazu sogleich unten Abschnitt 3.2 ff.

25 Siehe dazu unten Abschnitt 4.

3.2 Ausnahme „Strukturelle Verschuldung des Bundes“ nicht überzeugend

Die Kommission ist der Ansicht, dass dem Bund eine strukturelle, also weder konjunkturell bedingte noch durch eine Notsituation hervorgerufene, Verschuldung zustehen sollte.[26] Sie verweist auf die Spielräume, die der europäische Stabilitätspakt nach seiner Reform im Jahre 2005 biete. Auch das Bundesfinanzministerium hat dargelegt, dass eine eng begrenzte strukturelle Verschuldung mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbar sei. [27] Dieser enthalte nämlich den Grundsatz, dass der öffentliche Haushalt auf lange Sicht (lediglich) „close to balance“, also dem Ausgleich nahe, sein müsse. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung sehe der Stabilitäts- und Wachstumspakt für Deutschland insgesamt eine jährliche *strukturelle* Neuverschuldung von maximal 0,5 % des BIP vor. Davon stehe dem Bund – entsprechend der Aufteilung von gemeinschaftsrechtlichen Sanktionen aus dem Stabilitätspakt – ein Verschuldungsvolumen von 0,35 % des BIP zu, den Ländern sei ein Anteil von 0,15 % des BIP einzuräumen. Die Kommission empfiehlt allerdings, nur dem Bund, aber nicht den Ländern eine strukturelle Verschuldung zu gestatten.

Indes vermögen die Ausführungen nicht zu überzeugen, mit denen die strukturelle Verschuldung begründet werden soll. Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt verlangt nämlich immer noch, dass der öffentliche Haushalt auf mittlere Sicht *ausgeglichen sein oder sogar Überschüsse aufweisen sollte.*[28] Mit diesem Grundsatz verträgt sich keine dauerhafte strukturelle Verschuldung von 0,5 % bzw. 0,35 % des BIP. Der sogenannte „präventive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts“, auf den sich das Bundesfinanzministerium beruft, soll die Flexibilität der Haushaltspolitik erhöhen, insbesondere Rentenreformen erleichtern, mit denen eine kapitalgedeckte Säule der Alterssicherung eingeführt wird, und Strukturreformen zulassen, wenn mit ihnen die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen eindeutig gestärkt wird.[29] Derartige Maßnahmen stehen jedoch gegenwärtig in Deutschland nicht an[30]. Zudem würden sie allenfalls eine *vorübergehende* „Aufweichung“ des Ziels eines mittelfristig aus-

---

26 *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Beziehungen* (Fn 1), S. 39 f.

27 *Bundesministerium der Finanzen*, Notwendigkeit und Inhalt einer neuen Schuldenregelung im Grundgesetz, Papier vom 23.1.2008, S. 4.

28 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 9), S. 7 ff. mit weiteren Nachweisen; *Europäische Kommission*, Die Wirksamkeit der präventiven Komponente der Stabilitäts- und Wachstumspakts, KOM/2007/0316 endg., 13.6.2007.

29 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Amtsblatt Nr. L 174 vom 7.7.2005, S. 1 ff., Nr. 8 der Erwägungsgründe, Artikel 1.

30 Zum Beitrag der öffentlichen Finanzen zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie vgl. *Bundesregierung*, Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, www.dialog-nachhaltigkeit.de, S. 25 f., S. 48 f.

geglichenen Haushalts erlauben, während das Bundesfinanzministerium erklärtermaßen das Ziel verfolgt, dass sich Deutschland den Verschuldungsspielraum eines „nahezu ausgeglichenen“ Haushalts *langfristig* bewahrt und sich *auf Dauer* im Rahmen eines Finanzierungssaldos von 0 bis – 0,5 % des BIP bewegt.[31]

Ferner bestehen Zweifel, ob dieser Spielraum allein für nachhaltige Strukturreformen genutzt würde. Denn hinsichtlich der Verwendung der Kreditmittel, die im Rahmen eines *nahezu* ausgeglichenen Haushalts zur Verfügung stünden, hat das Bundesfinanzministerium ausgeführt, dass

„ (wir) im Rahmen dieses Spielraums von maximal 8 Mrd. € ... zusätzliche Zukunftsausgaben tätigen (können), für Nachhaltigkeit und Wachstum, für Bildung, Forschung, Innovation, Ökologie – aber auch für soziale Sicherheit und Verteilungsgerechtigkeit. Bei der heutigen Regel können Schulden nur für sog. „Sachinvestitionen“ aufgenommen werden. Solche Ausgaben für „Beton“ entsprechen nicht mehr den Herausforderungen unserer und erst recht nicht der künftiger Generationen. Mit der neuen Schuldenregel lassen wir die nicht mehr zeitgemäße Privilegierung von „Sachvermögen“ gegenüber „Humanvermögen“ endlich hinter uns.“[32]

Zwar trifft es zu, dass die bislang verwendete Kreditgrenze, nämlich die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen, als Grenze für die strukturelle Verschuldung der staatlichen Haushalte ungeeignet ist.[33] Selbst der Sachverständigenrat, der die öffentlichen Investitionen wegen ihrer gesamtwirtschaftlichen Vorteile weiterhin als Kreditgrenze heranziehen will, äußert Bedenken gegen deren haushaltsrechtliche Abgrenzung und empfiehlt, als Maßstab der Kreditfinanzierung die um Investitionseinnahmen und kalkulatorische Abschreibungen verringerte Summe der Investitionsausgaben zu verwenden.[34] Darüber hinaus können die gesamtwirtschaftlichen Vorteile öffentlicher Investitionen mit guten Gründen generell in Frage gestellt werden.[35] Jedoch geht der Bundesfinanzminister zu weit, wenn er den haushaltsrechtlichen Begriff der Investition als „*idiotisch*“ bezeichnet, weil *alle Ausgaben für Bildung und*

---

31 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen,* Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung Dezember 2008, S. 17.

32 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Einen neue Schuldenregel, Für einen dauerhaft handlungsfähigen Staat, 29.2.2008, http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4516/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht__und__Haushaltssystematik/080229__Schuldenregel,templateId=renderPrint.html.

33 Siehe oben S. 6 ff. sowie *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 9), S. 88 ff.

34 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, 2007, S. 2, 50 ff.

35 Vgl. insbesondere *Deutsche Bundesbank*, Entwicklung und Finanzierungsaspekte der öffentlichen Investitionen, in: *dieselbe*, Monatsbericht 4/1999, S. 40 ff.; *W. Kitterer,* Langfristige Wirkungen öffentlicher Investitionen –Theoretische und empirische Aspekte – in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 3/1998, S. 289 ff., insbesondere S. 311 f., 314.

Kinderbetreuung als Konsum gelten, während jeder Euro, „der in einen Quader aus Beton fließt, eine Investition ist.“[36] Diese Äußerung lässt erkennen, dass die Einrichtung einer (begrenzten) strukturellen Verschuldung nicht zuletzt zu dem Zweck betrieben wird, um sich von einer als lästig empfundenen Begrenzung des Investitionsbegriffs zu lösen und künftig öffentlichen Konsum mit Krediten finanzieren zu können, was besonders gut in Wahlkampfzeiten ankommt, aber zu Lasten künftiger Generationen geht.

Problematisch ist schließlich die Vernachlässigung der *haushaltswirtschaftlichen Belastungen*, die selbst mit einer begrenzten strukturellen Kreditfinanzierung verbunden sind. Dies ergibt sich bereits aus einer überschlägigen Rechnung am Beispiel einer strukturellen Verschuldung in Höhe von 8 Mrd. €.

- Werden im Ausgangsjahr **einmalig** 8 Mrd. € an Krediten aufgenommen, erfolgt zudem keine Tilgung und wachsen obendrein die jährlich anfallenden Zinsen der anfänglich aufgenommenen Kreditsumme hinzu, steigt die Verschuldung nach 12 Jahren (drei Legislaturperioden) und bei einem Zinssatz von 6 %[37] auf rd. 16,1 Mrd. €[38] an, das ist etwas mehr als das Doppelte der ursprünglichen Verschuldung. Da das nominale BIP verhaltener ansteigen dürfte, würde bereits in diesem Fall der Kreditrahmen für die strukturelle Verschuldung des Bundes überschritten, d. h. ein Teil der Zinsen müsste zu Lasten anderer Ausgaben aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

- Noch umfangreicher würde die Belastung der Zukunft, wenn die Möglichkeit der strukturellen Verschuldung **alljährlich** in Höhe von 8 Mrd. € genutzt wird. Erfolgt keine Tilgung, werden in 12 Jahren (drei Legislaturperioden) insgesamt 96 Mrd. € an Krediten aufgenommen. Werden die **Zinsen nicht dem Kreditbetrag hinzugeschlagen**, sondern aus dem Haushalt finanziert, belasten sie diesen bei einem Zinssatz von 6 % im ersten Jahr mit 480 Mio. €, im zwölften Jahr, wenn der zu verzinsende Kreditbetrag auf 96 Mrd. € angestiegen ist, mit 5,76 Mrd. €[39], in zwölf Jahren mit insgesamt 37,44 Mrd. €.

---

36 Vgl. *o. V.*, Steinbrück für harte Schuldengrenze ab 2011, Interview, in: Handelsblatt v. 28.11.2007, Vorabdruck in Handelsblatt.com v. 27.11.2007, http:www.handelsblatt.com/News/printpage.aspx?_p=20050&_t=ftprint_b=1358.

37 Es wird in dieser Beispielsrechnung unterstellt, dass im Ausgangsjahr und danach wieder ein „normaler“ Zinssatz gilt.

38 8,0 Mrd. € x 2,01220 = 16,1 Mrd. €. Der Aufzinsungsfaktor wurde der Tabelle 1 in *E. Kosiol*, Finanzmathematik, Anhang, entnommen.

39 96 Mrd. € x 0,06 = 5,76 Mrd. €.

- Würde die alljährliche strukturelle Kreditaufnahme von 0,35 % des BIP im Gleichschritt mit dem Wirtschaftswachstum erhöht, würde bei einer Wachstumsrate von durchschnittlich 3 % pro Jahr der Höchstbetrag der strukturellen Verschuldung von rd. 8 Mrd. € im Jahre 2008 auf rd. 12 Mrd. € im Jahre 2020 ansteigen.

3.3 Ausnahme „Abweichung von der konjunkturellen Normallage“ mit Mängeln und Gefahren

Den Empfehlungen der Föderalismuskommission zur Begrenzung der Staatsverschuldung im Konjunkturzyklus kann insoweit zugestimmt werden, wie sie einen Ausgleich zwischen den Steuermehreinnahmen/Minderausgaben im Konjunkturaufschwung und den Steuermindereinnahmen/Mehrausgaben im Konjunkturabschwung herbeiführen sollen.[40]

Problematisch erscheint indes die Annahme eines **symmetrischen Konjunkturverlaufs**[41]. Diese Annahme unterstellt nämlich, dass auf längere Sicht gesehen die konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben im Konjunktur*abschwung* ausgeglichen werden durch entsprechende Mehreinnahmen und Minderausgaben im Konjunktur*aufschwung*. Die Hoffnung auf einen Ausgleich dieser beiden gegengerichteten Entwicklungen würde sich allerdings dann kaum erfüllen, wenn Haushaltsjahre mit Konjunkturabschwung **häufiger auftreten** als Haushaltsjahre mit Aufschwung und/oder die Konjunkturabschwünge **stärker ausgeprägt** sind als die Aufschwünge. Beide Abweichungen von einer symmetrischen Entwicklung hätten zur Folge, dass die Kreditaufnahmen des Bundes (und der Länder) zum Ausgleich konjunktureller Haushaltsunterdeckungen einen größeren Umfang besitzen würden als die zu ihrer Tilgung bestimmten konjunkturellen Steuermehreinnahmen. In diesem Fall drohen der Schulden*stand* weiter zu steigen und die *Belastung des Haushalts mit Zinsausgaben* weiter zuzunehmen.

Um so wichtiger ist es, dass möglichst bald ein **ausgeglichener Haushalt in der konjunkturellen Normallage** erreicht wird. Zwar verlangen die Empfehlungen der Föderalismuskommission zu Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG diesen Haushaltsausgleich erst für das Haushaltsjahr 2016. Jedoch lässt sich diese Vorgabe wohl nur dann erfüllen, wenn

---

40 Vgl. *Fraktionen CDU/CSU und SPD*, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Fn 3), S. 10 (Begründung zu den Änderungen des Art. 115 GG): „*Damit wird langfristig gesichert, dass sich konjunkturelle Defizite und konjunkturelle Überschüsse in etwa ausgleichen, insbesondere, dass die konjunkturell bedingte Kreditaufnahme im Aufschwung wieder getilgt wird.*“

41 Vgl. Art. 115 Abs. 1 GG neu: „*symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt*“.

bereits die Haushalte der nächsten Jahre so aufgestellt und vollzogen werden, dass im Haushaltsjahr 2016 die Vorgabe aus dem Entwurf des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG erfüllt werden kann, nach der die Einnahmen aus Krediten höchstens 0,35 % des BIP betragen sollen. Deshalb sollten zusätzliche Kreditaufnahmen, die im Konjunkturabschwung grundsätzlich zulässig sind, nicht erst im Haushaltsjahr 2016, sondern bereits ab dem Haushaltsjahr 2010 nicht den Umfang überschreiten, der zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben erforderlich ist. Darüber hinaus sollte die Haushaltsdisziplin bereits im nächsten Konjunkturaufschwung (und nicht erst im Haushaltsjahr 2016) so weit gehen, dass die zu erwartenden Haushaltsüberschüsse tatsächlich zustande kommen und nicht schon im Haushaltsplan „verfrühstückt" werden, etwa zur Finanzierung von Wahlgeschenken. Ob diese Voraussetzungen in den nächsten Jahren erfüllt werden, muss aber bezweifelt werden angesichts entgegengesetzter Erfahrungen und wegen der wahrscheinlich anhaltenden Nachwirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Konjunktur. Daher besteht die Gefahr, dass der Gesetzgeber die Vorgabe eines nahezu ausgeglichenen Haushalts ab dem Jahr 2016 als zu anspruchsvoll beurteilt und dementsprechend Abstriche an dieser Vorgabe und/oder an ihrer Terminierung vornimmt.

Bei der Bemessung der konjunkturellen Verschuldung kommt der **Prognose der Konjunkturentwicklung und ihrer Wirkungen auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben** erhebliche Bedeutung zu. Optimistische Prognosen insbesondere des Steueraufkommens dürften den Haushaltsgesetzgeber zu einer Ausweitung der Ausgabenansätze veranlassen, die sich als überhöht erweist und am Ende zu einer Ausweitung der Kreditfinanzierung über das ursprünglich angesetzte Volumen hinausführt. Diese wird vom Regelwerk, wie es die Kommission vorgeschlagen hat, zwar begrenzt, aber nicht untersagt.[42] Der zugrunde liegende **Schätzfehler** führt lediglich zu einem Korrekturvermerk im Ausgleichskonto, der den Bundesfinanzminister aber nicht zur gleichzeitigen Korrektur der Ausgabenansätze verpflichtet.[43] Es ist deshalb um so bedauerlicher, dass weder die Kommission noch das Bundesfinanzministerium die künftig verwendete S**chätzfunktion** für die konjunkturelle Entwicklung im Einzelnen erläutern[44] und deren Treffsicherheit beispielsweise mit Hilfe einer ex-ante-Schätzung für

42 Gemäß Art. 2, § 8 des Entwurfs eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (Fn 3) darf zur Neuermittlung der Konjunkturkomponente zum Zeitpunkt der Aufstellung des Nachtragshaushalts eine Veränderung des erwarteten Brutto-Inlandsprodukts berücksichtigt, aber keine neue Potentialschätzung vorgenommen werden.

43 Siehe dazu den anschließenden Abschnitt zum Ausgleichskonto.

44 Anders der *Sachverständigenrat* in seinem Sondergutachten (Fn 34), S. 89 ff. und 123 ff.

den aktuellen Konjunkturzyklus darlegen.[45] Die vorgesehene Versicherung in § 5 Abs. 4 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG , diese Schätzfunktion ständig zu verfeinern und zu verbessern, betrifft eine selbstverständliche Sorgfaltspflicht des Gesetzgebers und kann den aktuellen Nachweis der hinlänglichen Treffsicherheit nicht ersetzen.

Unbefriedigend ist schließlich auch, dass die Schätzung der konjunkturbedingten Einflüsse auf Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts allein dem Bundesfinanzministerium überlassen sein soll und keine **unabhängige Institution** eingeschaltet oder dieser sogar die Schätzung übertragen wird. In Betracht kämen dafür der Sachverständigenrat, die Bundesbank, die Wirtschaftsforschungsinstitute oder – am besten – der vom Karl-Bräuer-Institut vorgeschlagene unabhängige Finanzstabilitätsrat.[46] In den europäischen Nachbarstaaten wurden bereits gute Erfahrungen mit unabhängigen Einrichtungen der Wirtschaftsprognose („independent fiscal councils“) gemacht.[47]

3.4 Ausgleichskonto mit missbrauchsanfälliger „escape-Klausel“

Die Einrichtung eines Kontrollkontos ist sachgerecht. Dies gilt auch für die Beschränkung seiner Belastung und für die Verpflichtung zur Rückführung der auf diesem Konto aufgelaufenen Beträge, die in den Bereichen der konjunkturellen und der strukturellen Verschuldung entstanden sind, weil tatsächliches und prognostiziertes Bruttoinlandsprodukt voneinander abweichen. Das Kontrollkonto könnte also grundsätzlich zur Disziplinierung der staatlichen Kreditaufnahme und zur Wirklichkeitsnähe der Konjunkturprognosen beitragen, zumal bei Belastungen von mehr als 1 % des BIP (aktuell ca. 25 Mrd. €)[48] der überschießende Betrag den Spielraum für die strukturelle Verschuldung verringert, jedoch höchstens um 0,35 % des BIP (aktuell ca. 8 Mrd. €)[49], was einer Versagung der auf den gleichen Betrag begrenzten strukturellen Kreditaufnahme gleichkommt.

---

45 Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass der Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung *Klaus Zimmermann* keine Konjunkturprognose für das Jahr 2010 abgeben wird, weil Strukturmodelle, die in normalen Zeiten verlässliche Prognosen lieferten, bei historischen Wachstumseinbrüchen an die Grenzen des Machbaren stoßen würden. Vgl. *o. V.*, Ökonomen in Erklärungsnotstand, Das deutsche Institut für Wirtschaftsforschung veröffentlicht keine Prognose für 2010, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 87 v. 15.4.2009, S. 11.

46 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 9), S. 245 ff.

47 Ebenda, S. 246 f.

48 Siehe dazu oben Fn 12.

49 Ebenda.

Allerdings scheint auch diese Neuerung eine Schwachstelle aufzuweisen, die (nach Möglichkeit) noch im Gesetzgebungsverfahren beseitigt werden sollte. Problematisch ist nämlich die Rückführungspflicht, soweit sie Umfang und Zeitpunkt der Rückführung des Saldos auf dem Kontrollkonto der **Entscheidung des Bundesfinanzministers** überlässt.[50] Sobald das sogenannte Ausgleichs- oder Verrechnungskonto einen negativen Saldo von 1,5 % des BIP aufweist (das sind zur Zeit rd. 37 Mrd. €),[51] ist der Bundesfinanzminister verpflichtet, den übermäßigen Saldo abzubauen. Diese Verpflichtung kann indes fatale Folgen haben, wenn ihr in einem Konjunkturabschwung Folge zu leisten wäre: Ausgabeneinschränkungen könnten die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zusätzlich verringern, Einnahmeverbesserungen, insbesondere Steuererhöhungen, könnten die Investitions- und Konsumneigung weiter dämpfen. Es verwundert deshalb nicht, dass die Empfehlungen der Föderalismuskommission dem Bundesfinanzminister einen **Beurteilungsspielraum** für den Abbau eines übermäßigen negativen Saldos auf dem Verrechnungskonto einräumen: die übermäßigen Belastungen des Kontrollkontos sind **konjunkturgerecht** abzubauen. Diese Verpflichtung klingt auf den ersten Blick vernünftig und sachgerecht, könnte sich jedoch als neues Schlupfloch („escape-Klausel") für eine höhere Kreditfinanzierung des Bundeshaushalts erweisen.[52] In Wahljahren dürften nämlich die erforderlichen Korrekturen des Verrechnungskontos politisch besonders misslich sein für die jeweiligen Regierungspartei(en), weil sie Ausgabenkürzungen bzw. Steuererhöhungen erfordern würden. Der jeweilige Bundesfinanzminister könnte deshalb in scheinbarer Wahrnehmung seines verfassungsrechtlich festgeschriebenen Beurteilungsspielraums eine konjunkturpolitische Lage diagnostizieren, die einen Ausgleich des Verrechnungskontos „geradezu verbietet" – was nicht zuletzt den Vorteil hätte, dass sich die Opposition mit diesem Ausgleich herumschlagen müsste, wenn sie mit den Regierungsgeschäften betraut werden sollte.

Der Bund der Steuerzahler hatte in seinem Reformvorschlag angeregt, dass dem Gesetzesantrag der Bundesregierung auf eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme Stellungnahmen von Bundesbank und Sachverständigenrat beizufügen sind.[53] Die gleichen Erwägungen sprechen

---

50 „*Belastungen* (des Kontrollkontos), *die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen*". Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Fn 3), Art. 115 Abs. 2 Satz 4, 2. Halbsatz, sowie die Erläuterungen dazu auf S. 12.

51 Siehe oben Fn 13.

52 Vgl. dazu die Ausführungen des *Sachverständigenrats* zur Schweizer Schuldenbremse: „*Um die Anreize für strategische und daher asymmetrische Einnahmeschätzungen zu reduzieren, ist eine Höchstgrenze für den kumulierten Fehlbetrag auf dem Ausgleichskonto festgelegt worden, der dann* ***zwingend innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums*** *abzubauen ist.*" Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2006/2007, BT-Drs. 16/3450, S. 315 (Hervorhebung KBI).

53 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 9), S. 220 mit Hinweis auf S. 206 ff.

nun dafür, dass die Entscheidung über Zeitpunkt und Umfang der Rückführung einer übermäßigen Verschuldung von **unabhängigem Sachverstand** begleitet werden sollte. Falls die Bundesregierung von dessen Stellungnahmen abweichen will, sollte sie ihr Vorhaben in einem Gesetzesantrag, ggfs. unter Beifügung der Stellungnahmen von Bundesbank und Sachverständigenrat, darlegen und sich um eine Mehrheit in Bundestag und Bundesrat bemühen. Es ist ohne Weiteres zu erkennen, dass der öffentlich gemachte und unabhängige Sachverstand sicherer vor „Fehleinschätzungen" der Konjunktur schützt. Deshalb dürften mit seiner Hilfe unzeitgemäße Maßnahmen eher vermieden werden können als bei unberatenen Entscheidungen der stets auch politisch motivierten und machtorientierten Regierungsmitglieder. **Bundesbank und Sachverständigenrat** besitzen aber auch größere Kompetenz und Erfahrung im Hinblick auf die aktuellen Handlungserfordernisse, als in schematischen Festlegungen von Ausgleichserfordernissen auf einem Verrechnungskonto enthalten sein können. In diesem Sinne sollten Unabhängigkeit, fachliche Kompetenz und Erfahrung auch Vorrang erhalten vor einer verfassungsgesetzlichen Verschuldungsarithmetik, die nur allzu leicht blind ist gegenüber den Erfordernissen der Gegenwart und keiner Person Einwirkungsmöglichkeiten gewährt außer dem Bundesfinanzminister.

Es könnte eingewendet werden, dass sich der Bundesfinanzminister mit dem neuen, noch einzurichtenden **Stabilitätsrat** über die sachgerechte Strategie zur Verringerung des Saldos auf dem Verrechnungskonto beraten könnte.[54] Indes ist ein spezielles Abstimmungserfordernis mit den Ländern bezüglich des Abbaus eines negativen Saldos auf dem Verrechnungskonto des Bundes in den zu beratenden Gesetzesvorschlägen nicht enthalten.[55] Zudem ist der Stabilitätsrat schon aufgrund seiner Konstruktion, aber auch aufgrund seiner Mitglieder (Finanzminister des Bundes und der Bundesländer) und der Abstimmungsmodalitäten wenig geeignet, dem Bundesfinanzminister haushalts- und finanzpolitisch optimale Ratschläge zu erteilen. Hinzu kommt, dass die Länder möglicherweise beschließen, ebenfalls Verrechnungskonten für die konjunkturelle Verschuldung einzurichten.[56] In diesem Fall wäre die Beratung des

---

54 Zum Stabilitätsrat siehe sogleich unten S. 18 ff.

55 Der Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Stabilitätsrats und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (= Art. 1 des Entwurfs eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (Fn 3)) nennt als Aufgaben des Stabilitätsrats auch die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder. Zur Haushaltsüberwachung gehört unter anderem die Beachtung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen. Der Stabilitätsrat könnte also durchaus feststellen, dass die Belastungsgrenze des Ausgleichskontos überschritten ist, könnte dem Bundesfinanzminister aber nicht den Rat erteilen, wann und in welchem Umfang die Rückführung der Überschreitung stattfinden sollte. Eine solche Empfehlung könnte aufgrund der Abstimmungserfordernisse im Stabilitätsrat auch gar nicht gegen den Willen des Bundes zustande kommen. Siehe dazu auch sogleich unten S. 18.

56 Zur Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Schuldengrenze in den Bundesländern siehe unten S. 19 ff.

Bundesfinanzministers zugleich eine – möglicherweise politisch unerwünschte – Ermahnung an die eigene Adresse.

3.5 Ausnahmen „Naturkatastrophen“ und „Außergewöhnliche Notsituationen“ mit zu niedrigem Quorum und unzureichender Tilgungsregelung

Der Bund der Steuerzahler hat in seinem Vorschlag für ein Verschuldungsverbot als eine von zwei Ausnahmen die Kreditfinanzierung im Falle von Naturkatastrophen und Außergewöhnlichen Notsituationen vorgesehen. Jedoch hat er im Unterschied zu den Empfehlungen der Kommission und den Gesetzentwürfen von CDU/CSU und SPD zur Bedingung gemacht, dass eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Bundestags einem entsprechenden Antrag zustimmt. Diese Bedingung beruht auf der Überlegung, dass die Inanspruchnahme dieser Ausnahme einer (vorübergehenden) Änderung des Art. 115 GG nahekommt und mit außerordentlichen Kreditaufnahmen verbunden sein kann, so dass die Bedingung der verfassungsändernden Mehrheit der Bundestagsmitglieder durchaus angemessen ist. Nicht zuletzt ließe sich durch die Hürde der Zweidrittel-Mehrheit die Gefahr eines Missbrauchs der „Kanzlermehrheit“ ausschließen, die ja lediglich eine einfache Mehrheit der *Mitglieder* des Bundestags ist[57] und deshalb nicht ausreichen sollte, um derart weitgehende Kompetenzen wie eine praktisch unbegrenzte Kreditfinanzierung des Bundes zu eröffnen.

Dabei werden die Empfehlungen der Föderalismuskommission zur **Tilgung** nicht übersehen, die künftig im Falle der hier behandelten Ausnahmen vom grundsätzlichen Verschuldungsverbot gelten sollen.[58] Nach diesen Empfehlungen muss der Beschluss, mit dem die Überschreitung der Kreditobergrenzen **im Ausnahmefall** zugelassen wird, mit einem Tilgungsplan versehen werden. Dieser Zusatz ist zwar eine erhebliche Verbesserung gegenüber dem geltenden Verfassungsrecht, das die Tilgung von Staatsschulden überhaupt nicht erwähnt, geschweige denn als Kehrseite der Kreditaufnahme begreift. Dennoch wäre die verfassungsgesetzliche Behandlung der Tilgungen noch immer unzureichend, wenn sie den Empfehlungen der Kommission folgen würde.[59] Das Erfordernis der Tilgung kann nämlich nur dann die Kreditaufnahme des Bundes (und der Länder) wirksam begrenzen und die Zunahme des Staatsschuldenstandes bremsen, wenn **Tilgungspläne zur verfassungsgesetzlichen Vorbedingung der Kreditaufnahme** gemacht werden und eine zeitnahe, planmäßige Tilgung vor-

57 Art. 63 Abs. 2 GG.
58 Vgl. *Deutscher Bundestag*, Föderalismuskommission II (Fn 11), Entwurf eines Art. 115 Abs. 2 GG.
59 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 9), S. 194 f., 222.

sehen, ohne freilich Unmögliches zu verlangen. Die Kommission ist in diesem Punkt hinter dem erforderlichen Regelungsbedarf zurückgeblieben.

3.6 Schwachstelle „Stabilitätsrat“

Die vorgesehene Einsetzung eines Stabilitätsrats gehört zu den Empfehlungen der Kommission, die grundsätzlich gutgeheißen werden können, aber wegen ihrer näheren Gestaltung zu erheblichen Bedenken Anlass geben.

Es liegt auf der Hand, dass die finanzpolitische Überwachung im Interesse einer Eindämmung der Staatsverschuldung wirksamer gestaltet werden sollte. Dazu schlug das Institut die Einrichtung eines Finanzstabilitätsrats vor, der wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung **unabhängig** ist, den Bund und die einzelnen Länder **sachkundig** in Fragen des Haushaltsausgleichs und des Verschuldungsverbots berät sowie seine Ergebnisse und Feststellungen vierteljährlich veröffentlicht.[60] Dieser Finanzstabilitätsrat hätte sich vor allem im Hinblick auf seine Unabhängigkeit an die Einrichtung der erfolgreichen „independent fiscal councils“ im Ausland angelehnt.

Hingegen ist der Stabilitätsrat, der von der Kommission empfohlen wird, eine Versammlung der Finanzminister des Bundes und der Länder. Die eigentliche Aufgabe dieses Gremiums scheint zu sein, alle Teilnehmer „auf Kurs zu halten“, insbesondere aber die Abwicklung von Sanierungsprogrammen zu überwachen. Dies ist zweifellos eine wichtige Aufgabe, doch sollte die Aufgabenstellung des Stabilitätsrats im Interesse einer nachhaltigen Finanz- und Steuerpolitik darüber hinausgehen und insbesondere die Transparenz der öffentlichen Finanzwirtschaft erhöhen sowie die Arbeit der Finanzminister in Bund und Ländern unabhängig begutachten. Stattdessen ist noch nicht einmal eine beratende Teilnahme der Bundesbank vorgesehen. Der Bundeswirtschaftsminister darf offenbar lediglich deshalb teilnehmen, weil die gesamtwirtschaftliche Vorausschau in seinem Hause erstellt wird, ein Stimmrecht besitzt er nicht. Kein Beschluss darf ohne die Stimme des Bundes gefasst werden, die allein der Bundesfinanzminister abgibt. Die Finanzminister befinden über ihre eigenen Haushalte und wollen sich natürlich möglichst günstig im Lichte der Öffentlichkeit präsentieren.

---

60 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 9), S. 241 ff. Einen ähnlichen Vorschlag hatte der *Kronberger Kreis* entwickelt. Vgl. *Kronberger Kreis*, Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten, in: *Stiftung Marktwirtschaft* (Hrsg.), Bd. 43 der Schriftenreihe, 2005. In diesem Vorschlag fungiert der Finanzstabilitätsrat jedoch lediglich als vorbereitendes Fachgremium der Finanzministerkonferenz.

Ein derart konstruierter Stabilitätsrat lässt die Chance ungenutzt, mit Hilfe einer unabhängigen und sachkundigen Einrichtung ein ungeschminktes Bild der Öffentlichen Finanzen zu erstellen. Diese Transparenz könnte dazu beitragen, aktuellen und künftigen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken und insbesondere die Staatsverschuldung einzudämmen. Denn der Staat würde wohl weniger leichthändig jährlich viele Milliarden Euro neuer Schulden aufnehmen, wenn das gesamte Ausmaß der damit verbundenen Gefahren und Nachteile den für diese Verschuldung letztlich bürgenden Steuerzahlern bekannt wäre.

4. Einbindung der Länder/Konsolidierungshilfen verfassungsrechtlich zulässig

Art. 109 GG in der Fassung der Kommissionsempfehlungen[61] bindet die Länder in die staatliche Haushaltsdisziplin ein. Insbesondere unterliegen die Länder ebenso wie der Bund dem qualifizierten Verschuldungsverbot. Im Hinblick auf die haushaltswirtschaftliche Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung, von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Situationen soll es den Ländern allerdings freistehen, eigene Regelungen aufzustellen und zu verabschieden. Von der strukturellen Verschuldung, die für den Bund vorgeschlagen ist, sollen die Länder grundgesetzlich ausgeschlossen sein.[62]

Die Frage ist, ob dieses Arrangement der Kreditfinanzierungskompetenzen dem **Bundesstaatsprinzip** noch entspricht. Zwar haben die Länder in der Föderalismuskommission den Empfehlungen zugestimmt, doch gab es auch Stimmen aus einzelnen Ländern, die mit dem Ergebnis der Kommission nicht zufrieden waren und deshalb die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts ankündigten.[63] Indes ist das bündische Prinzip keine Einbahnstraße. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung im Bundesstaat ein so wichtiges und allgemein bedeutsames Ziel ist, dass sich die Länder einer Mitwirkung bei seiner Verwirklichung nicht entziehen dürfen, wenn diese Mitwirkung die Unab-

---

61 Siehe Anlage 1.

62 Vgl. Art. 109 Abs. 3 GG in der Fassung der Kommissionsempfehlungen (Fn 1) bzw. der gleichlautenden Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes (Fn 3).

63 Bei der Schlussabstimmung am 5. März 2009 votierten 26 der 31 anwesenden Kommissionsmitglieder für die Annahme der Vorschläge. Mecklenburg-Vorpommern sowie Vertreter von Grünen und Linkspartei im Bundestag stimmten dagegen, Berlin und Schleswig-Holstein enthielten sich der Stimme. Vgl. *Bundesrat*, Rasche Umsetzung der Föderalismusreform geplant (Fn 4). Nach einer Meldung der FAZ wurde aus den Ländern Baden-Württemberg (SPD und Grüne) und Schleswig-Holstein (Landtagspräsident *Kayenburg*) Kritik am Ergebnis geäußert, *„teils verbunden mit der Forderung nach einer Verfassungsklage*“. Vgl. *o. V.*, Auch FDP will für Schuldenbremse stimmen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 38 v. 14.2.2009, S. 1 und 2.

hängigkeit und Selbständigkeit ihrer Haushaltswirtschaft nicht über Gebühr beeinträchtigt und die Grenze des von ihnen zu Leistenden (nemo ultra posse) nicht überschreitet. Gerade dies soll mit den Konsolidierungshilfen vermieden werden. Sie sollen eben nicht zu einer dauerhaften finanziellen Abhängigkeit einzelner Länder vom Bund und den übrigen Ländern führen, woran diese im Übrigen gar kein Interesse haben.

Unter dem Aspekt, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind, könnte hingegen gefordert werden, dass insbesondere die Ausnahmen, die dem Bund bei der Staatsverschuldung eingeräumt werden, auf die Länder übertragen werden. So gesehen könnte es als eine Schwachstelle der Empfehlungen erscheinen, dass den Ländern eine (ebenfalls beschränkte) **strukturelle Verschuldung** versagt werden soll. Auch das Bundesfinanzministerium hatte zunächst dem gemeinschaftsrechtlichen Stabilitäts- und Wachstumspakt die Zulässigkeit einer strukturellen Verschuldung in Höhe von 0,5 % des BIP entnommen und dieses Volumen zu 70 % auf den Bund und zu 30 % auf die Länder aufgeteilt.[64] In die Empfehlungen der Kommission wurde aber nur die strukturelle Verschuldung des Bundes in Höhe von 0,35 % des BIP aufgenommen. Zwar dürfte eine Klage der Länder auf Gleichbehandlung mit dem Bund im Hinblick auf die strukturelle Verschuldung nicht aussichtlos sein, doch sollte einem ebenfalls gleichheitsstiftenden Verzicht des Bundes auf eine strukturelle Verschuldung Vorrang eingeräumt werden, denn diese Spielart der Staatsverschuldung kann nicht überzeugend begründet werden.[65]

Nicht absehbar ist, ob eine wirksame Begrenzung der Verschuldung der Bundesländer mit der Gefahr einhergeht, dass die **finanziellen Leistungen des Landes an die Gemeinden** gekürzt werden. Dadurch könnten die Gemeinden sozusagen „in die Verschuldung getrieben“ werden,[66] so dass die Verschuldung somit nur verschoben würde. Selbst wenn diese Gefahr be-

---

64 Siehe auch oben S. 9 f.

65 Ebenda.

66 Derartige Befürchtungen wurden bereits von den großen Gemeindeverbänden geäußert. Vgl. *Deutscher Städtetag,* Städte erwarten größere Rechtssicherheit bei Mitteln aus dem Konjunkturpaket - Problem der Kassenkredite bleibt ungelöst, Deutscher Städtetag zu den Ergebnissen der Föderalismuskommission II, Presseinformation v. 6.3.2009, http://www.staedtetag.de/php/print.html?/10/presseecke/pressedienst/artikel/2009/03/06/00610/indexhtml. Der deutsche Städtetag befürchtet, „*(es) drohe sogar die Gefahr, dass die Länder unter dem Druck des Neuverschuldungsverbots ihre notleidenden Haushalte auf Kosten der Kommunen zu sanieren versuchen*“. Auch der *Deutsche Städte- und Gemeindebund* warnt vor einer Lastenverschiebung auf die Kommunen. Diese seien schon jetzt mit über 100 Milliarden Euro (Kreditmarktschulden und Kassenkredite) verschuldet. Es müsse sichergestellt werden, dass die Länder nicht weitere Lasten auf die Kommunen verschieben, um die eigenen Haushalte auszugleichen. Die Politik sei vielmehr gefordert, die Finanzausstattungen der Kommunen so zu verbessern, dass die Städte und Kommunen mit ihren Einnahmen die gesetzlich auferlegten Leistungen auch tatsächlich finanzieren können, ohne immer neue Schulden machen zu müssen. Diese Stellungnahme ist un-

stünde, würde sie nicht den Verzicht auf eine Schuldenbremse auf staatlicher Ebene rechtfertigen können. Zwar haben Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund die Empfehlungen der Föderalismuskommission zur Begrenzung der Staatsverschuldung nicht abgelehnt, aber noch besser wäre es, wenn die Gemeinden in die Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung einbezogen würden. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die finanzschwachen Länder eine erhebliche finanzielle Unterstützung von Seiten des Bundes und der Ländergesamtheit erhalten.[67]

5. Teilweise spätes Inkrafttreten und bedenklich lange Übergangsfristen

Die Empfehlungen der Kommission sollen zwar schon bald in Kraft treten[68], werden aber wegen zahlreicher Übergangsregelungen erst in einigen Jahren voll wirksam. Die Haushalte der Länder dürfen so aufgestellt werden, dass sie erst im Haushaltsjahr 2020 materiell ausgeglichen sind. Der Bund darf bis zum 31.12.2015 von der Begrenzung der strukturellen Verschuldung auf 0,35 % des BIP abweichen. Diese Terminierung wurde auch bei der Einbringung der verfassungsändernden Gesetze behandelt, denn sie ist sehr zurückhaltend gegenüber einer verfehlten und schadenstiftenden Verschuldungsregel. Der Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg erläuterte den Zeitplan wie folgt:

„Erstens. Der Aufbau Ost in seiner zweiten Stufe, aus dem Soli finanziert, wird Ende 2019 stufenweise auf Null auslaufen. Spätestens dann sind die neuen Länder in das allgemeine Finanzsystem zu integrieren.

Zweitens. Der Länderfinanzausgleich, der vor sieben Jahren vereinbar wurde, seit vier Jahren in Kraft ist und während seiner Laufzeit kaum kündbar ist, wird als Zeitgesetz Ende 2019 auslaufen.

Drittens. Spätestens dann werden - so lautet die Auflage - neben dem Bund auch alle Länder ihre Haushalte im Regelfall ohne Schulden finanzieren.

Wir haben, wie ich denke, eine richtige Übergangszeit gefunden, weil in der Mitte des nächsten Jahrzehnts im Deutschen Bundestag und in den Ländern über eine grundlegende Neu-

---

ter http://www.dstgb.de/ eingestellt.

67 Siehe oben S. 4.

68 Zu Einzelheiten siehe Anlage 2, Artikel 143d GG.

ordnung der Finanzierung öffentlicher Aufgaben sowie der Finanzströme zwischen Bund und Ländern und zwischen Ländern zu beraten sein wird"[69]

Die langen Übergangsfristen bergen freilich die Gefahr, dass die Erfordernisse der Konsolidierung unterschätzt und immer wieder zu Gunsten tagespolitischer Finanzierungsbedürfnisse vernachlässigt werden, die oftmals politisch dringender zu sein scheinen. Um so wichtiger ist es, auf die gesamtstaatlichen Konsolidierungserfordernisse hinzuweisen mit der Warnung, dass das Ziel ausgeglichener Haushalte in Bund und Ländern nur dann erreicht werden kann, wenn bereits heute die finanz- und haushaltspolitischen Weichen durchgehend auf Konsolidierung durch Ausgaben- und Aufgabenabbau gestellt werden.[70] Dazu gehört auch, auf die strukturelle Verschuldung möglichst bald zu verzichten.

6. Sonstige Unzulänglichkeiten

6.1 Nicht berücksichtigte Reformvorschläge

Mehrere Vorschläge zur Begrenzung der Staatsverschuldung wurden von der Föderalismuskommission nicht übernommen, obwohl sie sich mit geringem Aufwand verwirklichen lassen.[71]

- **Anrechnung des festen Sockels der Kassenverstärkungskredite auf die zulässige Verschuldung**[72]

  Auf die Kreditgrenze sollten diejenigen Kassenkredite angerechnet werden, die wiederholt und damit praktisch ganzjährig in Anspruch genommen werden. Da dieser feste Sockel an Kassenverstärkungskrediten die gleiche Funktion wie ein Deckungskredit erfüllt, ist die Anrechnung auf die Kreditgrenze sachgerecht. Auf diese Anrechnung kann auch dann nicht verzichtet werden, wenn die maximale Laufzeit von Kassenverstärkungskrediten künftig auf sechs Monate begrenzt wird.

---

69 *G. H. Oettinger*, Beitrag zur Ersten Lesung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes (Fn 3), S. 16.

70 Vgl. *Bund der Steuerzahler Niedersachsen e.V.,* Überlegungen zum Niedersachsen-Haushalt 2010, März 2009, S. 5.

71 Siehe auch Anlage 3, in der die geltenden Regelungsinhalte, die Vorschläge des Bundes der Steuerzahler und die Reformempfehlungen der Föderalismuskommission gegenübergestellt werden.

72 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 9), S. 209 f.

- **Verpflichtung zur echten Tilgung von Altschulden**[73]

  Um die Verschuldungsspirale zu durchbrechen, ist es erforderlich, fällige Kredite tatsächlich zu tilgen. Zu diesem Zweck hatte das Institut vorgeschlagen, Haushaltsüberschüsse vorrangig zur Schuldentilgung zu verwenden. Mit jeder neuen Kreditaufnahme sollte ein verbindlicher Tilgungsplan beschlossen werden.

- **Aufnahme der Brutto-Kreditaufnahme in den Haushaltsplan, Aufnahme von Tilgungsterminen und -volumina in den Haushaltsplan**[74]

  Zur Erhöhung von Transparenz und Merklichkeit der Staatsfinanzen sollten außer der Netto-Kreditaufnahme auch die Brutto-Kreditaufnahme in den Haushaltsplan aufgenommen werden, denn sie wird bislang nur im Haushaltsgesetz und noch dazu blanko, d. h. „im benötigten Umfang“ bewilligt. Aus dem gleichen Grunde sollten Tilgungstermine und -volumina im Haushalt aufgeführt werden, und zwar in den Erläuterungen zum einschlägigen Einzelplan „Bundesschuld“ oder in den Anlagen zum Bundeshaushaltsplan.

- **Verstärkung der richterlichen Beurteilung/Antragsrecht der Rechnungshöfe bei den Verfassungsgerichten**[75]

  Einen entscheidenden Beitrag zur dichteren richterlichen Prüfung von Kreditfinanzierungen könnten die Rechnungshöfe leisten. Deshalb haben der Bund der Steuerzahler und das Karl-Bräuer-Institut vorgeschlagen, dem Bundesrechnungshof ein spezifiziertes Antragsrecht einzuräumen, mit dem er Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht in Gang bringen kann. Es darf nicht davon ausgegangen werden, dass die Kommissionsempfehlungen und die darauf aufbauende Gesetzgebung frei sind von Zweifelsfragen und stets übereinstimmend ausgelegt werden.

Wegen der langen Übergangsfristen[76] bietet es sich an zu versuchen, die genannten Maßnahmen in den nächsten Jahren noch in die Reformgesetze einzufügen, zumal es dafür bereits einen Präzedenzfall gibt. Da nämlich Empfehlungen der ersten Föderalismuskommission durch ihre Nachfolgerin „nachgebessert“ wurden, wäre es nichts Neues, wenn auch Empfehlungen

---

73 Ebenda, S. 210 f., 222.
74 Ebenda, S. 240 f. und S. 23, 194.
75 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 9), S. 263 ff.
76 Zu den Übergangsfristen siehe oben S. 21 f.

der Zweiten Föderalismuskommission von deren Nachfolgerin geändert und ergänzt würden. Zudem wurde die Einsetzung einer Kommission Föderalismusreform III bereits angeregt, weil die Föderalismuskommission II nicht sämtliche ihr aufgegebenen Themen behandeln konnte.

6.2 Mangelhafte Gesetzessprache

Die Lektüre und das Verständnis der empfohlenen Neuregelungen werden dadurch erschwert, dass sie **teilweise übermäßig kompliziert und mitunter in einem unbeholfenen Amtsdeutsch abgefasst** sind[77]. Die Breite der Änderungen und Ergänzungen ist einer Verfassung nicht angemessen[78]. Zudem enthalten die Rechtstexte zur Änderung des Grundgesetzes Euro-Beträge, deren Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Neuregelung nicht offensichtlich ist und die deshalb die Beurteilung dieser Verfassungsänderungen erschweren.[79] Das sprachliche Manko ist wohl auch auf den enormen Zeit- und Einigungsdruck zurückzuführen, unter dem die Einigung auf eine neue Schuldenregel zuletzt stand.[80]

6.3 Ungeklärte Schuldenverantwortung

Ungeklärt ist ferner, wer für die Schulden im Bundesstaat haften soll, obwohl sich diese Frage nach Begrenzung der Kreditaufnahme von Bund und Ländern immer noch[81] und eigentlich

---

77 Beispiele: „vom Hundert im Verhältnis zum nominellen Bruttoinlandsprodukt", „Ausgestaltung", „einhalten" (statt „befolgen" oder „beachten"); „Bei Entscheidungen, die einzelne Länder *betreffen*, ist das *betroffene* Land nicht stimmberechtigt." statt: „Betreffen Entscheidungen einzelne Länder, sind diese nicht stimmberechtigt."

78 So auch Bundestagspräsident *N. Lammert.* Vgl. *o. V.,* Lammert: Schuldenbremse verunstaltet Grundgesetz, in: Frankfurter allgemeine Zeitung Nr. 94 v. 23.4.2009, S. 1. Die Schweizer Ausgabenbremse ist in der Eidgenössischen Verfassung sehr viel kürzer gefasst:
„Art. 126 Haushaltsführung
Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht. Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen. Bei außerordentlichem Zahlungsbedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 2 angemessen erhöht werden. Über eine Erhöhung beschließt die Bundesversammlung nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe c. Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren. Das Gesetz regelt die Einzelheiten."
Art. 159 Abs. 3 Bst. c und Absatz 4
„Der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte bedürfen jedoch:
c. Die Erhöhung der Gesamtausgaben bei außerordentlichem Zahlungsbedarf nach Artikel 126 Abs. 3.
Die Bundesversammlung kann die Beträge nach Absatz 3 Buchstabe b mit einer Verordnung der Teuerung anpassen."

79 Zudem sind konkrete Euro-Beträge ein Fremdkörper in jeder Verfassung, die sich ja wie kein anderer Rechtstext auf das Grundsätzliche konzentrieren soll. In diesem Sinne bemerkte der Vorsitzende der SPD-Fraktion *P. Struck,* dass man in eine Verfassung auch Euro-Beträge hineinschreiben müsse, sei nicht der Normalfall, doch sei es notwendig gewesen. Die Schweizer Regelung der Ausgabenbremse kommt indes ohne Nennung konkreter Beträge aus (siehe Fn 78).

80 Siehe dazu auch unten S. 27.

81 Vgl. zuletzt *Ch. B. Blankart, E. R. Fasten,* Wer soll für die Schulden im Bundesstaat haften? Eine

noch dringender stellt. Denn selbst dann, wenn die Konsolidierungshilfen rechtzeitig den materiellen Haushaltsausgleich bei allen Ländern ermöglicht haben, erscheint es nicht ausgeschlossen, dass es wegen der noch bestehenden Zins- und Tilgungslasten zu finanziellen Engpässen kommt. Wäre dann jedes Bundesland für seine Schulden selbst verantwortlich, könnte dies der Neugliederung des Bundesgebietes in Länder einen neuen Anstoß geben.

7. Ergebnis: Begrüßenswerte Grundsätze, bedenkliche Ausnahmen

Die kursorische Beurteilung ergibt, dass die empfohlene Neuregelung durchaus Verbesserungen gegenüber dem geltenden Recht aufweist, aber nicht frei ist von Bestimmungen, die sich im Laufe der Zeit als Schwachstellen im Hinblick auf die angestrebte Begrenzung der Neuverschuldung erweisen könnten und dann Nachbesserungen erforderlich machen würden.

Zu den **Verbesserungen gegenüber dem geltenden Recht** gehört insbesondere die **Grundsatzentscheidung, die öffentlichen Investitionen nicht länger als Kreditobergrenze zu verwenden.** Da diese Grenze nahezu ohne Wirkung geblieben ist, war eine Neuregelung seit langem erforderlich. Eine weitere Verbesserung des **Konzepts der Neuregelung ist es, die Kreditfinanzierung grundsätzlich zu verbieten und nur einige wenige Ausnahmen von diesem Verbot zuzulassen.** Insbesondere wegen dieser Grundsatzentscheidungen ist die empfohlene Neuregelung der Kreditfinanzierung von Bund und Ländern ein Erfolg für den Bund der Steuerzahler, denn er hat sich seit Jahren sowohl gegen die Verwendung der öffentlichen Investitionen als Kreditgrenze als auch für ein Verschuldungsverbot mit wenigen Ausnahmen eingesetzt.

Zusätzlich sind als Verbesserungen gegenüber dem geltenden Recht einzustufen:

- die Ausnahme, dass Bund und Länder Kredite zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben aufnehmen dürfen;
- die Ausnahme, dass Bund und Länder Kredite im Zusammenhang mit Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen aufnehmen dürfen (beim Bund unter der weiteren Voraussetzung, dass die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages zustimmt);

---

vernachlässigte Frage der Föderalismusreform II, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2009, S. 39 ff.

- die Verpflichtung von Bund und Ländern, eine Tilgungsregelung für die Kreditaufnahme im Katastrophenfall zu beschließen, die eine Tilgung binnen eines angemessenen Zeitraums verlangt;
- die Verstärkung der fortlaufenden Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern sowie die Einrichtung eines besonderen Gremiums zu diesem Zweck.

Bei den **bedenklichen Bestandteilen der Reformempfehlungen** handelt es sich überwiegend um Ausnahmen von den begrüßenswerten Grundsätzen der Neuregelung. Im Einzelnen ist zu bemängeln:

- die Einräumung einer alljährlichen strukturellen Verschuldung des Bundes in Höhe von bis zu 0,35 % des BIP; dies entspricht derzeit einem Volumen von rd. 8 Mrd. €;
- die Einräumung eines Beurteilungsspielraums für den Bundesminister der Finanzen bezüglich des Abbaus eines übermäßigen Saldos auf dem Ausgleichskonto anstelle einer Beratung durch unabhängigen Sachverstand;
- das zu niedrige Quorum und die unzureichende Tilgungsregelung bei der Kreditaufnahme im Katastrophenfall;
- die Organisation der finanzpolitischen Überwachung: Einrichtung des Stabilitätsrats als „Finanzministerkonferenz“ bei Dominanz des Bundesministers der Finanzen statt als unabhängige und sachverständige Beratungseinrichtung vergleichbar den „independent fiscal councils“ im Ausland;
- das späte Inkrafttreten einzelner Neuregelungen wie zum Beispiel der Begrenzung der strukturellen Verschuldung des Bundes auf 0,35 des BIP erst ab 1.1.2016;
- die Gewährung sehr langer Übergangsfristen zur Konsolidierung der Länderhaushalte (materieller Ausgleichs spätestens ab dem Haushaltsjahr 2020).

Bedenklich ist ferner, dass die Länder in eigener Kompetenz die Bedingungen formulieren sollen, unter denen eine Kreditaufnahme zulässig sein soll, jedoch noch keine Entwürfe dafür vorliegen.

Die Empfehlungen der Föderalismuskommission II sind schließlich so ausgefallen, dass stets der Bundesfinanzminister und sein Ministerium eine bestimmende oder sogar die entscheidende Position einnehmen können, sei es nun bei der strukturellen Verschuldung, beim Abbau des Saldos auf dem Ausgleichskonto oder im Stabilitätsrat. Die Kanzlermehrheit im Bundes-

tag, die Voraussetzung sein soll für die rechtlich nicht begrenzte Kreditaufnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, ist politisch leichter zu organisieren als eine Zweidrittel-Mehrheit.

Die Verhandlungen in der Föderalismuskommission standen zuletzt unter einem erheblichen **Zeit- und Einigungsdruck.** Die Empfehlungen zur Begrenzung der Kreditfinanzierung sollten noch rechtzeitig zustande kommen, um während der Regierungszeit der Großen Koalition im parlamentarischen Verfahren verabschiedet zu werden. Kurz vor den Wahlen zum 17. Deutschen Bundestag (27. September 2009) mochten die Parteien der Großen Koalition wohl nicht eingestehen, dass sie eine einvernehmliche Empfehlung zur Begrenzung der Staatsverschuldung nicht zustande bringen konnten. Weder CDU und CSU noch SPD wollten mit dem Handicap in den Wahlkampf ziehen, mit einem Scheitern der Föderalismuskommission eine wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung verhindert zu haben. Außerdem soll die neue Kreditgrenze dem Eindruck der politischen Unglaubwürdigkeit und des unbedenklichen Schuldenmachens entgegenwirken, der wegen der hohen zusätzlichen Staatsverschuldung zur Bewältigung der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise entstehen könnte, aber nicht auf die Große Koalition und ihre Parteien zurückfallen sollte.

Indes bewirkt ein schneller Kompromiss nicht zwangsläufig auch sachgerechte Empfehlungen und Rechtsänderungen. Es ist durchaus vorstellbar, dass bei einem geringeren Zeit- und Einigungsdruck die Bedenken gegen einzelne umstrittene Empfehlungen so zugenommen hätten, dass diese nicht in das abschließende Votum der Kommission eingegangen wären. Aus diesem Grunde und wegen der langen Übergangsfristen sollte auf jeden Fall versucht werden, **weitere Maßnahmen zur Begrenzung der Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte bis zum Jahre 2019 politisch durchzusetzen**, die den im Kern begrüßenswerten Empfehlungen der Föderalismuskommission entsprechen. Davon unabhängig wäre es wohl einen Versuch wert, die anstehende Neuregelung der Staatsverschuldung **noch vor Inkrafttreten** von bedenklichen Ausnahmen und Unzulänglichkeiten zu bereinigen, statt in ihnen „notwendige Konsenskosten“ zu sehen und die Empfehlungen der Kommission als „guten Mittelweg“ zu bezeichnen.

Anlagen

Anlage 1 Neuregelung der Staatsverschuldung: Synopse der Rechtstexte des geltenden Verfassungsrechts sowie der empfohlenen Änderungen der Verfassung

Anlage 2 Neue Gesetze

Anlage 3 Synopse Altes Recht/Vorschlag BdSt/Gesetzentwurf BFM

A Bundeshaushalt

B Länderhaushalte

C Finanzplanungsrat/Finanzstabilitätsrat/Stabilitätsrat

Neuregelung der Staatsverschuldung: Verfassungstexte
Synopse des geltenden Verfassungsrechts sowie der empfohlenen Änderungen der Verfassung

Geltendes Recht	Vorschlag BdSt	Empfehlung Föderalismuskommission
Artikel 109 GG [Haushaltstrennung in Bund und Ländern, Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch Bundesgesetze] (1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. (2) Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. (3) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden. (4) Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Vorschriften über 1. Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände und 2. eine Verpflichtung von Bund und Ländern, unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten (Konjunkturausgleichsrücklagen) erlassen werden. Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen können nur der Bundesregierung erteilt werden. Sie sind aufzuheben, soweit der Bundestag es verlangt; das Nähere bestimmt das Bundesgesetz. (5) Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Zusammenhang mit Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft	Keine Änderung des Art. 109 vorgesehen.	**Artikel 109 Grundgesetz** [Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern] (1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. (2) Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft aufgrund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung. (3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden. (4) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam gel-

Geltendes Recht	Vorschlag BdSt	Empfehlung Föderalismuskommission
zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35. Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.		tende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden. (5) Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Zusammenhang mit Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35. Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.
	Keine entsprechende Regelung vorgesehen	**Art. 109a Grundgesetz** [Vermeidung von Haushaltsnotlagen] (1) Zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf: 1. die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch ein gemeinsames Gremium (Stabilitätsrat), 2. die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage, 3. die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen. (2) Die Beschlüsse des Stabilitätsrats und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen sind zu veröffentlichen.

Geltendes Recht	Vorschlag BdSt	Empfehlung Föderalismuskommission
Artikel 115 Grundgesetz (1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt. (2) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.	**Art. 115 [Verbot der Kreditfinanzierung]** (1) Die Aufnahme von Krediten bedarf der Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen nicht der Deckung von Ausgaben dienen. Als Ausnahmen, die der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Bundestages bedürfen, kommen ausschließlich in Betracht: 1. konjunkturbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen. Der Antrag auf Kreditermächtigung hat darzulegen, in welchem Umfang konjunkturbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen voraussichtlich anfallen. Dem Antrag sind Stellungnahmen von Bundesbank und Sachverständigenrat beizufügen; gegebenenfalls hat die Bundesregierung im Antrag darzulegen, weshalb sie von diesen Stellungnahmen abweicht; 2. Ausgaben im Zusammenhang mit Katastrophen, Seuchen und Kriegen. Ausgenommen vom Verbot der Kreditaufnahme sind ferner Kassenverstärkungskredite, soweit sie nicht dauerhaft in Anspruch genommen werden. (2) Die Einnahmen aus Krediten übersteigen im Falle konjunkturbedingter Mehrausgaben und Mindereinnahmen nicht 1,5 v.H. des Brutto-Inlandsprodukts; auf dieses Kreditvolumen sind die Entnahmen aus der Konjunkturausgleichsrücklage anzurechnen. (3) Die Kreditermächtigungen gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und können erneuert werden, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen. Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme schließt die Verpflichtung zur zeitnahen planmäßigen Tilgung ein; sie beginnt in der Regel mit dem jeweils folgenden Haushaltsjahr. (4) Stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Erteilung von Kreditermächtigungen, die Verwendung von Kreditmitteln, die Tilgung von Altschulden oder der Ein-	**Artikel 115 Grundgesetz** (1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Bundesgesetz. (2) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach Satz 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 v.H. im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrollen und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze regelt ein Bundesgesetz. Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen aufgrund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen.

Geltendes Recht	Vorschlag BdSt	Empfehlung Föderalismuskommission
	satz von Kassenverstärkungskrediten von den Vorgaben der Absätze 1 bis 3 abweicht, ist im laufenden Haushalt ein Überschuss zu erzielen, der zumindest dem Umfang des unzulässig in Anspruch genommenen Kredits entspricht.	
Keine entsprechende Regelung	Keine entsprechende Regelung vorgesehen	**Artikel 143 d GG** [Übergangsregelung] (1) Artikel 109 und 115 in der Fassung des Gesetzes ... (alte Fassung) sind letztmals auf das Haushaltsjahr 2010 anzuwenden. Artikel 109 und 115 in der Fassung des Gesetzes vom ... (neue Fassung) sind erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden; am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben unberührt. Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31.Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 abweichen. Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird. Der Bund kann im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 von der Vorgabe des Artikels 115 Abs. 2 Satz 2 abweichen. Mit dem Abbau des bestehenden Defizits soll im Haushaltsjahr 2011 begonnen werden. Die jährlichen Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2016 die Vorgabe aus Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 erfüllt wird; das Nähere regelt ein Bundesgesetz. (2) Als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ab dem 1. Januar 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800.000.000 Euro jährlich gewährt werden. Davon entfallen auf Bremen 300.000.000 Euro, auf das Saarland 260.000.000 Euro und auf Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80.000.000 Euro. Die Hilfen werden auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung nach Maßgabe eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des

Geltendes Recht	Vorschlag BdSt	Empfehlung Föderalismuskommission
		Bundesrates geleistet. Die Gewährung der Hilfen setzt einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus. Das Nähere, insbesondere die jährlichen Abbauschritte der Finanzierungsdefizite, die Überwachung des Abbaus der Finanzierungsdefizite durch den Stabilitätsrat sowie die Konsequenzen im Falle der Nichteinhaltung der Abbauschritte, wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates und durch Verwaltungsanweisung geregelt. Die gleichzeitige Gewährung der Konsolidierungshilfen und Sanierungshilfen aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage sind ausgeschlossen. (3) Die sich aus der Gewährung der Konsolidierungshilfen ergebende Finanzierungslast wird hälftig von Bund und Ländern, von letzteren aus ihrem Umsatzsteueranteil, getragen. Das Nähere wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt.

Quellen: Grundgesetz; *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, Kurzfassung, 2007, S. 40 f.; *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Kommissionsdrucksache 174 (Beschluss vom 5.3.2009), S. 5 – 43.

Neue Gesetze

Ausführungsgesetz zu Art. 109a Grundgesetz
Gesetz zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

§ 1 Stabilitätsrat

(1) Bund und Länder bilden einen Stabilitätsrat mit dem Ziel der Vermeidung von Haushaltsnotlagen.
Dem Stabilitätsrat gehören an:
1. der Bundesminister der Finanzen.
2. die für die Finanzen zuständigen Minister der Finanzen,
3. der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie.
Der Stabilitätsrat wird bei der Bundesregierung eingerichtet.

(2) Den Vorsitz im Stabilitätsrat führen gemeinsam der Bundesminister für Finanzen und der Vorsitzende der Finanzministerkonferenz.

(3) Der Stabilitätsrat tritt nach Bedarf zusammen, jedoch mindestens zweimal jährlich. Die Sitzungen sind vertraulich und nicht öffentlich.

(4) Die Beschlüsse des Stabilitätsrats werden mit der Stimme des Bundes und der Mehrheit von zwei Dritteln der Länder gefasst. Die Stimme des Bundes wird durch das Bundesministerium der Finanzen abgegeben. Bei Entscheidungen, die einzelne Länder betreffen, ist das betroffene Land nicht stimmberechtigt. Entscheidungen, die den Bund betreffen, werden abweichend von Satz 1mit der Mehrheit von zwei Dritteln aller stimmberechtigten Mitglieder gefasst. Die Beschlüsse und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen werden veröffentlicht.

§ 2 Aufgaben des Stabilitätsrats

Aufgaben des Stabilitätsrats sind die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder sowie die Durchführung von Sanierungsverfahren nach § 5. Dem Stabilitätsrat können durch Gesetz weitere Aufgaben übertragen werden.

§ 3 Regelmäßige Haushaltsüberwachung

(1) Der Stabilitätsrat überwacht regelmäßig die aktuelle Lage und Entwicklung der Haushalte von Bund und Ländern.

(2) Der Stabilitätsrat berät jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jedes einzelnen Landes. Grundlage der Beratungen ist ein Bericht der jeweiligen Gebietskörperschaft, der die Darstellung bestimmter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahme sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten soll. Der Stabilitätsrat legt allgemein geltende geeignete Kennziffern fest.

(3) Die vorgelegten Haushaltskennziffern und die Schlussfolgerungen des Stabilitätsrats werden veröffentlicht.

§ 4 Drohende Haushaltsnotlage

(1) Der Stabilitätsrat beschließt allgemein geltende Schwellenwerte für die einzelnen Kennziffern nach § 3 Absatz 2, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann. Für den Bund sind gegenüber den Ländern abweichende Schwellenwerte festzulegen.

(2) Der Stabilitätsrat leitet eine Prüfung ein, ob beim Bund oder in einem bestimmten Land eine Haushaltsnotlage droht, wenn
1. der Bund oder ein Land im Rahmen der allgemeinen Haushaltsüberwachung darauf hinweist, dass für den von ihm zu verantwortenden Haushalt eine Notlage droht, oder
2. der Bund oder ein Land bei der Mehrzahl der Kennziffern nach § 3 Absatz 2 die Schwellenwerte nach Absatz 1 überschreitet oder die Projektion eine entsprechende Entwicklung ergibt.

(3) In die Prüfung werden alle relevanten Bereiche des betreffenden Haushalts umfassend einbezogen. Der Bund oder das Land ist verpflichtet, die für diese Prüfung erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

(4) Die Ergebnisse der Prüfung werden in einem Bericht zur nächsten Sitzung des Stabilitätsrats vorgelegt. Der Bericht nimmt Stellung dazu, ob im Bund oder in dem betreffenden Land eine Haushaltsnotlage droht, und gibt eine entsprechende Beschlussempfehlung.

(5) Der Stabilitätsrat beschließt aufgrund des Prüfungsberichts nach Absatz 4, ob im Bund oder in dem betreffenden Land eine Haushaltsnotlage droht.

§ 5 Sanierungsverfahren

(1) Hat der Stabilitätsrat eine drohende Haushaltsnotlage nach § 4 Absatz 5 für den Bund oder ein Land festgestellt, vereinbart er mit dem Bund oder dem Land ein Sanierungsprogramm. Der Bund oder das Land unterbreitet hierfür Vorschläge. Das Sanierungsprogramm erstreckt sich grundsätzlich über einen Zeitraum von fünf Jahren; es enthält Vorgaben über die angestrebten Abbauschritte der jährlichen Nettokreditaufnahme und die geeigneten Sanierungsmaßnahmen. Geeignet sind Sanierungsmaßnahmen nur insoweit, als sie in der alleinigen Kompetenz der betroffenen Gebietskörperschaft liegen.

(2) Der Bund oder das Land setzt das vereinbarte Sanierungsprogramm in eigener Verantwortung durch und berichtet halbjährlich dem Stabilitätsrat über die Einhaltung der vereinbarten Abbauschritte der jährlichen Nettokreditaufnahme. Bei Abweichungen der tatsächlichen Nettokreditaufnahme von der vereinbarten Nettokreditaufnahme prüft der Stabilitätsrat im Einvernehmen mit dem Bund oder dem Land, ob und welche Maßnahmen erforderlich sind.

(3) Legt der Bund oder das Land ungeeignete oder unzureichende Vorschläge für Sanierungsmaßnahmen vor oder setzt es die vereinbarten Maßnahmen nur unzureichend um, beschließt der Stabilitätsrat eine Aufforderung zur verstärkten Haushaltssanierung an den Bund oder das Land. Höchstens ein Jahr nach dieser Aufforderung prüft der Stabilitätsrat, ob das Land die notwendigen Maßnahmen zur Haushaltssanierung ergriffen hat. Wurden die notwendigen Maßnahmen nicht ergriffen, fordert der Stabilitätsrat den Bund oder das Land erneut auf, die Bemühungen um eine Haushaltssanierung zu verstärken.

(4) Nach Abschluss des Sanierungsprogramms prüft der Stabilitätsrat die Haushaltslage des Bundes oder des Landes. Für den Fall, dass auch bei vollständiger Umsetzung des vereinbarten Sanierungsprogramms weiterhin eine Haushaltsnotlage droht, wird ein neues Sanierungsprogramm zwischen dem Stabilitätsrat und dem Bund oder dem Land vereinbart.

§ 6 Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am 1. Januar 2010 in Kraft.

Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG

§ 1 Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Bundesministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf

(1) zur Deckung von Ausgaben,
(2) zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite).

Soweit diese Kassenverstärkungskredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

§ 2 Grundsätze für die Veranschlagung von Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben

(1) Einnahmen und Ausgaben sind bei der Veranschlagung in einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen; Einnahmen und Ausgaben sind um finanzielle Transaktionen zu bereinigen. Eine Kreditaufnahme von bis zu 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ist als Strukturkomponente zulässig.

(2) Wird für das Haushaltsjahr eine von der Normallage abweichende wirtschaftliche Entwicklung erwartet, verändert sich die Höchstgrenze der zu veranschlagenden Einnahmen aus Krediten nach Absatz 1 als Konjunkturkomponente um diejenigen Einnahmen aus Krediten, die der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt entsprechen.

§ 3 Bereinigung um finanzielle Transaktionen

Aus den Ausgaben nach § 2 Absatz 1, 1. Halbsatz sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen, aus den Einnahmen nach § 2 Absatz 1, 1. Halbsatz diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen.

§ 4 Grundlagen zur Bestimmung einer zulässigen strukturellen Kreditaufnahme

Das zur Bestimmung der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme nach § 2 Absatz 1 Satz 2 maßgebliche Bruttoinlandsprodukt wird durch das Statistische Bundesamt ermittelt. Zugrunde zu legen ist das nominale Bruttoinlandsprodukt des der Aufstellung des Haushalts vorangegangenen Jahres.

§ 5 Konjunkturkomponente

Die Höhe der zu veranschlagenden konjunkturell bedingten Einnahmen aus Krediten oder der Haushaltsüberschüsse nach § 2 Absatz 2 wird aus der Abweichung der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage abgeleitet. Eine Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage liegt vor, wenn eine Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten erwartet wird (Produktionslücke). Dies ist der Fall, wenn das auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens zu schätzende Produktionspotential vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt für das Haushaltsjahr, für das der Haushalt aufgestellt wird, abweicht. Die Konjunkturkomponente ergibt sich als Produkt aus der Produktionslücke und der Budgetsensibilität, die angibt, wie sich die Einnahmen des Bundes bei einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität verändern. Das Bundesministerium der Finanzen legt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie die Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Wachstums- und Stabilitätspakt angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates fest. Das Verfahren ist regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln.

§ 6 Ausnahmesituation

Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können die Kreditgrenzen nach § 2 aufgrund eines Beschlusses des Bundestages nach Art. 115 Absatz 2 Satz 6 GG überschritten werden. Dieser Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen.

§ 7 Kontrollkonto

(1) Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von dem Betrag ab, der sich nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres auf der Grundlage der tatsächlichen Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt nach § 2 als Obergrenze ergibt, wird diese Abweichung auf einem Verrechnungskonto (Kontrollkonto) verbucht. Soweit von der Ausnahmeregelung des Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG Gebrauch gemacht worden ist, ist der zu verbuchende Betrag um die aufgrund des entsprechenden Beschlusses erhöhte Nettokreditaufnahme zu bereinigen. Die zu verbuchende Abweichung wird jährlich am 1. März des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres festgestellt und im weiteren Jahresverlauf aktualisiert, abschließend zum 1. September des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres.

(2) Bei negativem Saldo ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. Der negative Saldo des Kontrollkontos soll einen Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Das maßgebliche Bruttoinlandsprodukt bestimmt sich nach § 4.

(3) Ist der Saldo des Kontrollkontos negativ und überschreitet der Betrag des Saldos 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, vermindert sich die Kreditermächtigung nach § 2 Absatz 1 Satz 2 jeweils im nächsten Jahr um den überschießenden Betrag, höchstens aber um 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt; die Verringerung wird nur wirksam in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke.

§ 8 Abweichungsrechte bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan

Bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan kann die nach § 2 Absatz 1 Satz 2 ermittelte zuläs-

sige Kreditaufnahme bis zu einem Betrag in Höhe von 3 vom Hundert der veranschlagten Steuereinnahmen überschritten werden. In diesem Nachtrag dürfen keine neuen Maßnahmen veranschlagt werden, die zu Mehrausgaben oder zu Mindereinnahmen führen. Zur Ermittlung der Konjunkturkomponente wird ausschließlich die erwartete wirtschaftliche Entwicklung aktualisiert. Die Regelungen des § 7 bleiben unberührt.

§ 9 Inkrafttreten, Übergangsregelung

(1) Dieses Gesetz tritt am Tag seiner Verkündung in Kraft.

(2) Dieses Gesetz ist erstmals auf den Bundeshaushalt des Jahres 2011 anzuwenden.

(3) § 2 Absatz 1 dieses Gesetzes findet im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 mit der Maßgabe Anwendung, dass das strukturelle Defizit des Haushaltsjahres 2010 ab dem Jahr 2011 in gleichmäßigen Schritten zurückgeführt wird.

Ausführungsgesetz zu Artikel 143 d Grundgesetz (neu)
(Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen)

§ 1 Konsolidierungshilfen

(1) Als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Abs. 3 ab dem 1. Januar 2020 können die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung nach Maßgabe dieses Gesetzes für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 800.000.000 Euro jährlich erhalten.

(2) Der Jahresbetrag nach Absatz 1 wird wie folgt auf die genannten Länder verteilt:
Berlin: 80.000.000 Euro; Bremen: 300.000.000 Euro; Saarland: 260.000.000 Euro; Sachsen-Anhalt: 80.000.000 Euro; Schleswig-Holstein: 80.000.000 Euro.

(3) Die Auszahlung der Jahresbeträge der Konsolidierungshilfen erfolgt durch das Bundesministerium der Finanzen in Höhe von zwei Dritteln zum 1. Juli des laufenden Jahres. Die Auszahlung des restlichen Drittels erfolgt zum 1. Juli des Folgejahres, wenn die Voraussetzungen des § 2 erfüllt sind. Andernfalls sind auch die erhaltenen zwei Drittel zurückzuzahlen.

(4) Die gleichzeitige Gewährung von Konsolidierungshilfen und Sanierungshilfen aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage ist ausgeschlossen.

§ 2 Konsolidierungsverpflichtungen

(1) Länder nach § 1 Absatz 1, die 2010 ein Finanzierungsdefizit aufweisen, sind im Zeitraum 2011 bis 2020 zu einem vollständigen Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits verpflichtet. Dabei sind jährliche Obergrenzen des Finanzierungsdefizits einzuhalten. Die Obergrenze für 2011 errechnet sich, indem das Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 (Ausgangswert) um ein Zehntel verringert wird. Für die Folgejahre errechnet sich die Obergrenze, indem die Obergrenze des Vorjahres jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes verringert wird. Länder nach § 1 Absatz 1, die 2010 einen zumindest ausgeglichenen Finanzierungssaldo ausweisen, sind verpflichtet, auch im Zeitraum 2011 bis 2019 einen zumindest ausgeglichenen Finanzierungssaldo auszuweisen. Gewährte Finanzierungshilfen bleiben bei der Ermittlung des Finanzierungssaldos unberücksichtigt. Finanzierungssaldo im Sinne des Gesetzes ist der Finanzierungssaldo zuzüglich des Saldos der finanziellen Transaktionen; eine Bereinigung um unmittelbar konjunkturell bedingte Änderungen ist zulässig.

(2) Nach Ablauf eines Kalenderjahres prüft der Stabilitätsrat und stellt für jedes Land nach § 1 gesondert fest, ob die Obergrenze des Finanzierungssaldos für das abgelaufene Jahr eingehalten wurde. In begründeten Ausnahmefällen kann der Stabilitätsrat feststellen, dass eine Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungssaldos nach Absatz 1 Satz 2 bis 5 unbeachtlich ist. Die Entscheidung des Stabilitätsrats ergeht bis zum 1. Juli des Folgejahres.

(3) Wird die Einhaltung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos nach Absatz 2 nicht festgestellt, verwarnt der Stabilitätsrat des betroffene Land. Der Anspruch des betroffenen Landes auf Konsolidierungshilfe für dieses Jahr entfällt.

§ 3 Finanzierung

Die sich aus der Gewährung der Konsolidierungshilfen ergebende Finanzierungslast wird hälftig von Bund und Ländern getragen. Der Anteil des Bundes an den Zahlungen nach Absatz 1 erfolgt auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung, die das Nähere nach Maßgabe dieses Gesetzes regelt, insbesondere die Modalitäten der Zahlung der Hilfen, die Definition und die Höhe des Finanzierungssaldos des Jahres 2010, den Abbaupfad eines 2010 bestehenden Finanzierungsdefizits für das jeweilige Land, die Einzelheiten der Überwachung des Abbaus des Finanzierungsdefizits durch den Stabilitätsrat sowie das Verfahren bei Nichteinhaltung der Abbauschritte durch ein Land.

§ 4 Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)

Das Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955), zuletzt geändert durch das Gesetz vom ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

Nach Satz 1 Satz 15 werden die folgenden Sätze 16 und 17 eingefügt: „Zur Finanzierung der Konsolidierungshilfen nach dem Konsolidierungshilfengesetz wird der in Satz 4 genannte Betrag im Jahr 2011 um 266.666.666 Euro und ab dem Jahr 2012 um 400.000.000 Euro erhöht. Entfällt der Anspruch eines oder mehrerer Länder auf Konsolidierungshilfen, ist der Betrag in Satz 16 nach Maßgabe der Regelung in § 3 des Konsolidierungshilfengesetzes entsprechend anzupassen.“

Synopse Altes Recht/BdSt-Vorschläge/Vorschläge der Föderalismuskommission nach Problembereichen

A Bundeshaushalt

BUND

Altes Recht	BdSt-Vorschläge (Verschuldungsverbot)	Föderalismuskommission
Grundsatz: Haushaltsausgleich (Art. 110 GG) unter Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG) **Kreditfinanzierung zulässig** - in Höhe der Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen, - zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 115 Abs. 1 GG)	**Grundsatz: Materieller Haushaltsausgleich** (Art. 110 GG) unter Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG); **Grundsätzliches Verschuldungsverbot mit zwei Ausnahmen:** - Deckung konjunkturbedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben, - Deckung eines unvorhersehbaren, unabweisbaren Finanzbedarfs infolge von Katastrophen, Seuchen oder Kriegen (Neufassung Art. 115 GG)	**Grundsatz: Materieller Haushaltsausgleich** unter Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG). **Grundsätzliches Verbot der Kreditfinanzierung mit drei Ausnahmen:** - permanent in Höhe von 0,35 des BIP, - zur symmetrischen Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung, - anlässlich von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und zugleich die Finanzlage des Staates erheblich beeinträchtigen. Einrichtung eines Kontrollkontos für Abweichungen der tatsächlichen von der geplanten strukturellen und konjunkturellen Verschuldung; Belastungen des Kontrollkontos von mehr als 1,5% des BIP erfordern die konjunkturgerechte Rückführung der Kreditaufnahme. (Änderung bzw. Neufassung der Art. 109, 115, 143 d GG sowie Art. 104 b GG)
Entwertung der Kreditgrenze „Summe der Investitionen“ durch weiten **Investitionsbegriff.** Einbeziehung von „Finanzinvestitionen“, „Finanzhilfen“, „Laufende Investitionen“, „Unterlassung von Abschreibungen“. Zum Teil auch Ansatz fremdfinanzierter Investitionen. Vernachlässigung von Veräußerungserlösen und Desinvestitionen	Abschaffung der Summe der **Investitionen** als Grenze der Kreditfinanzierung	Abschaffung der Summe der **Investitionen** als Grenze der Kreditfinanzierung; Bereinigung - der Ausgaben um Erwerb von Beteiligungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich und Darlehensvergabe sowie - der Einnahmen um Veräußerung von Beteiligungen, Kreditaufnahmen beim öffentlichen Bereich und Darlehensrückflüsse.
Keine Geltung der investitionsbezogenen Kreditgrenze für den **Haushaltsvollzug** - Überschreitung der Kreditgrenze im Haushaltsvollzug - Aufweichung der Kreditgrenze durch globale Minderausgaben bei Investitionen	Bindende Wirkung der Kreditgrenze auch für Regierung und Verwaltung Überschreitungen nur auf der Grundlage eines Nachtragshaushalts	Im Falle eines Nachtragshaushalts wegen einer von der Normallage abweichenden wirtschaftlichen Entwicklung kann die Kreditaufnahme bis zu einem Betrag in Höhe von 3 v.H. der veranschlagten Steuereinnahmen überschritten werden; der Nachtrag darf keine neuen Maßnahmen enthalten, die zu Mehrausgaben oder Mindereinnahmen führen.

BUND

Altes Recht	BdSt-Vorschläge (Verschuldungsverbot)	Föderalismuskommission
„**Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts**“ als Grundlage für eine über die Investitionen hinausgehende Kreditaufnahme. Feststellung der Störung durch den Finanzminister.	**Ausnahme I: Ausgleich konjunktureller Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben** durch Kredite. Voraussetzungen dafür: - Einholung von Stellungnahmen der Bundesbank und des Sachverständigenrats - Prozentuale Obergrenze (50% von Maastricht) - Zwei-Drittel-Mehrheit - Tilgungsplan	**Ausnahme „Symmetrische Berücksichtigung ... einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“** Gemeint ist die Verpflichtung, Kreditaufnahmen im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung auszugleichen.
Vernachlässigung der Kreditaufnahme der Sondervermögen.	Anrechnung der Kreditaufnahme von Sondervermögen	Die Möglichkeit, Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung außerhalb des Bundeshaushalts einzurichten, entfällt ab 1.Januar 2011. Am 31.12.2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits bestehende Sondervermögen bleiben unberührt. Keine Einbeziehung der Sozialversicherung.
Aushöhlung der Kreditgrenze mit Hilfe permanenter Kassenverstärkungskredite	Anrechnung des festen Sockels der Kassenverstärkungskredite auf zulässige Verschuldung	Keine Neuregelung.
Keine Verpflichtung zur Tilgung neuer Schulden und zur Ablösung von Altschulden durch echte **Tilgung**	Verpflichtung zur echten Tilgung von Altschulden; verbindlicher Tilgungsplan als Voraussetzung der Kreditgewährung	Tilgungsverpflichtung für Kreditfinanzierung in einer Ausnahmesituation
Zulässige Überschreitung bei **extremer Haushaltsnotlage** (unabhängig von der Ursache) bzw. bei **Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen** (ungeschriebenes Verfassungsrecht)	**Ausnahme II**: Unvorhersehbarer, unabweisbarer Finanzbedarf infolge von Katastrophen, Seuchen und Kriegen - Zwei-Drittel-Mehrheit - Tilgungsplan	**Ausnahme „Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen“** Überschreitung zulässig bei - Mehrheit der Mitglieder des Bundestags - Tilgungsplan (Entwurf Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG)
Vernachlässigung der gesetzlichen Verpflichtung zur Bildung von **Konjunkturausgleichsrücklagen**	Bildung von **Konjunkturausgleichsrücklagen**	Einrichtung eines **Kontrollkontos**
	Verbesserung der **Haushaltsdisziplin** - Verwirklichung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts - Entlastung der Haushalte durch Anpassung der Ausgaben an die nachhaltig erzielbaren Einnahmen	

BUND

Altes Recht	BdSt-Vorschläge (Verschuldungsverbot)	Föderalismuskommission
	Merklichkeit der Kreditfinanzierung erhöhen, insbesondere durch - Aufnahme der Brutto-Kreditaufnahme in den Haushaltsplan - Aufnahme von Tilgungsterminen und -volumina in den Haushaltsplan	
Finanzplanungsrat (siehe auch unten Tabelle C)	**Finanz- und haushaltspolitische Überwachung** intensivieren mit Hilfe eines unabhängigen **Finanzstabilitätsrates** (siehe auch unten Tabelle C)	Einsetzung eines **Stabilitätsrats** zur Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern, zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage sowie zur Überwachung der Durchführung von Sanierungsprogrammen (siehe auch unten Tabelle C)
Kein Antragsrecht zum Zwecke der richterlichen Prüfung	Verstärkung der richterlichen Beurteilung: Antragsrecht der Rechnungshöfe bei den Verfassungsgerichten	Kein Antragsrecht vorgesehen
Keine **Sanktionen** vorgesehen	**Sanktion:** Bildung eines zusätzlichen Überschusses zum Ausgleich der unberechtigten Kreditfinanzierung (nach entsprechender Feststellung des Bundesverfassungsgerichts)	**Sanktion**: Ausgleichspflicht bei negativem Saldo des Kontrollkontos; höchstzulässiger Saldo: 1,5 v. H. des BIP; bei Saldo von mehr als 1 v. H. des BIP Verringerung der strukturellen Verschuldung um den überschießenden Betrag, höchstens aber um 0,35 v. H. des BIP. Diese Verringerung wird nur wirksam in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke. Zudem Übernahme von 65% von Sanktionen der Europäischen Gemeinschaft. Das Nähere soll ein Bundesgesetz regeln. (Entwurf Art. 109 Abs. 5 GG).
	Keine Angaben zum **Inkrafttreten.**	**Inkrafttreten**: Zeitpunkt der erstmaligen Anwendung: Mit dem Abbau des bestehenden Defizits soll im Haushaltsjahr 2011 begonnen werden. Die jährlichen Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2016 die Vorgabe einer strukturellen Verschuldung von höchstens 0,35 v.H. des BIP erfüllt (d. h.: nicht mehr überschritten) wird.
	Übergangsregelungen: Zunächst Verschärfung einzelner missbrauchsanfälliger Regelungen des geltenden Haushaltsrechts, danach Übergang zum Verschuldungsverbot.	**Im Übergang: Sonderzahlungen** an bestimmte Länder (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) in Höhe von 800 Mio. € jährlich.

Synopse Altes Recht/BdSt-Vorschläge/Vorschläge der Föderalismuskommission nach Problembereichen

B Länderhaushalte

LÄNDER

Altes Recht	BdSt-Vorschläge	Föderalismuskommission
Grundsatz: **Haushaltsausgleich** (Art. 110 GG) unter Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG), **Kreditfinanzierung zulässig** - in Höhe der Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen bzw. - zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, in einigen Ländern auch aus anderen schwerwiegenden Gründen. (Landesverfassungen, Haushaltsgrundsätzegesetz und Landeshaushaltsrecht)	Sinngemäße Übertragung der für den Bund vorgeschlagenen Regelungen auf die Länder. Siehe Vorschlag des Bundes der Steuerzahler **Niedersachsen und Bremen** e.V. für eine wirksame „Schuldenbremse“ in der Niedersächsischen Verfassung (Oktober 2007); Vorschlag des Bundes der Steuerzahler **Nordrhein-Westfalen** für ein Schuldenverbot in der nordrhein-westfälischen Verfassung (Juni 2008); Vorschlag des Bundes der Steuerzahler **Hessen** für ein Verbot der Schuldenaufnahme durch die Änderung der Landeshaushaltsordnung und der Landesverfassung (Mai 2008).	Einbeziehung der Länder in Art. 109 Abs. 3 GG (neu): „Die Haushalte von Bund **und Ländern** sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ Diesem Grundsatz ist nur dann entsprochen, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden, wobei allerdings Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung unberücksichtigt bleiben. (Damit ist den Ländern eine strukturelle Verschuldung, wie sie dem Bund eingeräumt wird, untersagt.)
Verwendung des **weitgefassten Investitionsbegriffs** des Haushaltsgrundsätzegesetzes.	Abschaffung der Summe der Investitionen als Grenze der Kreditfinanzierung auch für die Länder.	Einnahmen aus Krediten sind in den Haushalten der Länder **grundsätzlich** unzulässig (Entwurf Art. 109 Abs. 3 GG)
Überschreitung der investitionsbezogenen Kreditgrenze ebenso wie beim Bund zulässig bei - Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts - anderen länderbezogenen Ausnahmetatbeständen - Deckung eines außerordentlichen Bedarfs	Sinngemäße Übertragung der für den Bund vorgeschlagenen Regelung **(Verschuldungsverbot mit zwei eng begrenzten Ausnahmen)** auf die Länder: - **Ausnahme I:** Ausgleich von konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben, - **Ausnahme II:** Katastrophen, Seuchen, mit analoger Übernahme der für den Bund geltenden Bedingungen (siehe Anlage 3, S. 2).	Als **Ausnahme** vom grundsätzlichen Verbot der Kreditfinanzierung sind (ebenso wie beim Bund) Kreditaufnahmen grundsätzlich zulässig: - bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung, - im Rahmen einer Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen. (Entwurf Art. 109 Abs. 3 Satz 2 u. 3 GG neu) **Unzulässig ist demnach – im Unterschied zum Bund – eine strukturelle Verschuldung.**
Vernachlässigung der Kreditaufnahme der **Sondervermögen**	Anrechnung der Kreditaufnahme von **Sondervermögen**	Die Neuregelung der Kreditaufnahme der Länder bezieht sich lediglich auf deren Haushalte. (Entwurf Art. 109 Abs. 3 GG) Daher: Keine Einbeziehung der Gemeinden, **keine Einbeziehung der Sondervermögen** des jeweiligen Landes.

LÄNDER

Altes Recht	BdSt-Vorschläge	Föderalismuskommission
Aushöhlung der Kreditgrenze mit Hilfe permanenter **Kassenverstärkungskredite**	Anrechnung des festen Sockels der Kassenverstärkungskredite auf zulässige Verschuldung	**Keine Neuregelung.**
Keine Verpflichtung zur **Tilgung** neuer Schulden und zur Ablösung von Altschulden durch echte Tilgung	Verpflichtung zur echten **Tilgung** von Altschulden; verbindlicher Tilgungsplan als Voraussetzung der Kreditgewährung	**Tilgungsverpflichtung** für Kreditfinanzierung in einer Ausnahmesituation (Entwurf Art. 109 Abs. 3 GG)
Zulässige Überschreitung bei **extremer Haushaltsnotlage** (unabhängig von der Ursache) bzw. bei **Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen** (ungeschriebenes Verfassungsrecht) Siehe BVerfG zum Haushalt Berlin	Siehe oben **Ausnahme II**	Siehe oben **Ausnahme „Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen“** Nähere Regelung ist den Ländern vorbehalten.
Vernachlässigung der gesetzlichen Verpflichtung zur Bildung von **Konjunkturausgleichsrücklagen**	Verbesserung der **Haushaltsdisziplin** (analog der Vorschläge für den Bund)	Regelung ist der Landesgesetzgebung vorbehalten
	Merklichkeit der Kreditfinanzierung erhöhen, (analog der Vorschläge für den Bund, siehe oben)	**Keine Neuregelung** zur Erhöhung der Merklichkeit der Kreditfinanzierung
Finanzplanungsrat (siehe auch unten Tabelle C)	**Finanz- und haushaltspolitische Überwachung** intensivieren mit Hilfe eines **unabhängigen Finanzstabilitätsrats** (siehe auch unten Tabelle C)	Der künftige **Stabilitätsrat** hat auch die Aufgabe, die Haushaltswirtschaft der Länder zu überwachen, drohende Haushaltsnotlagen zu erkennen sowie Sanierungsprogramme zu überwachen. (siehe auch unten Tabelle C)
Kein Antragsrecht	**Verstärkung der richterlichen Beurteilung:** Antragsrecht der (Landes-) Rechnungshöfe bei den jeweiligen Verfassungsgerichten	**Verstärkung der richterlichen Beurteilung:** Regelung ist der Landesgesetzgebung vorbehalten.
Keine **Sanktionen** vorgesehen	**Sanktion:** Bildung eines zusätzlichen Überschusses zum Ausgleich der unberechtigten Kreditfinanzierung (nach entsprechender Feststellung des Landesverfassungsgerichts)	**Sanktion**: Regelung von Sanktionen auf Landesebene ist der Landesgesetzgebung vorbehalten. Sanktionen der Europäischen Gemeinschaft tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35.

LÄNDER

Altes Recht	BdSt-Vorschläge	Föderalismuskommission
	Keine Angaben zum **Inkrafttreten.**	**Inkrafttreten**: Grundsätzlich gilt auch für die Länder die Bestimmung des neuen Art. 109 GG: Haushaltsausgleich grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten; symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung; Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen. Zusätzlich gilt: Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Abs. 3 GG (neu) abweichen. (Entwurf Art. 143 d Abs. 1 GG: Übergangsregelung zu Art. 109 und 115)
	Übergangsregelungen: Zunächst Verschärfung einzelner missbrauchsanfälliger Regelungen des geltenden Haushaltsrechts, danach Übergang zum Verschuldungsverbot.	**Im Übergang: Sonderzahlungen** an bestimmte Länder (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) in Höhe von 800 Mio. € jährlich.

Synopse Altes Recht/BdSt-Vorschläge/Vorschläge der Föderalismuskommission nach Problembereichen

C Finanzplanungsrat/Finanzstabilitätsrat/Stabilitätsrat

FINANZSTABILITÄTSRAT

Altes Recht	BdSt-Vorschläge	Föderalismuskommission
Bezeichnung: Finanzplanungsrat	**Bezeichnung**: Finanzstabilitätsrat	**Bezeichnung**: Stabilitätsrat (ab 1.1.2010) zusätzliches Beratungs- und Entscheidungsorgan d.h.: kein Ersatz für den Finanzplanungsrat (Entwurf Art. 109a GG; Entwurf Ausführungsgesetz zu Art. 109 a GG)
Konzept: „Peer Pressure“ = Bindungswirkung einvernehmlich getroffener Absprachen gleichberechtigter Partner (peers)	**Konzept**: Modell des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, also Beratung des Bundes und der einzelnen Länder (einschl. Gemeinden) durch sachkundige, partei- und regierungsunabhängige Persönlichkeiten im Hinblick auf materiellen Haushaltsausgleich und Verschuldungsverbot; Anlehnung an „independent fiscal councils“ in anderen Ländern.	**Konzept:** wie bisher: „Peer Pressure“. Die Einrichtung eines Stabilitätsrats kann sich berufen auf einen Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Haushaltskrisen im Bundesstaat, Gutachten, 2004.
Zusammensetzung: Die Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft und Technologie, die Finanzminister/ Finanzsenatoren der Länder und vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände. Ein Vertreter der Deutschen Bundesbank kann als Gast an den Beratungen teilnehmen.	**Zusammensetzung**: Unabhängige Sachverständige, Berufung wie beim Sachverständigenrat	**Zusammensetzung**: Finanzminister des Bundes (Vorsitz) und der Länder sowie Bundesminister für Wirtschaft und Technologie (Der Wissenschaftliche Beirat hatte zudem die Mitgliedschaft von Vertretern des Bundesrechnungshofes und der Bundesbank sowie unabhängiger Sachverständiger empfohlen)
Vorsitz: Bundesminister der Finanzen	**Vorsitz:** Der Finanzstabilitätsrat bestimmt einen Vorsitzenden aus dem Kreis seiner Mitglieder	**Vorsitz:** Bundesminister der Finanzen und Vorsitzender der Finanzministerkonferenz gemeinsam
Tagungsturnus: Der Finanzplanungsrat tritt zweimal jährlich zusammen.	**Tagungsturnus:** mind. viermal jährlich	**Tagungsturnus:** Tagung nach Bedarf, mind. zweimal jährlich

FINANZSTABILITÄTSRAT

Altes Recht	BdSt-Vorschläge	Föderalismuskommission
Aufgaben: Koordinierung der Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden mittels Beratung der volks- und finanzwirtschaftlichen Annahmen für die Gestaltung der Haushalts- und Finanzplanungen der Gebietskörperschaften. Empfehlung einer Ausgabenlinie im Sinne des § 4 Abs. 3 des Maßstäbegesetzes, die den Anforderungen der Haushaltsdisziplin (Maastricht-Kriterien) entspricht (§§ 51, 51 a Haushaltsgrundsätzegesetz); falls erforderlich, (unverbindliche) Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin.	**Aufgaben:** Kontrolle der Haushalte von Bund und Ländern im Hinblick auf den materiellen Haushaltsausgleich (Verschuldungsverbot) bzw. der beiden zulässigen Ausnahmen (Ausnahme I: konjunkturelle Mindereinnahmen und Mehrausgaben sowie Ausnahme II: Unvorhersehbarer, unabweisbarer Finanzbedarf infolge von Katastrophen, Seuchen und Kriegen)	**Aufgaben:** Vermeidung von Haushaltsnotlagen durch regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder sowie die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen
Kompetenzen: Die Empfehlungen des Finanzplanungsrates sind unverbindlich, daher keine unmittelbare Einwirkung auf die Haushalte des Bundes und der Länder	**Kompetenzen:** Keine unmittelbare Einwirkung auf die Haushalte des Bundes und der Länder	**Kompetenzen:** -Beschlussfassung über die Vorlage einer Haushaltsnotlage, -Vereinbarung über ein Sanierungsprogramm, Kontrolle der Durchführung, -Prüfung weiterer Maßnahmen, falls erforderlich -Aufforderung zu verstärkten Maßnahmen bei nicht ausreichenden Anstrengungen, -Prüfung der Haushaltslage nach Abschluss des Sanierungsprogramms, -Verlängerung oder Auflage eines neuen Sanierungsprogramms bei nicht erfolgreichen Sanierungsanstrengungen
Abstimmungsmodus: Keine Abstimmung, einvernehmlicher Beschluss der Empfehlungen	**Abstimmungsmodus:-**	**Abstimmungsmodus**: Beschlüsse bedürfen der Stimme des Bundes und der Mehrheit von zwei Dritteln der Länder.
Öffentlichkeit: Veröffentlichung des Beratungsergebnisses	**Öffentlichkeit:** Vierteljährliche Veröffentlichung der Haushaltsstatistik des Bundes und jedes einzelnen Landes	**Öffentlichkeit:** Die Sitzungen sind vertraulich und nicht öffentlich. Veröffentlicht werden Beschlüsse und die diesen zu Grunde liegenden Beratungsunterlagen.
Sanktionen: Keine	**Sanktionen:** Keine	**Sanktionen:** Keine

Quellen: Grundgesetz; *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, Kurzfassung, 2007, S. 40 f.; *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Kommissionsdrucksache 174 (Beschluss vom 5.3.2009), S. 5 – 43.