

Schemmel, Lothar

Research Report

Grenzen der Staatsverschuldung in den Bundesländern:
Verfassungsrechtliche Einwände und finanzpolitische Bedenken ohne
Durchschlagskraft - Schlupflöcher verhindern

KBI Schrift, No. 110

Provided in Cooperation with:

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

Suggested Citation: Schemmel, Lothar (2011) : Grenzen der Staatsverschuldung in den Bundesländern: Verfassungsrechtliche Einwände und finanzpolitische Bedenken ohne Durchschlagskraft - Schlupflöcher verhindern, KBI Schrift, No. 110, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/52388>

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.

Grenzen der Staatsverschuldung
in den Bundesländern

Grenzen der Staatsverschuldung in den Bundesländern

Grenzen der Staatsverschuldung in den Bundesländern

Verfassungsrechtliche Einwände und finanzpolitische Bedenken
ohne Durchschlagskraft – Schlupflöcher verhindern

Lothar Schemmel

Karl-Bräuer-Institut
des Bundes der Steuerzahler e.V.
Berlin

Oktober 2011

Herausgegeben vom Karl-Bräuer-Institut
des Bundes der Steuerzahler e.V.

Hersteller: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

ISSN 0173-3397

Geleitwort

Die Staatsverschuldung steht nicht erst seit Kurzem im Mittelpunkt der finanzpolitischen Aufmerksamkeit. Nachdem jedoch die Föderalismuskommission Ende des Jahres 2006 eingesetzt wurde, nahm auch das öffentliche Interesse an den Vorschlägen zur Begrenzung der Staatsverschuldung zu. Es erreichte zweifelsohne seinen Höhepunkt, als Griechenland im Jahre 2011 seine drohende Zahlungsunfähigkeit erklärte.

Im Gegensatz zu Griechenland hatte Deutschland im Jahre 2009 eine Schuldenbremse in seine Verfassung aufgenommen, und zwar mit Geltung für den Bund und die Länder, wenn auch mit unterschiedlichem Inhalt und unterschiedlichen Terminen für das Inkrafttreten. Gleichwohl ist Deutschland damit noch nicht „auf der sicheren Seite“. Die grundgesetzliche Begrenzung der Staatsverschuldung greift nämlich erst dann richtig und mit voller Kraft, wenn sie auch von den Ländern in die jeweiligen Verfassungen aufgenommen und regelungskonform angewendet wird.

Eine Begrenzung der Verschuldung auf Landesebene sollte eigentlich von der Sache her gesehen keine Schwierigkeiten bereiten. Die Schuldenbremse des Grundgesetzes verbietet den Länder jegliche strukturelle Verschuldung, lässt aber eine konjunkturbedingte und eine katastrophengebundene Verschuldung unter bestimmten Voraussetzungen zu. Tatsächlich halten sich jedoch die meisten Länder mit entsprechenden Gesetzesinitiativen zurück. Dieses Zögern ist wohl auch darauf zurückzuführen, dass die Verfassungsmäßigkeit der neuen Schuldengrenze im Hinblick auf das „Königsrecht der Parlamente“, den Haushalt und seine Finanzierung zu bestimmen, grundsätzlich bestritten wird. Einige Landesregierungen meinen wohl auch, sie hätten noch Zeit für die Übernahme der Schuldenbremse in das Landesrecht, oder versprechen sich politische Vorteile von einer Ablehnung der Schuldengrenze bei ihrer Wählerschaft. Schließlich scheinen manche Länder die Klärung statistisch-technischer Fragen, etwa bezüglich der Bestimmung der zulässigen konjunkturbedingten Verschuldung, abzuwarten.

Die vorliegende Untersuchung des Instituts zur Einführung der Schuldengrenze auf Landesebene lässt erkennen, dass der Bund zur Zeit nur ein unzureichendes Vorbild für die Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern ist. Bei der strukturellen Verschuldung hat er bedenkliche Neuregelungen auf Bundesebene verabschiedet, insbesondere zur Verschuldung mit Hilfe von Extrahaushalten. Diese Gestaltungen sollten von den Ländern nicht übernommen werden, zumal sie im Hinblick auf die Funktion des öffentlichen Haushalts in einem demokratisch verfassten Staat problematisch sind. Die konjunkturell zulässige Verschuldung lässt sich zwar für Deutschland insgesamt annähernd bestimmen, der Anteil des einzelnen Landes an diesem Verschuldungsvolumen ist jedoch ungleich schwieriger zu ermitteln und bietet deshalb Ansatzpunkte für finanzpolitische Alleingänge einzelner Länder. Und selbst bei der katastrophengebundenen Verschuldung ist zu erkennen, dass bereits heute an Formulierungen und Auslegungen gearbeitet wird, mit denen die Begrenzung der Verschuldung auf die katastrophengebundenen Ausgaben durchlöchert werden kann.

Eine Schuldengrenze in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, die das Papier nicht wert ist, auf dem sie geschrieben steht, ist indes für den deutschen Steuerzahler nicht hinnehmbar, weil er bereits für die praktisch unbegrenzte und oftmals nur politisch zu verstehende Kreditaufnahme der letzten Jahrzehnte mit jährlichen Zinszahlungen in Höhe von rund 62 Mrd. Euro geradestehen muss und mit einer Verschuldung von fast 2 Billionen Euro belastet ist.

Darüber hinaus wäre das Scheitern der Schuldenbremse auf Länderebene eine fatale Schwächung der Position, dass alle Mitgliedstaaten der EU eine Schuldenbremse in ihre Verfassung aufnehmen sollten. Es führt deshalb kein Weg daran vorbei, die Vorgaben des Grundgesetzes im Hinblick auf die Schuldenbremse gerade und zuallererst in Deutschland ernst zu nehmen – und nicht zuletzt auch auf Landesebene zielgerecht und zweckentsprechend umzusetzen.

Berlin, im Oktober 2011

Dr. K. H. Däke

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkungen	1
1.1 Anlass und Gang der Untersuchung	1
1.2 Neue Regelungen des Bundesrechts zur Verschuldung der Länder	3
1.2.1 Grundgesetz.....	3
1.2.2 Ausführungsgesetze auf Bundesebene	4
1.3 Stand der Umsetzung in Landesrecht (Stand August 2011).....	6
2. Verfassungsrechtliche Einwände schlagen nicht durch ..	16
2.1 Kein unzulässiger Eingriff des Bundes in Länderautonomie	19
2.1.1 Länderautonomie als verfassungsgesetzliche Grundentscheidung zur Staatsstruktur	21
2.1.2 Ausgleich von Länderautonomie und Bundestreue	31
2.1.3 Eingriff in die Länderautonomie verfassungsgemäß	35
2.2 Änderung des Länderrechts erforderlich	36
2.2.1 Verfassungsrechtlicher Mindestbedarf an Änderungen	37
2.2.2 Altes Verfassungsrecht – neues Haushaltsrecht: Nicht zu empfehlen!	40
2.2.3 Kein Zweifel: Alte Kreditgrenzen durch neues Recht ersetzen!	45

2.3 Verbot geringer struktureller Verschuldung nicht übermäßig	45
2.4 Fazit: Verfassungsrechtliche Einwände schlagen nicht durch	51
3. Finanzpolitische Schwierigkeiten abzusehen, aber beherrschbar	53
3.1 Konkretisierung und Praxis der Schuldenbremse: Einfallstore für Manipulationen	53
3.2 Strukturelle Verschuldung effektiv unterbinden!	59
3.2.1 Ausführungsregelung des Bundes zur strukturellen Verschuldung nicht übertragbar	60
3.2.2 Verlagerung der Kreditaufnahme auf Extrahaushalte ausschließen!	65
3.2.3 Kreditaufnahme der Länder insbesondere nicht auf Gemeinden verlagern!	78
3.2.4 Bürgschaften und Gewährleistungen als Ersatz für strukturelle Verschuldung unzulässig	79
3.2.5 Übergangsregelung und Abbaupfad regelungskonform gestalten	83
3.3 Konjunkturbedingte Verschuldung der Länder unter Kontrolle halten!	85
3.3.1 Missbrauch der konjunkturbedingten Verschuldung nach altem Recht	87
3.3.2 Konjunkturbedingtes Defizit als Richtmaß für die Verschuldung der einzelnen Länder	90
3.3.3 Alternative Ansätze zur Regionalisierung des konjunkturbedingten Defizits	105

3.3.4 Konjunkturbedingte Verschuldung der einzelnen Länder eingrenzbar	112
3.4 Katastrophenbedingte Verschuldung gegen Missbrauch sichern!	113
3.4.1 Missbrauch nicht ausgeschlossen	114
3.4.2 Erhöhtes Quorum und Tilgungsplan als Mittel gegen Missbrauch	115
3.5 Fazit: Finanzpolitische Schwierigkeiten einer Neuregelung der Länderverschuldung lassen sich beherrschen!	115
4. Ergebnis: Verfassungsrechtliche Einwände nicht durchschlagend, finanzpolitische Schwierigkeiten beherrschbar	118
Anlage 1	121
Anlage 2	135
Anlage 3	165
Anlage 4	158
Anlage 5	159

1. Vorbemerkungen

1.1 Anlass und Gang der Untersuchung

Der Verfassungsgesetzgeber hat die Bestimmungen des Grundgesetzes zur Kreditfinanzierung der Haushalte von Bund und Ländern grundlegend geändert;¹ dabei ist er weitgehend den Vorschlägen der Föderalismuskommission II² gefolgt. Im Vordergrund dieser Vorschläge stand zwar die Kreditaufnahme des Bundes, doch werden die Länder in die grundlegenden Teile der Neuregelung einbezogen. Die dafür relevanten Bestimmungen enthält der folgende Abschnitt *1.2 Neue Regelungen des Bundesrechts zur Kreditfinanzierung der Länderhaushalte*.³ Welche Länder die Schuldenbremse bereits in Landesrecht umgesetzt und wie sie dabei ihren Gestaltungsspielraum genutzt haben, welche Länder die Umsetzung gerade vollziehen und welche Länder sie bislang ablehnen, geht aus Abschnitt *1.3 Stand der Umsetzung in Landesrecht (Stand August 2011)* hervor.

Die Einbeziehung der Länder in die neue, verschärfte Verschuldungsgrenze des Grundgesetzes trifft indes auch auf Widerspruch bei Politik und Wissenschaft. Vertreter der Staatsrechtslehre bezeichnen sie als **unzulässigen Eingriff in die Länderautonomie** (Kompetenzfrage) und sehen sie deshalb als verfassungswidrig an.⁴ Das Land Schleswig-Holstein hatte deshalb das Bundesverfassungsgericht angerufen.⁵ In Abschnitt 2. *Verfassungsrechtliche Einwände schlagen nicht durch* wird dargelegt, dass die Länder durchaus in eigener

1 Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91 c, 91 d, 104 b, 109, 109 a, 115, 143 d) v. 29.7.2009, BGBl. I S. 2248 ff.

2 Vgl. *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Beziehungen*, Beschlüsse vom 5.3.2009, Kommissionsdrucksache 174; (<http://webarchiv.bundestag.de/cgi/schow.php?filetoload=13738id=1136>). Siehe dazu: *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Schuldenverbot für Bund und Länder, Anmerkungen und Vorschläge zu den Empfehlungen der Föderalismuskommission II, Sonderinformation Nr. 58, 2009.

3 Die Begrenzung der Kreditaufnahme der Gemeinden ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Siehe dazu *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Heft Nr. 108 der Schriftenreihe, 2011.

4 Siehe unten S. 22 und 24 f.

5 Siehe unten S. 16 f. und 26.

Kompetenz ihren Verschuldungsspielraum bestimmen dürfen. Dabei sind sie jedoch gehalten, die grundgesetzlichen Beschränkungen dieses Verschuldungsspielraums zu beachten, damit die **notwendige Begrenzung der Staatsverschuldung** gelingt (Effizienzfrage).

Die Erfahrungen mit der alten Kreditgrenze sowie die bisher erfolgten Verfassungsänderungen lassen befürchten, dass auch die neue Kreditgrenze aufgeweicht wird, um mit zusätzlichen kreditfinanzierten Ausgaben politische Mehrheiten zu sichern oder zu gewinnen.⁶ Abschnitt 3.1. weist darauf hin, dass sich Konkretisierung und Praxis als Einfallstore für Manipulationen der neuen Kreditgrenze erweisen könnten. Technik und Umfang solcher Umgehungen sind davon abhängig, welche der drei Verschuldungsarten manipuliert wird.

Das ausdrückliche **Verbot der strukturellen Verschuldung** belässt den Ländern keinen Gestaltungsspielraum. Gleichwohl besteht die Gefahr, dass die Länder mit Hilfe der Ausführungsgesetze dieses strikte Verbot zu umgehen versuchen, zum Beispiel mittels verstärkter Auslagerung ihrer Kreditaufnahme in Sondervermögen oder auf die Gemeinden. In Abschnitt 3.2 *Strukturelle Verschuldung effektiv unterbinden!* werden diese Gefahren konkret aufgezeigt und Vorschläge zur Verhinderung solcher Umgehungen unterbreitet.

Bei der **konjunkturbedingten Verschuldung** hat der Verfassungsgesetzgeber den Ländern einen eher weiten Gestaltungsspielraum belassen. Jedoch dürfen die Länder diesen Spielraum keineswegs unbegrenzt in Anspruch nehmen. Für den gesamtwirtschaftlichen Erfolg der Schuldenbremse ist nämlich ein abgestimmtes finanzpolitisches Verhalten von Bund und Ländern förderlich. Dafür sprechen nicht zuletzt die unerfreulichen Erfahrungen, die zu Zeiten der alten, investitionsbezogenen Kreditgrenze in den Ländern gesammelt wurden, als die politisch Verantwortlichen wiederholt vorgaben, die Kreditfinanzierung ihres Haushalts zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausweiten zu müssen. Vorschläge

6 Vgl. zu den Mängeln und Nachteilen der alten Kreditgrenze *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*; Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, Heft 99 der Schriftenreihe, 2006, S. 72 ff.

zur Koordination und zur sachgemäßen Begrenzung der konjunkturbedingten Verschuldung von Bund und Ländern enthält der Abschnitt *3.3 Konjunkturbedingte Verschuldung der Länder unter Kontrolle halten!*

Schließlich besteht auch bei der **katastrophenbedingten Verschuldung** der Länder die Gefahr einer übermäßigen oder sonstwie ungerechtfertigten Inanspruchnahme. Um dieser Gefahr entgegenzuwirken, schlägt das Institut in Abschnitt *3.4 Katastrophenbedingte Verschuldung gegen Missbrauch sichern!* vor allem institutionelle Maßnahmen vor, nämlich eine Zwei-Drittel-Mehrheit und einen verbindlichen Tilgungsplan als Voraussetzungen für eine zulässige Verschuldung in Katastrophenfällen.

1.2 Neue Regelungen des Bundesrechts zur Verschuldung der Länder

1.2.1 Grundgesetz

Die Kreditfinanzierung der **Länderhaushalte** unterliegt nach den Neuregelungen in Art. 109 und 115 GG sowie nach Einfügung der Art. 109 a und 143 d GG den folgenden Bestimmungen⁷:

Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG: „Die Haushalte von Bund und **Ländern** sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“

Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und 3 GG: „Bund und **Länder** können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen 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.“

Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG: „Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der **Länder** regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtli-

⁷ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Fn 1), Hervorhebungen durch das Institut.

chen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“

Art. 109 a GG: „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.“

Art. 143 d GG Abs. 1 Sätze 2 und 3: „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 abweichen. Die Haushalte der **Länder** sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 erfüllt wird.“

Art. 143 d GG Abs. 2 Sätze 1, 4 und 5: „Als Hilfe für die 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 Millionen Euro jährlich gewährt werden. ... 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.“

1.2.2 Ausführungsgesetze auf Bundesebene

Der Bundesgesetzgeber hat die Grundgesetzänderungen zur Staatsverschuldung in einem Begleitgesetz⁸ zur Föderalismusreform in

8 Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform v. 10.8.2009, BGBl. I S. 2702.

jenen Punkten näher bestimmt, in denen dies vom Grundgesetz vorgesehen ist. Dieses Begleitgesetz besteht aus mehreren einzelnen Gesetzen. Deren Bestimmungen betreffen zum Teil auch die Länder.⁹

Stabilitätsratsgesetz¹⁰

§ 3 Abs. 2: Jedes einzelne **Land** ist verpflichtet, über die Haushaltslage einschließlich der Beachtung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen Bericht zu erstatten.

§ 5 Abs. 1: Im Falle einer drohenden Haushaltsnotlage ist das betroffene **Land** verpflichtet, Vorschläge für ein Sanierungsprogramm im Stabilitätsrat zu unterbreiten und das vereinbarte Sanierungsprogramm in eigener Verantwortung durchzuführen.

§ 5 Abs. 2: Die **Länder**, mit denen ein Sanierungsprogramm vereinbart wurde, werden verpflichtet, dieses Sanierungsprogramm durchzuführen und über den vereinbarten Abbau der Netto-Kreditaufnahme Bericht zu erstatten.

Konsolidierungshilfengesetz¹¹

Dieses Spezialgesetz stellt den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein **Konsolidierungshilfen aus dem Bundeshaushalt im Umfang von 800 Mio. Euro jährlich** in Aussicht. Zugleich verpflichtet es die genannten Länder zu einem vollständigen Abbau ihres strukturellen Finanzierungsdefizits im Zeitraum 2011 bis 2020 und gibt ihnen die jährlichen Abbauschritte vor.

§ 2 Abs. 1: „Die in § 1 Absatz 1 genannten **Länder**, die 2010 ein Finanzierungsdefizit aufweisen, sind im Zeitraum 2011 bis 2020 zu einem vollständigen Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits

9 Bemerkenswert ist, dass das sog. Artikel 115-Gesetz, das die näheren Bestimmungen für die Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme enthält, nur für den Bund gilt. Gesetz zur Ausführung von Art. 115 des Grundgesetzes = Artikel 2 Gesetz v. 10.8.2009, BGBl. I S.2702, 2704.

10 Ausführungsgesetz zu Art. 109 a GG: Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrats und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen = Artikel 1 Gesetz v. 10.8.2009, BGBl. I S. 2702.

11 Ausführungsgesetz zu Art. 143 d GG: Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen = Artikel 3 Gesetz v. 10.8.2009, BGBl. I S. 2702, 2705.

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 Ausgangswerts verringert wird ...“

§ 3: Bund und **Länder** werden dazu verpflichtet, die Konsolidierungshilfen je zur Hälfte zu finanzieren.

1.3 Stand der Umsetzung in Landesrecht (Stand August 2011)¹²

Aktueller Stand und Entwicklungstendenzen

Zwei Jahre nach Einfügung der Schuldenbremse in das Grundgesetz ist es an der Zeit festzustellen,

- **erstens:** In welchen Ländern wurde die Schuldenbremse bislang in Landesrecht (Landesverfassung, Landeshaushaltsordnung) umgesetzt?

- **zweitens:** Wie haben die Länder von ihrem Gestaltungsspielraum Gebrauch gemacht?

Das Grundgesetz nennt zwar keinen Zeitpunkt, bis zu dem die Schuldengrenze in das Landesrecht aufgenommen werden muss, bestimmt jedoch in Art. 143 d GG, **dass sich die Länder längstens bis zum 31.12.2019 nach altem Recht verschulden dürfen.** Überdies verlangt das Grundgesetz, die Haushalte der Länder so aufzustellen, dass sie **im Haushaltsjahr 2020 keine Einnahmen aus Krediten** aufweisen. Die Sonderregelung für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, die **Konsolidierungshilfen** erhalten, setzt sogar ausdrücklich voraus, dass die Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 vollständig abgebaut werden.¹³ Die

¹² Siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Landesrecht, Rundschreiben Nr. 4/2011 vom 24.2.2011, sowie darauf aufbauend: *Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.*, Pressekonferenz Schulden-Check Bundesländer, Berlin, 10.3.2011.

¹³ Siehe oben S. 5.

Länder sollten deshalb nicht länger zögern, ihr Landesrecht den neuen verfassungsgesetzlichen Vorgaben anzupassen, um eine gesetzliche und politische Grundlage für den Anpassungspfad ihres Haushalts an die neue Schuldenbremse zu besitzen. Insofern kann eine Zwischenbilanz nicht nur die Landesgesetzgeber und die Steuerzahler über den Stand der Umsetzung informieren, sondern auch die Umsetzung der Schuldenbremse in das jeweilige Landesrecht beschleunigen.

Zur Erstellung einer solchen Zwischenbilanz hat das Institut die einschlägigen Bestimmungen der sechzehn Landesverfassungen und Landeshaushaltsordnungen in ihren aktuellen Fassungen ermittelt und im Hinblick darauf untersucht, ob sie bereits die neue Schuldenbremse übernommen haben. Darüber hinaus hat das Institut auch die Gesetzesinitiativen berücksichtigt, die in den Ländern zur Begrenzung der Kreditfinanzierung auf den Weg gebracht und angenommen oder abgelehnt wurden. Der so ermittelte Stand der Umsetzung (Stichtag 1.8.2011) wird in den Anlagen 1 und 2 wiedergegeben.¹⁴

Anlage 1 enthält die geltenden Bestimmungen der **Landesverfassungen** zur Begrenzung der Kreditfinanzierung des Landeshaushalts.¹⁵ Demnach besitzen zur Zeit vier Länder Neuregelungen dieser Bestimmungen. Ergänzend werden in Anlage 1 die Vorschriften aufgeführt, die in den einzelnen Ländern für *Verfassungsänderungen* gelten. Damit wird berücksichtigt, dass Verfassungsänderungen in Hessen und in Bayern nicht nur die obligate Zweidrittel-Mehrheit im Landtag, sondern auch eine Mehrheit in einer Volksabstimmung finden müssen.

Anlage 2 gibt die geltenden **Bestimmungen der Landeshaushaltsordnungen** zur Kreditfinanzierung des Haushalts wieder, die vor allem in § 18 der jeweiligen Haushaltsordnung niedergelegt sind.¹⁶ Demnach wurde die neue Schuldengrenze (Haushaltsausgleich grund-

14 Diese Untersuchung war Grundlage des Statements, das der Präsident des Bundes der Steuerzahler Dr. K. H. Däke, auf einer gemeinsamen Pressekonferenz mit der INSM zum Schuldenstopp in den Bundesländern abgab. Siehe K. H. Däke, Schuldenstopp in den Bundesländern. Wer macht was?, Statement auf der gemeinsamen Pressekonferenz der INSM und des BdSt zum Schulden-Check Bundesländer, 10.3.2011.

15 Siehe unten S. 121 ff.

16 Siehe unten S. 134 ff.

sätzlich ohne Kreditaufnahme) bereits in sieben Landeshaushaltsordnungen aufgenommen. In diesen Fällen ist die Schuldenbremse zwar nur auf einfachgesetzlicher Basis, aber immerhin gesetzlich vorgegeben, und ist entweder bereits rechtswirksam oder wird in absehbarer Zeit in Kraft treten. Allerdings ist an Hand der Neufassungen des § 18 LHO auch zu erkennen, dass einige Länder die neue Schuldenbremse nicht „rein“ verwirklichen, sondern mit Bestandteilen der alten, investitionsbezogenen Kreditgrenze kombinieren.¹⁷

Anlage 3 fasst in Tabellenform die Ergebnisse der Anlagen 1 und 2 zusammen: Sie lässt diejenigen Länder erkennen, die bereits ihre Verfassungen und/oder ihre Landeshaushaltsordnung im Hinblick auf die Schuldenbremse geändert haben.¹⁸ Insbesondere benennt sie zusätzlich die entsprechenden **Gesetzesinitiativen**, die zur Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht angekündigt wurden, sich in der parlamentarischen Behandlung befinden oder gescheitert sind. Dabei handelt es sich um

- Gesetzesinitiativen zur Aufnahme der Schuldenbremse in die **Landesverfassung**;
- Gesetzesinitiativen zur Anpassung der **Landeshaushaltsordnung** an die Schuldenbremse sowie
- Vorgaben zur Berücksichtigung der Schuldenbremse in **Finanzplanung und Haushaltsplan**.

Anhand dieser Anlagen lässt sich feststellen, dass die Umsetzung der verfassungsgesetzlichen Schuldenbremse in Landesrecht ein uneinheitliches Bild bietet. Die Neuregelungen greifen von Land zu Land mehr oder weniger weitgehend in das geltende Recht ein, die Gesetzgebungsverfahren sind unterschiedlich weit gediehen und die Neuregelungen treten zu unterschiedlichen Terminen in Kraft. Dennoch können im Hinblick auf das Eingriffsniveau – Verfassung, Haushaltsordnung, Haushaltsplan – drei Fallgruppen unterschieden werden:

¹⁷ Ebenda.

¹⁸ Siehe unten S. 153.

Fallgruppe 1: Übernahme der Schuldenbremse in höherrangiges Recht (Landesverfassung)

Eine Gruppe von vier Ländern hat die Schuldenbremse bereits in höherrangiges Recht übernommen. Zu dieser Gruppe gehört vor allem **Schleswig-Holstein**, das als erstes Land die Schuldenbremse in seine Verfassung aufgenommen und zugleich die Landeshaushaltsordnung angepasst hat. Als weiteres Mitglied dieser „Avantgarde“ kann **Rheinland-Pfalz** betrachtet werden, obwohl es die Schuldenbremse lediglich in die Landesverfassung, aber (noch) nicht in die Landeshaushaltsordnung übernommen hat. Zu diesen beiden Ländern ist **Hessen** hinzugestoßen, nachdem in der Volksabstimmung am 27.3.2011 eine Mehrheit von 67,7 Prozent der Abstimmenden gebilligt hat, die zuvor vom Landtag beschlossene Schuldengrenze¹⁹ in die Verfassung aufzunehmen.²⁰ Neuestes Mitglied dieser „Avantgarde“ ist **Mecklenburg-Vorpommern**, dessen Landtag am 28. Juni 2011 der Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung zugestimmt hat.²¹

Fraglich ist, ob **Niedersachsen** zu den Vorreitern der Schuldenbegrenzung auf Landesebene gehören wird. Die Fraktionen von CDU und FDP haben zwar vor kurzem einen Gesetzentwurf für eine

19 Diese Schuldenbremse entspricht in ihren Grundzügen den Anregungen des *Bundes der Steuerzahler Hessen e.V.* Vgl. *derselbe*, Gemeinsam auf die Schuldenbremse – Strukturelles Haushaltsdefizit in fest vereinbarten Schritten bis 2016 auf Null reduzieren, Presseinformation v. 20.5.2010, sowie *derselbe*, Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen, Wiesbaden, 18.10.2010 (= Ausschussvorlage HAA/18/10 und HHA/18/51, Teil 4, S. 362 ff.) und *Hessischer Landtag*, Stenographischer Bericht der öffentlichen Anhörung vom 3.11.2010, S. 66 ff. Unterstützung erfuhr die Hessische Landesregierung insbesondere auch vom *Landesrechnungshof*. Vgl. *Rechnungshof*, Pressemitteilung v. 25.5.2009.

20 Vgl. *Hessischer Wahlleiter*, *Übersicht der bisher durchgeführten Volksabstimmungen*, www.wahlen.hessen.de.

21 Vgl. *Landtag Mecklenburg-Vorpommern*, Beschlussprotokoll über die Sitzung am 28.06.2011, S. 2. Der Abstimmung lag ein Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU zugrunde. Vgl. *Landtag Mecklenburg-Vorpommern*, Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und der CDU, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, LT-Drs. 5/4192 v. 2.3.2011.

entsprechende Änderung der Landesverfassung vorgelegt.²² Angesichts der Zusammensetzung des Parlaments kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass dieser Gesetzentwurf die für Verfassungsänderungen notwendige Mehrheit erhält. Offen ist auch, ob **Bremen** eine Schuldenbremse in seine Verfassung aufnehmen wird. Immerhin werden auch hier nach den Bürgerschaftswahlen im Mai dieses Jahres Änderungen von Landeshaushaltsordnung und/oder Verfassung erwogen.²³

Fallgruppe 2: Aufnahme der Schuldenbremse in einfaches Recht (Landeshaushaltsordnung)

Einer **zweiten Gruppe** können diejenigen Länder zugeordnet werden, die zwar Schuldenbremsen bereits in ihre **Landeshaushaltsordnungen** aufgenommen haben, jedoch eine entsprechende Änderung der Landesverfassung zur Zeit noch ablehnen oder mangels entsprechender (Zweidrittel-)Mehrheiten in den Landtagen nicht zu ändern vermögen.

So dürfte etwa die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassungen von **Baden-Württemberg** und **Bayern** noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Beide Länder fügten bereits eine Schuldenbremse in ihre Landeshaushaltsordnung ein, noch bevor sie auf Bundesebene in das Grundgesetz aufgenommen wurde, und stellten damit ihr

22 Vgl. *Fraktion der CDU, Fraktion der FDP*, Gesetzentwurf zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung, in: *Niedersächsischer Landtag*, Drs. 16/3748 v. 01.06.2011; *Niedersächsischer Landtag*, Erste Beratung Gesetz zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung, 16. Wahlperiode, 109. Plenarsitzung am 29.06.2011, S. 14078 ff. Vgl. dazu *Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen*, Niedersächsische Schuldenbremse: Guter Vorschlag der Landesregierung, www.steuerzahler-niedersachsen-bremen.de/wcsite.php?wc_c35368&wc_p=1&wc_lkm=1491.

23 Bisher wurde in der Bürgerschaft eine Änderung der Landesverfassung abgelehnt, eine Änderung der Landeshaushaltsordnung hingegen in Erwägung gezogen. Vgl. *Bremische Bürgerschaft*, Landtag, 17. Wahlperiode, Bericht und Dringlichkeitsantrag des nichtständigen Ausschusses „Umsetzung der Föderalismusreform II im Land Bremen“, LT-Drs. 17/1663 v. 21.2.11, S. 33. Zur neueren Entwicklung vgl. *SPD, Landesorganisation Bremen, Bündnis 90/Die Grünen, LV Bremen*: Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 18. Legislaturperiode der Bremischen Bürgerschaft 2011 – 2015, Entwurf v. 16.06.2011, S. 124.

finanzpolitisches Stabilitätsbewusstsein unter Beweis.²⁴ Gleichwohl betreiben die Regierungen und Landtage beider Länder zur Zeit keine entsprechende Verfassungsänderung.

In **Baden-Württemberg** hatten sich maßgebliche Politiker der alten Regierung *im Grundsatz* für diesen weitergehenden Schritt ausgesprochen, wollten aber die wirtschaftliche Entwicklung abwarten.²⁵ Auch die neue Landesregierung, die von den Grünen und der SPD gebildet wird, bekennt sich zur Begrenzung der Staatsverschuldung, plant aber keine Verfassungsänderung, wie aus dem Koalitionsvertrag hervorgeht.²⁶

In **Bayern** hält die Staatsregierung die Aufnahme der Schuldenbremse in die Verfassung *nicht für vordringlich*, weil es mit Art. 18 BayHO seit dem Jahre 2006 eine strenge Regelung gebe, die im Regelfall die Aufnahme von Schulden verbiete.²⁷ Indes sprechen, wie der Bay-

24 Baden-Württemberg hat mit dem Haushaltsstrukturgesetz 2007 ein grundsätzliches Verschuldungsverbot und eine Regelung zur Verwendung unerwarteter Steuermehreinnahmen für die Reduzierung der Verschuldung bzw. zur Rücklagenbildung in die Landeshaushaltsordnung aufgenommen (§ 18 LHO Baden-Württemberg). Zur Begründung vgl. *Landtag von Baden-Württemberg*, Gesetzentwurf der Landesregierung, Haushaltsstrukturgesetz 2007, Drs. 14/6612 v. 1.12.2006. Allerdings wird diese Grenze (41,7 Mrd. Euro) zur Zeit überschritten. Vgl. *Rechnungshof Baden-Württemberg*, Denkschrift 2011, S. 25.

25 Vgl. *Finanzminister Stächele* in der Stellungnahme zum Antrag der SPD-Fraktion, Umsetzung der Schuldenbremse nach den Regelungen in der Haushaltsordnung, LT-Drs. 14/6223 v. 19.4.2010, S. 5: „Vor einem Vorschlag für eine Änderung der Landesverfassung sollte ... die weitere wirtschaftliche Entwicklung abgewartet werden, damit eine zukunftsorientierte und nachbesserungsfeste Regelung geschaffen wird.“

26 Vgl. o.V., Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD Baden-Württemberg: „Der Wechsel beginnt.“, BaWü 2011 – 2016, April 2011, S. 55.

27 Vgl. *Finanzminister G. Fahrenscho*n, Entwurf des Doppelhaushalts 2011/2012, Rede im Bayerischen Landtag am 2. Februar 2011, S. 2: „In Bayern gibt es in der Regel keine Neuverschuldung mehr.“ Zudem ist der bayerische *Finanzminister* lt. *Rechnungshof* der Ansicht, dass die Anpassung an die Details noch einer sorgfältigen Abwägung der Argumente der gerade erst in Gang kommenden wissenschaftlichen und politischen Diskussion zur Umsetzung der Regelung in Landesrecht, insbesondere zur Konjunkturkomponente, bedürfe. Vgl. *Bayerischer Oberster Rechnungshof*, Jahresbericht 2010, S. 35.

rische Oberste Rechnungshof dargelegt hat, gute Gründe dafür, die Schuldenbremse in die Verfassung Bayerns aufzunehmen.²⁸

In den Ländern **Hamburg**²⁹, **Sachsen**,³⁰ **Sachsen-Anhalt**³¹ und **Thüringen**^{32,33} wurde die Schuldenbremse ebenfalls in die jeweiligen Landeshaushaltsordnungen aufgenommen, jedoch **mangels verfassungsändernder Mehrheiten** noch nicht in die Verfassung eingefügt.

Fallgruppe 3: Keine Aufnahme der Schuldenbremse in Landesrecht
Eine **dritte Gruppe** von Ländern hat bisher Anpassungen von Verfassung und Landeshaushaltsordnung an das neue Verfassungsrecht weder beschlossen noch in Aussicht gestellt, und zwar trotz parlamentarischer Initiativen (der Opposition) mit diesem Ziel. Zu dieser Gruppe gehören die Länder **Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen** und **Saarland**.

-
- 28 Der *Bayerische Oberste Rechnungshof* hat darauf hingewiesen, dass „im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung im 2. Nachtragshaushalt 2008 Art. 18 Abs. 1 und 2 BayHO insoweit für nicht anwendbar erklärt wurden, als Kredite in Höhe von 10 Mrd. Euro für die Kapitalzufuhr an die BayernLB erforderlich waren, da dieser Mittelbedarf nicht aus den regulären Einnahmen erwirtschaftet, sondern nur durch Kredite gedeckt werden konnte.“ In diesem Zusammenhang erinnert der Rechnungshof daran, dass nach der grundgesetzlichen Schuldenregelung Kredite, die in Ausnahmesituationen aufgenommen wurden, im Rahmen eines Tilgungsplans wieder zurückgeführt werden müssen. Eine solche Tilgungsregelung sehe aber das bayerische Recht nicht vor. Vgl. *ebenda*, S. 35 f.
- 29 Vgl. R. Heintze, D. Wersich, H.D. Roock, B. Stöver, K.-P. Hesse und Fraktion der CDU, Antrag betreffend Schuldenbremse – Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, in: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 20/108 v. 30.3.2011. Die CDU verfügt zur Zeit über 28 Sitze (von insgesamt 121 Sitzen) in der Hamburger Bürgerschaft.
- 30 Vgl. CDU (LV Sachsen) und FDP (LV Sachsen), Koalitionsvertrag vom 19.9.2009, S. 4. Die Koalition aus CDU und FDP verfügt über 72 der 129 Sitze, die Zweidrittelmehrheit beträgt 86 Sitze.
- 31 Vgl. CDU (LV Sachsen-Anhalt), SPD (LV Sachsen-Anhalt), Wachstum, Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag v. 13.4.2011, S. 9 („Umsetzung der in der Landeshaushaltsordnung verankerten Schuldenbremse“). Die schwarz-rote Koalition umfasst 67 Sitze, die Zweidrittelmehrheit beträgt 70 Sitze.
- 32 Vgl. Fraktion der FDP, Gesetzentwurf, Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen, LT-Drs. 5/2407 v. 16.3.2011. CDU und SPD verfügen über 48 Sitze, die Zweidrittelmehrheit beträgt 55 Sitze.
- 33 Zudem haben sich die CDU-Landtagsfraktionen der genannten mitteldeutschen Länder für eine Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassungen eingesetzt. Siehe unten, Anlage 3, mit weiteren Hinweisen zum Stand der Gesetzgebung in den einzelnen Ländern.

Das Abgeordnetenhaus von **Berlin** befasst sich zwar zur Zeit mit einem Antrag der FDP³⁴ zur Einführung der Schuldenbremse, doch eine entsprechende Änderung der Landesverfassung vor den Wahlen zum Abgeordnetenhaus wurde nicht beschlossen.³⁵ Wie sich der neue Landtag zur Schuldenbremse stellen wird, lässt sich nicht absehen.

Der Landtag von **Brandenburg** hat einen Antrag der CDU-Fraktion zur Einführung der Schuldenbremse³⁶ mit einer „deutlichen Mehrheit“ abgelehnt.³⁷ Nach Angaben des Finanzministers soll die Schuldenbremse des Landes, die der alten Fassung des Art. 115 Abs. 1 GG entspricht, so angewendet werden, dass im Jahre 2014 die Nettokreditaufnahme null beträgt.³⁸

In **Nordrhein-Westfalen** scheiterte die Landesregierung in der vergangenen Legislaturperiode mit einem Gesetzesvorhaben zur Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung³⁹. Die dafür erforderliche Zweidrittel-Mehrheit wurde in den Landtagswahlen im Herbst 2010 nicht erreicht. Zur Zeit liegt ein erneuter Gesetzesantrag der Fraktion der CDU⁴⁰ vor, der Finanzminister hat ein „parteiübergreifendes Nachdenken“ zur Schuldenproblematik angeregt.⁴¹

Dieser dritten Gruppe kann das **Saarland** hinzugerechnet werden. Zwar lehnt es eine Anpassung seines Verfassungs- und Haushaltsrechts ab, beabsichtigt jedoch, dem Konzept der Schuldenbremse in

34 Vgl. *Fraktion der FDP*, Dringlicher Antrag, Schuldenbremse auch in Berlin in der Verfassung verankern!, in: Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 16/3539; Plenarprotokoll 16/71, S. 6751 – 6757.

35 Die vorgesehenen Beratungen im Ausschuss für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung sowie im Hauptausschuss haben noch nicht stattgefunden.

36 Vgl. *Fraktion der CDU*, Schuldenbremse auch in Brandenburg umsetzen!, Antrag v. 16.2.2010, LT-Drs. 5/437.

37 Vgl. *Landtag Brandenburg*, Plenarprotokoll 5/11 v. 25.2.2010, S. 642 ff.

38 Vgl. ebenda, S. 648.

39 Vgl. *Landesregierung*, Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83), LT-Drs. 14/10358 v. 3.12.2009; Beschluss: Pl.-Protokoll 14/148, S. 17245.

40 Vgl. *Fraktion der CDU*, Gesetzentwurf, Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83) v. 12.1.2011 (Neudruck: 17.1.2011), LT-Drs. 15/1068.

41 Vgl. o. V., Pläne für Schuldenbremse, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 17 v. 21.1.2011, S. 4.

seiner Finanzplanung und in seinem Haushaltsplan 2011 Rechnung zu tragen, nämlich mittels der für ein Nehmerland obligatorischen Kürzung seines Finanzierungsdefizits um 10% (sog. Konsolidierungsverpflichtung⁴²). Darüber hinaus hat das Saarland einen Konjunkturstabilisierungsfonds eingerichtet, um die konjunkturelle Verschuldung von der strukturellen Verschuldung zu trennen.⁴³

Fazit

Die Umsetzung der Schuldenbremse auf Landesebene ist in Gang gekommen. Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern haben sie bereits in ihre Verfassungen aufgenommen, die Wähler in Hessen haben mit großer Mehrheit dafür gestimmt, die vom Landtag verabschiedete Schuldenbremse in die Verfassung einzufügen. Zwei Länder – Niedersachsen und Bremen – beraten zurzeit über eine Änderung ihrer Verfassungen im Sinne der neuen Schuldenbremse. Allerdings besitzen zehn Länder weiterhin Verfassungen ohne Schuldenbremse.

42 Siehe Ausführungsgesetz zu Art. 143 d GG: Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Fn 11).

43 Die Dotierung dieses Fonds soll sich nach der Berechnung des konjunkturellen Defizits richten, wie sie *Deubel* für die fünf Konsolidierungsländer empfohlen hat. Siehe dazu unten Fn 315.

Tabelle 1: Stand der Umsetzung der Schuldenbremse auf Landesebene

Stand: August 2011

Land	Neues Recht		LHO	Änderungen des alten Rechts geplant/abgelehnt	
	LVerf	LHO		LVerf	LHO
Fallgruppe 1: Übernahme der Schuldenbremse in LVerf vollzogen/geplant					
Schleswig-Holstein*	ab 2011	ab 2011	-	-	-
Rheinland-Pfalz	ab 1.12.2019	-	-	-	-
Hessen	ab 2020	-	-	-	-
Mecklenburg-Vorpommern	ab 2020	-	-	-	-
Niedersachsen	-	-	mehrheitlich geplant	Änd. wahrscheinlich	-
Bremen*	-	-	Änd. vorgeschlagen	Änd. wahrscheinlich	-
Fallgruppe 2: Bisher lediglich Aufnahme der Schuldenbremse in LHO ohne Änderung der Verfassung					
Baden-Württemberg	-	2007	nicht geplant	-	-
Bayern	-	2006	„nicht vordringlich“	-	-
Hamburg	-	ab 2013	Ablehnung wahrscheinlich	-	-
Sachsen	-	ab 1.1.2009	Keine Änderung geplant	-	-
Sachsen-Anhalt*	-	ab 17.12.2010	Keine Änderung geplant	-	-
Thüringen	-	ab 2011	Abl. wahrscheinlich	-	-
Fallgruppe 3: Bisher keine Aufnahme der Schuldenbremse in LV oder LHO					
Berlin*	-	-	Ablehnung wahrscheinlich	-	-
Brandenburg	-	-	Abgelehnt	-	-
Nordrhein-Westfalen	-	-	Abgelehnt, aber neue Initiative der Opposition	-	-
Saarland*	Berücksichtigung der Schuldenbremse in Haushalt u. Finanzplanung				

Ausführliche Tabelle mit Fundstellen siehe Anlage 3.

* = Länder, die gemäß Art. 143 d GG vom Bund für die Jahre 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Mio. Euro jährlich erhalten.

2. Verfassungsrechtliche Einwände schlagen nicht durch

Die Länder haben, wie soeben dargelegt, die Schuldenbremse des Grundgesetzes unterschiedlich schnell in ihr Landesrecht übernommen. Als Ursachen dafür lassen sich landespolitische Entwicklungen und Umstände anführen, insbesondere bevorstehende Wahlen, die mit diesem Thema anscheinend nicht belastet werden sollten. Hinzu kommen parteispezifische Besonderheiten, beispielweise die Ansicht, dass auf eine strukturelle Verschuldung aus (wirtschafts-) politischen Gründen nicht verzichtet werden sollte. Jedoch gibt es auf Länderseite auch Bedenken grundsätzlicher, verfassungsrechtlicher Art.

Kompetenzfrage: Durfte der Bund eine Schuldengrenze für die Länder beschließen?

Bereits während der Beratungen der Kommission zur Föderalismusreform⁴⁴ und insbesondere im Gesetzgebungsverfahren zur Einfügung der neuen Schuldengrenze in das Grundgesetz⁴⁵ war umstritten, ob der für das Grundgesetz zuständige Verfassungsgesetzgeber befugt ist, eine Schuldengrenze **auch für die Länder** zu beschließen und in das Grundgesetz aufzunehmen (*Kompetenzfrage*). Derartige Zweifel werden nicht nur von betroffenen Ländern, sondern auch von Staats- und Verfassungsrechtslehrern geäußert.⁴⁶ Das Bundesverfassungsgericht hätte diese Zweifel stillen können, weil ihm ein entsprechender Antrag des Landes Schleswig-Holstein⁴⁷ vorlag. In seiner Entscheidung vom 16.9.2011 hat es jedoch diesen Antrag mit einer verfahrensrechtlichen Begründung zurückgewiesen, ohne sich mit der eigentlichen Streitfrage zu befassen. Ausschlaggebend für das Bundesverfassungsgericht war, dass der Schleswig-Holsteinische

44 Vgl. insbesondere die *Kommissionsdrucksachen* 100 („Offener Brief der Vertreter der Landtage und der unterzeichnenden Stellvertreter in der Föderalismuskommission II“), 160 („Erklärung der Vertreter der Landtage“) und 169 („Antrag der Vertreter der Landtage“), veröffentlicht unter <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1373&id=1136>.

45 Vgl. *Deutscher Bundestag*, Rechtsausschuss, Beschlussempfehlung und Bericht, BT-Drs. 16/13221 v. 27.5.2009, S. 5 ff.

46 Siehe dazu den folgenden Abschnitt 2.1.

47 Ebenda.

Landtag gar nicht befugt war, den Antrag gegen die Verankerung der sog. Schuldenbremse im Grundgesetz zu stellen.⁴⁸

Effizienzfrage: Ist eine Schuldengrenze wirksam, der sich nicht alle Länder anschließen?

Der verfassungsrechtliche Streit über die Zulässigkeit einer grundgesetzlichen Schuldenbremse, soweit diese die Länder einbezieht, könnte die Wirkung der neuen Schuldenbremse beeinträchtigen (*Effizienzfrage*). Zwar hat Schleswig-Holstein zeitgleich mit der Verfassungsbeschwerde eine landesrechtliche Schuldenbremse beschlossen, die weitgehend mit den Vorgaben des Grundgesetzes übereinstimmt.⁴⁹ Wie jedoch die Umsetzung der Schuldenbremse in den übrigen Ländern bisher erkennen lässt,⁵⁰ verhalten sich nicht alle Länder derart grundgesetzkonform. Einige Länder beabsichtigen anscheinend, **keine neue Schuldenbremse** zu beschließen, und begründen dies mit unterschiedlichen Argumenten.⁵¹ Andere Länder nehmen offensichtlich an, dass jedenfalls eine **geringfügige strukturelle Verschuldung** in besonderen Fällen unbeachtlich und deshalb zulässig sei.⁵² Das folgende Schaubild fasst diese unterschiedlichen Umsetzungsversionen in einem Schema zusammen.

48 BVerfG, 2 BvG 1/10 v. 19.8.2011, www.bverfg.de/entscheidungen.

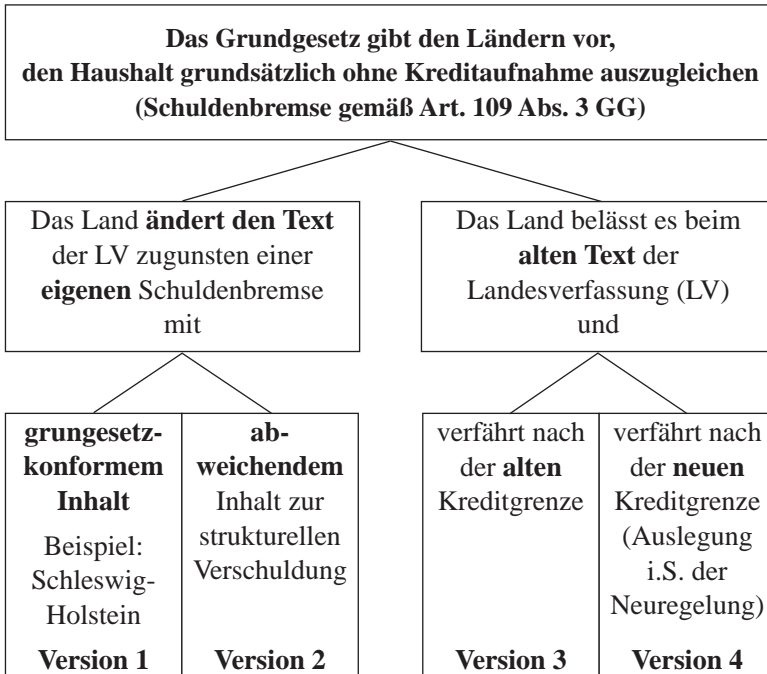
49 Siehe unten S. 121, Anlage 1 „Aktuelle Schuldengrenzen in den Länderverfassungen und verfassungsgesetzliche Anforderungen an ihre Neufassung“.

50 Siehe oben S. 6 ff.

51 Siehe dazu oben S. 10 ff.

52 Siehe unten S. 45 ff.

Versionen der grundgesetzlich vorgegebenen Schuldenbremse in den Ländern



Nach Ansicht des Instituts kann ausschließlich **Version 1**, nämlich eine grundgesetzkonforme Änderung der Landesverfassung nach dem Beispiel des Landes Schleswig-Holstein, **den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen**. Eine derartige Anpassung der Landesverfassung ist mit dem Grundsatz der Länderautonomie durchaus vereinbar (Abschnitt 2.1), während die Beibehaltung der alten Kreditgrenzen in den Ländern unvereinbar ist mit den neuen, grundgesetzlichen Vorgaben (Abschnitt 2.2).

2.1 Kein unzulässiger Eingriff des Bundes in Länderautonomie

Das Grundgesetz äußert sich zur Haushaltswirtschaft der Länder vor allem in **Artikel 109 GG**. Dieser postuliert in *Absatz 1* unverändert, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft **selbstständig und voneinander unabhängig** sind. Von diesem Grundsatz abweichend verlangt *Absatz 2* in seiner Neufassung von den Ländern, **gemeinsam** mit dem Bund jene Verpflichtungen zur Einhaltung der **Haushaltsdisziplin** zu erfüllen, die sich aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht ergeben;⁵³ in diesem Rahmen sollen Bund und Länder wie bisher den **Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts** Rechnung tragen.

Vor allem aber enthält Art. 109 GG in *Absatz 3* seiner Neufassung die zusätzliche Vorgabe, dass die **Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden**.⁵⁴ Zwar gilt dies unmittelbar nur für die *strukturelle* Verschuldung, während es den Landesgesetzgebern überlassen ist, die Voraussetzungen für die konjunkturelle und die katastrophenbedingte Kreditfinanzierung der Länderhaushalte selbst zu bestimmen. Jedoch darf auch diese situationsbedingte Kreditaufnahme nicht zu einer dauerhaften Verschuldung führen: Die *konjunkturelle* Verschuldung soll im Aufschwung mit Hilfe konjunkturbedingter Mehreinnahmen und Minderausgaben abgebaut werden, die *katastrophenbedingte* Verschuldung erfordert von vornherein die Vorlage eines verbindlichen Tilgungsplans. **Grundsätzlich soll also die als „Schuldenbremse“ bezeichnete Neuregelung als Schuldenstopp wirken.**

Die Vertreter der Länder haben im Bundesrat den Vorschlägen von CDU/CSU und SPD zur Begrenzung der Länderverschuldung im Grundgesetz mehrheitlich zugestimmt⁵⁵. Nachdem der Bundesge-

53 Es handelt sich um Verpflichtungen aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft nach Art. 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ex Art. 104 des EU-Vertrags): Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite, Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage und Leistung einer Geldbuße, beides in angemessener Höhe.

54 Siehe oben S. 3.

55 Vgl. *Bundesrat*, 859. Sitzung v. 12.6.2009, S. 252 (enthalten haben sich Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein).

setzgeber inzwischen seine aus der Verfassungsreform resultierenden „Hausaufgaben“ gemacht hat⁵⁶, sind nun eigentlich die Länder an der Reihe, das einschlägige Landesrecht, nämlich die Landesverfassung und das Landeshaushaltsrecht, an die Vorgaben des Grundgesetzes anzupassen. Insbesondere haben die Landesgesetzgeber die „nähere Ausgestaltung“ ihrer Verpflichtung zum materiellen Haushaltsausgleich vorzunehmen.

Änderungen der Landesverfassung bedürfen indes qualifizierter Mehrheiten in den Landesparlamenten, das heißt konkret zumeist: einer Zweidrittelmehrheit⁵⁷. Diese Regelung ist zwar durchaus sinnvoll, könnte freilich auch mit sich bringen, dass die Schuldenbremse, soweit sie die Länder betrifft, nicht in alle Landesverfassungen aufgenommen wird. Unter diesem Aspekt ist die Behauptung, die Schuldenbremse gefährde die grundgesetzlich garantierte **Autonomie der Landesparlamente**, von erheblichem politischen und verfassungsrechtlichen Gewicht. Aus ihr ergibt sich nämlich – wenn sie zuträfe –, dass nicht nur bereits vorgenommene Änderungen von Landesverfassungen, sondern bereits die ihnen zu Grunde liegenden Änderungen des Grundgesetzes unzulässig wären, soweit sie die Kreditfinanzierung von Landeshaushalten betreffen. Eine Aufnahme der Schuldenbremse in die Länderverfassungen könnte somit nicht in Betracht kommen.

Aus diesem Grunde ist es von nicht zu unterschätzender Bedeutung, dass die verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber den grundgesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbremse in den Ländern weder von der Mehrheit der Länder noch von der Mehrheit der Verfassungs- und Staatsrechtler geteilt wird. Dies geht bereits aus den Beratungen zur Schuldenbremse in der Föderalismuskommission hervor (siehe den folgenden Abschnitt 2.1.1) und ergibt sich nicht zuletzt auch aus den zahlreichen Anhörungen zur Schuldenbremse, die der Bundestag und

56 Siehe oben S. 4 ff.

57 In Bayern und Hessen bedürfen Verfassungsänderungen einer Zustimmung des Volkes, die in Hessen bereits erreicht wurde. Siehe oben S. 9. Zu den Konditionen der Verfassungsänderung in den einzelnen Ländern siehe Anlage 1.

mehrere Landtage in den letzten Jahren veranstaltet haben (siehe ebenfalls den folgenden Abschnitt 2.1.1).

2.1.1 *Länderautonomie als verfassungsgesetzliche Grundentscheidung zur Staatsstruktur*

Stellungnahmen während der Beratungen der Föderalismuskommission

Gegen das Kreditaufnahmeverbot, das die Schuldenbremse in Art. 109 GG den Ländern auferlegt, wendeten die Vertreter der Landtage von Anfang an vor allem ein, dass es gegen die in Art. 79 Abs. 3 GG enthaltene **Länderautonomie** verstoße.⁵⁸ Diese erkläre Änderungen des Grundgesetzes für unzulässig, „*durch welche die Gliederung des Bundes in Länder berührt*“ wird. Der Verstoß gegen diese „*Ewigkeitsgarantie*“ der Bundesstaatlichkeit wird konkret darin erblickt, dass mit dem Verschuldungsverbot des Grundgesetzes die *Haushaltsautonomie* der Länder in Frage gestellt wird. Damit werde eine wesentliche Komponente der Eigenstaatlichkeit der Länder beschädigt und die Gliederung des Bundes in Länder missachtet. Das **Bundesfinanzministerium** wies diese Bedenken unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurück.⁵⁹ Die **Fö-**

58 Siehe zum Beispiel die Reaktion der *Vertreter der Landtage* auf den Vorschlag des Bundesfinanzministeriums zu einer neuen Schuldenregelung, der letztendlich von der Föderalismuskommission und vom Gesetzgeber übernommen wurde: „*Ein solcher Vorschlag ist eine Provokation und für die Landesparlamente nicht hinnehmbar. Bei aller Anerkennung der Notwendigkeit neuer Schuldenregeln ist es nicht akzeptabel, das Budgetrecht der Landesparlamente durch eine Schuldenregel des Bundes zu beschneiden. Angesichts der allseits bekannten Versteinerung der Haushalte würde den Landesparlamenten mit neuen Schuldenregeln allein keineswegs nur ein Rahmen für die Gestaltung ihrer Haushalte vorgegeben, sondern geradezu eine Zwangsjacke angelegt. Die Länder und ihre Parlamente hätten kaum noch eigene Möglichkeiten und realistische Chancen, ihre Haushalte zu gestalten.*“ Vgl. *Vertreter der Landtage*, Offener Brief der Vertreter der Landtage und der unterzeichnenden Stellvertreter in der Föderalismuskommission II, 1.4.2008, S. 3, veröffentlicht in: *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Kommissionsdrucksache 100.

59 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer für Bund und Länder einheitlich geltenden Schuldenbegrenzungsregelung im Grundgesetz, in: *Bundesministerium der Finanzen*, Notwendigkeit und Inhalt einer neuen Schuldenregelung im Grundgesetz, Januar 2008, veröffentlicht in: *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Kommissions-Drucksache 096, Anlage 2.

deralismuskommission schloss sich letztendlich den Ausführungen des Bundesfinanzministeriums an;⁶⁰ damit folgte sie nicht den Bedenken der Länder, die zur Stützung ihres Standpunkts ein rechtswissenschaftliches Gutachtens von *H.P. Schneider* vorgelegt hatten.⁶¹

Stellungnahmen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Verfassungsänderung

Auch im Gesetzgebungsverfahren zur Grundgesetzänderung war das vorgeschlagene Verschuldungsverbot, soweit es sich auf die Länder bezieht, Gegenstand rechtswissenschaftlicher Beurteilungen und Stellungnahmen. Insbesondere befassten sich mit ihm der *Rechtsausschuss* und der *Finanzausschuss des Deutschen Bundestages*. Sie befragten am 4. Mai 2009 akademische Sachverständige zur neuen Schuldengrenze.⁶² Die Professoren *Hüde, Huber, Lange, Meyer* und *Korioth* sahen in der grundgesetzlichen Neuregelung der Verschuldung von Bund und Ländern **keinen verfassungsrechtlich unzulässigen Eingriff** in die Rechte oder in die Eigenstaatlichkeit der Länder.

Im Einzelnen führte *Hüde* aus, die Netto-Kreditaufnahme sei zwar ein wichtiger Aspekt, **gehöre aber nicht zum Kernbereich der Staatlichkeit der Länder**. *Huber* wies auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1972 hin, nach der die Staatlichkeit der Länder genügend berücksichtigt sei, wenn sie einen festen Anteil am Steueraufkommen besitzen. Auch *Lange (Gießen)* hob hervor, dass die Eigenstaatlichkeit der Bundesländer, was deren Einnahmen anbelangt, dadurch als gesichert angesehen wird, dass ihre angemessene Finanzausstattung gewährleistet ist. Daran ände-

60 Vgl. *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Beziehungen*, Beschlüsse vom 5.3.2009 (Fn 2).

61 Vgl. *H.-P. Schneider*, *Schuldenregelungen des Bundes für die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen*, Juli 2008 (= Kommissionsdrucksache 134 v. 3.9.2008).

62 Vgl. *Deutscher Bundestag*, Rechtsausschuss, Protokoll der gemeinsamen Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages (138. Sitzung) und des Finanzausschusses des Bundesrates am 4. Mai 2009, Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/12410), Gesetzentwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (BT-Drs. 16/12400), Protokoll Nr. 138. Siehe dazu auch die vom Rechtsausschuss zusammengestellten und unter dem Datum des 27.4.2009 veröffentlichten schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen.

re sich durch das Verschuldungsverbot nichts. *Hans Meyer (Berlin)* riet dazu, auf die Neuregelung des Art. 109 Abs. 3 GG als angeblich verfassungswidriger Verfassungsnorm solle man nicht allzu viel Zeit verwenden. Einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht könne der Bund in Ruhe entgegensehen. Angesichts des in Bund und Ländern angerichteten Schuldendesasters wirke es mehr als merkwürdig, dass die gerade in einer Demokratie zweifelhafteste Finanzierungsform der Verschuldung einen Staat ausmachen solle. In seiner *schriftlichen Stellungnahme* vertritt *Korioth* den Standpunkt, das Grundgesetz könne das Verbot struktureller Neuverschuldung anordnen, ohne Art. 109 Abs. 1 GG und Art. 79 Abs. 3 GG zu verletzen.⁶³ Die *enge Verbundenheit der Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder* rechtfertige Einschränkungen der Entscheidungsspielräume der Länder.

Jene höchstichterliche Entscheidung aus dem Jahre 1972, auf die sich das Bundesfinanzministerium und die meisten Sachverständigen beziehen, besagt in ihrem ersten Leitsatz, dass lediglich die verfassungskräftige Zuweisung eines **angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen** im Bundesstaat zum „**unentziehbaren Hausgut**“ der Länder gerechnet werden kann⁶⁴. Demnach würde die Freiheit der Länder, sich zu verschulden, **nicht** zum „unentziehbaren Hausgut“ der Länder gehören. Das Bundesverfassungsgericht hat, worauf *Lenz* und *Burgbacher*⁶⁵ hinweisen, die Staatsqualität der Länder ausdrücklich nicht davon abhängig gemacht, dass diese über ihren „angemessenen Anteil am Gesamtsteueraufkommen“ hinaus noch ein schrankenloses Verschuldungsrecht besitzen.

63 Vgl. *St. Korioth*, Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates zu den Gesetzentwürfen BT-Drucksachen 16/12410 und 16/12400, BR-Drucksachen 262/09 und 263/09, S. 4 f.

64 BVerfGE 34, 9, 19 f. - BvF 1/71 v. 26.7.1972. Diese Entscheidung betrifft die bundeseinheitliche Regelung von Besoldungs-, insbesondere Zulagenregelungen, die das Land Hessen nicht für sich gelten und nicht an die Stelle landesgesetzlicher Regelungen treten lassen wollte. Der Bund berief sich darauf, dass Hessen den Grundsatz der Bundestreue verletze, weil es bei seiner Regelung nicht die gebotene Rücksicht auf die gemeinsamen Belange aller Dienstherren in Bund und Ländern genommen habe.

65 Vgl. *Chr. Lenz, E. Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 35/2009, S. 2566.

Verfassungsrechtliche Bedenken äußerte in der Anhörung von Finanzausschuss und Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages vor allem *Wieland*. Er wies darauf hin, dass der Bund den Ländern weitgehend Art und Umfang der Ausgaben vorgebe und ihm nun mit dem Verschuldungsverbot die letzte Möglichkeit nehme, „**hinreichende Autonomie**“ zu entfalten. Deshalb sieht *Wieland* den Bund in der Verantwortung für die Länderfinanzen: *„Wenn der Bund den Ländern den Ausweg in die Verschuldung kraft seiner Verfassung abschneidet, ist er verantwortlich dafür, den Ländern nötigenfalls aus eigenen Mitteln eine hinreichende Finanzausstattung zu gewährleisten ... Sollte sich herausstellen, dass die Länder auch bei allen zumutbaren Sparanstrengungen nicht zu einem vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 in der Lage sind, ist der Bund gefordert.“*⁶⁶

Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde die Grundgesetzänderung zur Staatsverschuldung am 12. Juni 2009 im Bundesrat **bei nur drei Enthaltungen** (Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein) **angenommen**; Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein machten ihre verfassungsrechtlichen Bedenken in gesonderten Erklärungen geltend, nämlich die Missachtung des Vorrangs, den die Landesgesetzgebung bei der Schuldenbegrenzung der Länder besitze, und die Verletzung der Eigenstaatlichkeit der Länder.⁶⁷

*Stellungnahmen **nach** Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zur Verfassungsänderung*

Die Kritik an der Neuregelung verstummte auch nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens nicht. Ablehnend äußerte sich weiterhin der Verfassungsrechtler *H. P. Schneider* in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung⁶⁸ und in einem zuvor im Internet veröffentlichten Beitrag

66 Vgl. *J. Wieland*, Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates am 4. Mai 2009, S. 4.

67 Vgl. *Bundesrat*, 859. Sitzung v. 12.6.2009, S. 252, 267.

68 Vgl. *H. P. Schneider*, Selbstmord der Kostgänger, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 18.6.2009, S. 8.

zum Thema⁶⁹. Seiner Meinung nach werden die verfassungsrechtlichen Grenzen, die dem Verfassungsgesetzgeber von Art. 79 Abs. 3 GG gezogen werden, von der Schuldengrenze verletzt, weil sie **für den Normalfall gedacht und auf Dauer konzipiert** ist. Bei der Schuldenbremse handele es sich „nicht nur um „Grundsätze“, die für die Haushaltsplanung maßgeblich sein sollen, sondern um verbindliche detaillierte Vorgaben zu Kreditspielräumen, Obergrenzen und Ausgleichspflichten für jeden einzelnen Jahreshaushalt sämtlicher Länder, unabhängig davon, ob sie bereits über einen ausgeglichenen Primärhaushalt verfügen und/oder wie hoch sie sonst aktuell verschuldet sind.“⁷⁰ Bei einer Aufnahme dieser Vorgaben in das Grundgesetz wird nach Ansicht Schneiders zumindest die Einnahmenautonomie der Länder aus Art. 109 Abs. 1 GG „praktisch beseitigt“⁷¹; dadurch werde die Gliederung des Bundes in Länder, die in Art. 79 Abs. 3 GG als unabänderlich geschützt ist, in Mitleidenschaft gezogen. Schneider verweist auf ähnliche Bedenken mehrerer Staats- und Verfassungsrechtslehrer.⁷²

In diese Richtung gehen auch die weiterhin erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken der **Landtage von Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz**. Beide Landtage bemängeln, dass der Bund mit der Einfügung des Schuldenverbots in das Grundgesetz das **Haushaltsrecht der Länder** verletze, das sie als das **Königsrecht der Parlamente** bezeichnen. Über dieses Recht dürfe allein der Landesgesetzgeber befinden.⁷³ Diese Auffassung vertrat insbesondere auch

69 Vgl. *derselbe*, Die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Grenzen einer „Schuldenbremse“, www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/0905060_hans_peterschneider_schuldenbremse.pdf.

70 Ebenda, S. 8.

71 Ebenda.

72 Ebenda, S. 10 f.

73 Vgl. *Schleswig-Holsteinischer Landtag* (Hrsg.), Landtagspräsident Martin Kayenburg: Ja zur Schuldenbremse – aber durch Änderung der Landesverfassung, Presseticker v. 25.2.2009; *Landtag Rheinland-Pfalz* (Hrsg.), Schuldenbremse für Rheinland-Pfalz, Landtagspräsident Mertes: „Ort der Entscheidung ist der Landtag“, 28.5.2009.

das Lorenz-von-Stein-Institut,⁷⁴ machte aber die Verfassungswidrigkeit der Schuldenbremse letztendlich von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abhängig.⁷⁵ Dementsprechend beantragte der Landtag Schleswig-Holstein beim Bundesverfassungsgericht, eine Verletzung seiner verfassungsrechtlich verbürgten Rechte (Verfassungshoheit, Haushaltsautonomie) festzustellen.⁷⁶ Zugleich wies der Landtag Schleswig-Holstein darauf hin, dass es ihm mit diesem Antrag nicht darum gehe, sich dem Schuldenverbot zu entziehen, wie seine entsprechende Initiative zur Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung belege. In der gleichen Richtung, wenn auch wesentlich zurückhaltender, äußerte sich die **Konferenz der Landtagspräsidenten** in ihrer „Stuttgarter Erklärung“ vom Sommer 2010. Sie erinnerte an die Verantwortung der Verfassungsorgane dafür, dass

74 Siehe *Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften*, Stellungnahme v. 25.8.2009 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, zur Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Verankerung der Schuldenregelung in Art. 109 Abs. 3, S. 1 und 5 GG und zum Antrag der Fraktionen von CDU und SPD „Haushalt konsolidieren – Neuverschuldung auf Null reduzieren“, Drs. 16/2746, 16/2747 und 16/2771 Absatz 4, in: *Schleswig-Holsteinischer Landtag*, Umdruck 16/4571, Anlage, S. 2: „Art. 109 Abs. 3 S. 1,5 GG n.F. verstößt gegen die über Art. 79 Abs. 3 geschützten ‚Grundsätze‘ des Demokratie- und Bundesstaatsprinzips sowie die ‚Gliederung des Bundes in Länder‘. Er ist daher verfassungswidrig.“

75 Vgl. *dasselbe*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung, in: *Schleswig-Holsteinischer Landtag*, Umdruck 17/599, S. 2: „Solange das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsnorm des Art. 109 Abs. 2 GG ... nicht für verfassungswidrig erklärt, ist die Norm als derzeit geltendes Verfassungsrecht auch von den Landesparlamenten und Landesregierungen zu berücksichtigen.“, sowie dasselbe in der Anhörung selbst: „Ob ein unzulässiger Übergriff in die Budgethoheit der Landtage vorliege, sei Gegenstand der Klage des Landes Schleswig-Holstein vor dem Bundesverfassungsgericht. Ohne eine eigene Schuldenbremse sei eine Begründetheit der Klage vermutlich nicht gegeben.“ Vgl. *Schleswig-Holsteinischer Landtag*, Niederschrift der gemeinsamen Sitzung von *Finanzausschuss* (17. WP., 11. Sitzung) und *Innen- und Rechtsausschuss* (17. WP., 18. Sitzung) am 25.3.2010, S. 7.

76 Vgl. *Der Landtag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung 95/2010 v. 17.5.2010, S. 2; *Schleswig-Holsteinischer Landtag*, Bericht und Beschlussempfehlung des Innen- und Rechtsausschusses, LT-Drs. 16/2844 v. 9.9.2010. Bevollmächtigter des Landes Schleswig-Holstein ist der Rechtswissenschaftler *Prof. Hans-Peter Schneider*. Das Verfahren wurde inzwischen ohne Entscheidung in der Sache vom Bundesverfassungsgericht beendet. Siehe oben S. 16 f. und Fn 48.

Bestimmungen des Grundgesetzes nicht gegen die durch Artikel 79 Abs. 3 GG geschützten Grundprinzipien verstoßen.⁷⁷

d) Stellungnahmen in Anhörungen zur Anpassung von Landesverfassungen

Demgegenüber bestätigen die **Anhörungen**, die bisher auf **Landesebene** abgehalten wurden, dass **jedenfalls die Verfassungsrechtler** ganz überwiegend **keine Bedenken** gegen die Einbeziehung der Länder in eine Schuldenbremse des Grundgesetzes vorbringen, allerdings auch Vorschläge zur Gestaltung der Schuldenbremse im Einzelnen entwickeln.

- *U. Häde* weist in seiner Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des **Schleswig-Holsteinischen Landtags** darauf hin, dass die neue Schuldenbremse „... *nicht allein eine Konsequenz politischer Überlegungen zur Generationengerechtigkeit (ist, sondern) ... vielmehr die verbindlichen unionsrechtlichen Vorgaben (erfüllt), zu deren Umsetzung Deutschland bereits seit längerer Zeit verpflichtet gewesen wäre.*“⁷⁸
- Der **Landtag Nordrhein-Westfalen** veranstaltete zwei Anhörungen zur Einführung der Schuldenbremse in das Landesrecht, nämlich eine erste zum entsprechenden Gesetzentwurf der CDU- und FDP-Fraktionen⁷⁹ und eine zweite zur Initiative der Landesregierung⁸⁰. Unter verfassungsrechtlichen Aspekten sind insbesondere die Stellungnahmen und mündlichen Ausführungen

77 Vgl. *Landtag von Baden-Württemberg* (Hrsg.), Landesparlamente wollen ihren Beitrag für ein Europa der Bürger leisten und fordern mehr Mitspracherechte, Konferenz der Parlamentspräsidenten verabschiedet „Stuttgarter Erklärung“, Pressemitteilung 045/2010 v. 21.6.2010.

78 Vgl. *U. Häde*, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses und des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags am 25.3.2010 zur „Schuldenbremse“, in: *Schleswig-Holsteinischer Landtag*, Umbruck 17/536, S. 2.

79 Vgl. *Landtag Nordrhein-Westfalen*, Haushalts- und Finanzausschuss, 103. Sitzung v. 17.9.2009, Ausschussprotokoll 14/947, Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, LT-Drs. 14/9259.

80 Vgl. *derselbe*, Hauptausschuss, Haushalts- und Finanzausschuss, Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform, Gemeinsame Sitzung, 25.2.2010, Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83), Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 14/10358, Ausschussprotokoll 14/1093 v. 25.02.2010.

der Verfassungsrechtler *Chr. Gröpl*⁸¹, *St. Koriath*⁸², *H. Meyer*⁸³, *R. Wernsmann*⁸⁴ sowie der Steuerrechtler *D. Birk* und *H. Tappe* vom Institut für Steuerrecht⁸⁵ von Bedeutung. Sie stimmen – mit Differenzierungen im Einzelnen – darin überein, dass die Änderung von Artikel 109 GG nicht mit einer Verletzung von Artikel 79 Abs. 3 GG verbunden ist. Als bedenklich wird zwar die Gefahr eingestuft, dass die Länder wegen des Verbots der strukturellen Verschuldung einerseits, der mangelnden Kompetenz zur Erhöhung ihrer Steuereinnahmen andererseits, nicht mehr in der Lage sein könnten, die ihnen obliegenden Aufgaben zu erfüllen.⁸⁶ Jedoch ist diese mangelnde Kongruenz von Einnahmen und Ausgaben offensichtlich nicht dem Verbot der strukturellen Staatsverschuldung anzulasten, sondern eine Frage des Umfangs der Staatsausgaben und des Bund-Länder-Finanzausgleichs.

-
- 81 Vgl. *Chr. Gröpl*, Schuldenbremse für eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte umsetzen, Antworten zum Fragenkatalog, S. 1 ff., in: *Landtag Nordrhein-Westfalen*, 14. Wahlperiode, Stellungnahme 14/2820, S. 1 – 5.
- 82 Vgl. *St. Koriath*, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses (Fn 80), in: *Landtag von Nordrhein-Westfalen*, Stellungnahme 14/3202, S. 3, sowie Ausschussprotokoll 14/1093 v. 25.2.2010, S. 28: „Dass Länder von einer bestimmten Einnahmequelle ausgeschlossen werden, halte ich im Prinzip für unproblematisch. Wir haben das auch im Steuerrecht: Art. 105 des Grundgesetzes besagt klipp und klar, dass die Länder von den interessantesten Steuern ausgeschlossen sind, in dem Bereich also keine Regelungsbefugnis haben.“
- 83 Vgl. *H. Meyer*, Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen am 17.09.2009, in: *Landtag von Nordrhein-Westfalen*, Stellungnahme Nr. 14/2803, insbesondere S. 4: „Eine in der Verfassung verankerte kluge Schuldenbremse ist die einzige Möglichkeit, dieser horrenden Verirrung politischen Handelns und der daraus folgenden Selbststrangulierung Einhalt zu gebieten. In seiner Zielsetzung verdient der Entschließungsentwurf der Regierungsfaktionen also durchaus Lob.“, sowie die Ausführungen auf S. 5 f.: „Zur angeblichen Verfassungswidrigkeit der Verfassungsänderung“.
- 84 Vgl. *R. Wernsmann*, Stellungnahme zur Anhörung des Hauptausschusses am 25.02.2010, in: *Landtag von Nordrhein-Westfalen*, Stellungnahme Nr. 14/3273, S. 13: „Indes geht die herrschende Meinung mit Recht davon aus, dass diese Beeinträchtigung nicht zu einer prinzipiellen Preisgabe der Eigenstaatlichkeit führt.“
- 85 Vgl. *H. Tappe*, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Hauptausschusses, des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform am 25.2.2010, Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83) – LT-Drs. 14/10358, S. 2.
- 86 Vgl. *St. Koriath*, in: Ausschussprotokoll 14/1093 (Fn 82), S. 29: „Wenn die Länder in ein enges Korsett von bundesrechtlichen Vorgaben, was die Ausgaben angeht, gezwungen werden und gleichzeitig auf der Einnahmenseite wenig Spielraum haben, ..., ... kann ein Ausschluss der Länder von der sogenannten strukturellen Verschuldung unter dem Aspekt des Art. 79 Abs. 3 sehr wohl problematisch sein.“

- In der Anhörung zur Schuldenbremse, die das **Abgeordnetenhaus Berlin** abhielt, führte *M. Rossi* aus, dass die Haushaltsautonomie der Länder nicht so weit gehe, dass sich die Länder einer Verschuldungsregelung des Bundes erfolgreich widersetzen könnten. *Rossi* ist sich „...auch relativ sicher, dass das Bundesverfassungsgericht in diesem Sinne entscheiden wird, zumal ... der Verschuldungsspielraum der Länder faktisch und auch rechtlich, seit den Maastricht-Kriterien europarechtlich, längst eingeschränkt ist ... Also davor würde ich ... strikt warnen, mit einer entsprechenden Klage vor das Bundesverfassungsgericht zu gehen – das kann nur nach hinten losgehen.“⁸⁷ *H. Siekmann* erklärte in dieser Anhörung, dass die Kreditfinanzierung der Haushalte nach seiner Auffassung „im Ergebnis für sich genommen noch nicht von Artikel 79 Abs. 3 in Verbindung mit Artikel 20 gewährleistet (ist)“.⁸⁸ Allerdings nannte *Siekmann* als Voraussetzung seiner Einschätzung, dass den Ländern hinreichende andere Finanzmittel zur Verfügung stehen, um die ihnen verfassungsrechtlich übertragenen Aufgaben zu erfüllen.
- Die **Anhörung des Hessischen Landtags**⁸⁹ zur Schuldenbremse am 3.11.2010 erbrachte unter anderem die einvernehmliche Feststellung der anwesenden rechtswissenschaftlichen Sachverständigen⁹⁰, dass die Schuldenbremse verfassungsrechtlich zulässig und vom Land zu berücksichtigen ist, auch wenn im Einzelnen unterschiedliche Folgerungen und Empfehlungen aus dem neuen

87 Vgl. *M. Rossi*, Statement, in: *Abgeordnetenhaus Berlin*, Hauptausschuss, Geplantes Kreditfinanzierungsverbot für die Landeshaushalte im Grundgesetz (Schuldenbremse), Anhörung v. 13.5.2009, Wortprotokoll, Haupt 16/58, S. 4 f.

88 Vgl. *H. Siekmann*, Statement, ebenda, S. 8 f.

89 Vgl. *Hessischer Landtag*, Stenographischer Bericht, 19. Sitzung des Hauptausschusses und 28. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 3.11.2010.

90 *H. Pünder*, Hamburg; *J. Wieland*, Speyer; *St. Koriath*, München; *E. Reimer*, Heidelberg. Vgl. auch die schriftlichen Stellungnahmen von *Chr. Gröpl*, Saarbrücken, und *U. Häde*, Frankfurt (Oder), in: *Hessischer Landtag*, Ausschussvorlage HAA/18/10 und HHA/18/51, Eingegangene Stellungnahmen zu der schriftlichen/mündlichen Anhörung, Teil 1, 19.10.2010, S. 30 ff. (Gröpl) und S. 1 ff. (Häde).

Recht abgeleitet würden.⁹¹ **Dem Antrag des Landes Schleswig-Holstein beim Bundesverfassungsgericht wurde eine äußerst geringe Erfolgsaussicht eingeräumt.**⁹²

- In ihren schriftlichen Stellungnahmen für die **Anhörung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern**⁹³ äußerten die Verfassungsrechtler *U. Häde* und *St. Koriath* zwar gewisse Bedenken gegenüber der für Mecklenburg-Vorpommern entworfenen Schuldenbremse, ohne jedoch den Gesetzentwurf deshalb zu verwerfen. So wies *Häde* insbesondere auf Abweichungen des Entwurfs vom Wortlaut der grundgesetzlichen Vorgabe hin, kam aber letztendlich zu dem Ergebnis, dass der Entwurf die verbindlichen bundesrechtlichen Vorgaben „ganz überwiegend“ erfülle⁹⁴. *Koriath* hob hervor, dass der Gesetzentwurf generell weitreichende Ausnahmemöglichkeiten enthalte, befand allerdings auch, dass diese Raum ließen für einfachgesetzliche Korrekturen der Schuldenbremse, „*die erst bei der Normanwendung deutlich werden.*“⁹⁵

Schlussfolgerung zur Einführung der Schuldenbremse auf Landesebene

Auf den Punkt gebracht wurde die verfassungsrechtliche Beurteilung der länderbezogenen Komponenten der neuen Schuldengrenze von *Chr. Gröpl*. Anlässlich der geplanten Einführung einer Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen äußerte er in seiner schriftlichen

91 Vgl. *Hessischer Landtag*, Stenographischer Bericht (Fn 89), S. 105, insbesondere die dort wiedergegebene Feststellung von *Pünder*: „... mittlerweile ist deutlich geworden, wenn nichts geschieht, gilt das absolute Neuverschuldungsverbot aus Art. 109 Abs. 2 Satz 1 GG. Der hessische Gestaltungsspielraum besteht nur darin zu entscheiden, ob Hessen von diesen Ausnahmeregelungen Gebrauch macht oder nicht und wie Sie die Ausnahmeregelungen ausgestalten. Das Ob steht nicht mehr infrage.“

92 Ebenda („im Promillebereich bzw. nahe bei Null“).

93 Vgl. *Landtag Mecklenburg-Vorpommern*, Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern - Drs. 5/4192 - am 4.5.2011. Vgl. auch die Zusammenfassung der Anhörungsergebnisse in: *ders.*, Drs. 5/4439, S. 6ff.

94 Vgl. *U. Häde*, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Europa- und Rechtsausschusses des Landtags Mecklenburg-Vorpommern am 4. Mai 2011 zu dem „Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern“, Ausschuss-Drucks. 5/329, S. 2, 4.

95 Vgl. *St. Koriath*, Stellungnahme zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Drucksache 5/4192), 26.4.2011, Ausschuss-Drucks. 5/329-1, S. 8.

Stellungnahme zur Anhörung am 17.9.2009, dass Artikel 109 Absatz 3 GG n.F., nämlich das Verbot der strukturellen Verschuldung für die Länder, **weniger auf eine Beeinträchtigung, sondern vielmehr auf die Erhaltung der Autonomie der Länder hinwirke**.⁹⁶ In jedem Fall werde das bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes dadurch nicht im Sinne von Art. 79 Abs. 3 „berührt“.⁹⁷ Auch könnten sich die Länder hinsichtlich ihrer Verschuldungsmöglichkeiten **nicht auf die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG berufen**; ein mit dieser Garantie ausgestattetes Prinzip des „Verschuldungsstaates“ gebe es nicht, auch nicht für die Länder.⁹⁸

Stellungnahmen im Schrifttum

Ebenso wie in den Anhörungen überwiegen im **Schrifttum** diejenigen Stimmen, die das Verbot der strukturellen Verschuldung, das den Ländern im Grundgesetz auferlegt wird, für vereinbar erachten mit dem geltenden Verfassungsrecht, und zwar sowohl mit dem fundamentalen Festlegungen des Grundgesetzes zur föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland als auch mit der den Ländern zustehenden Finanz- und Haushaltsautonomie.⁹⁹

2.1.2 Ausgleich von Länderautonomie und Bundestreue

Das Institut hält die weit überwiegend vertretene Ansicht für zutreffend, dass keine verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen bestehen, die Verschuldung der Länder im Grundgesetz zu begrenzen. Wie das

96 Vgl. *Chr. Gröpl* (Fn 81), S. 4.

97 Vgl. *derselbe*, Die „Schuldenbremse“ in Hessen, in Rheinland-Pfalz und im Saarland, in: *Hessischer Landtag*, Ausschussvorlage HAA/18/10 und HHA/18/51, Eingegangene Stellungnahmen zu der schriftlichen/ mündlichen Anhörung (Fn 90), S. 36.

98 Ebenda.

99 Vgl. insbesondere *J. Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat, in: *Neue Verwaltungszeitschrift*, 2009, S. 1333, 1338 ff., *I. Kemmler*, Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat, in: *Die öffentliche Verwaltung* 2009, S. 549, 554 ff.; *St. Koriath*, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, in: *Juristen-Zeitung*, 2009, S. 729, 731 f., *Chr. Lenz*, *E. Burgbacher* (Fn 65), S. 564 ff.; *Chr. Ohler*, Maßstäbe der Staatsverschuldung nach der Föderalismusreform II, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 2009, S. 1265, 1273 f.; *B. Scholl*, Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG, in: *Die öffentliche Verwaltung* 4/2010, S. 168ff., *Chr. Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, in: *Juristen-Zeitschrift* 2009, S. 721, 728.

Institut bereits vor etlichen Jahren ausgeführt hat,¹⁰⁰ ist diese Begrenzung mit der föderalen Grundstruktur der Bundesrepublik Deutschland durchaus vereinbar, wenn nicht sogar zwingend verbunden, weil eine unbegrenzte, übermäßig in Anspruch genommene Verschuldung der Länder die Gefahr einer viel weitergehenden Beschädigung dieser Grundstruktur birgt. Hinzu kommt, dass die Vorgaben des (inzwischen verschärften¹⁰¹) europäischen Stabilitätspakts von der Bundesrepublik Deutschland kaum erfüllt werden könnten, wenn dafür allein der Bund verantwortlich wäre.

Dem **Autonomieprinzip**, auf das sich die Länder in seiner Konkretisierung als Haushaltsautonomie berufen, steht das verfassungsgesetzliche Gebot der **Bundestreue** gegenüber, das von den Gliedern des Bundes, also vom Bund und den Ländern, ebenfalls zu beachten ist. Artikel 20 Abs. 1 GG bestimmt nämlich, dass die Bundesrepublik Deutschland ein **Bundesstaat** ist. In ihm sind sowohl der Bund als auch die Länder nach dem Grundgesetz Staaten; die Staatsgewalt der Länder ist eigenständig und nicht vom Bund abgeleitet.¹⁰² Gerade deshalb gilt der ungeschriebene Verfassungsgrundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens¹⁰³: Der Bund und die Länder sind als Glieder eines gemeinsamen Staates dazu verpflichtet, die Interessen des Gesamtstaats bzw. seiner Glieder wechselseitig zu berücksichtigen.¹⁰⁴

Den Besonderheiten dieser Staatsform wird am besten entsprochen, wenn die Prinzipien der Länderautonomie und der Bundestreue auch im Bereich der Staatsfinanzen miteinander verknüpft werden. Einerseits würden völlig eigenständige Haushalte des Bundes und der Länder eher einem Staatenbund als einem Bundesstaat entsprechen; an-

100 Vgl. zum Folgenden *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Defizitbegrenzung im Bundesstaat, Heft 85 der Schriftenreihe, 1997, S. 64 ff.

101 Vgl. *Council of the European Union*, Council reaches agreement on measures to strengthen economic governance, Brussels, 15.3.2011 (7691/11, PRESSE 63).

102 Vgl. *M. Sachs*, Kommentar zu Art. 20 GG, Anm. 68 ff., in: *M. Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 1999, S. 764 ff.

103 BVerfGE 12, 205 [254].

104 Ebenda. Vgl. bereits BVerfGE 1, 299 [315]: „... alle an dem verfassungsrechtlichen „Bündnis“ Beteiligten sind gehalten, dem Wesen dieses Bündnisses entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung seiner und der wohlverstandenen Belange seiner Glieder beizutragen (...).“

dererseits würde eine vollständige Beherrschung der Finanzen durch den Oberverband des Bundesstaates die vom Verfassungsgesetzgeber und von den Mitgliedern des Bundes gewollte Eigenständigkeit der Länder in Frage stellen. Zum Ausgleich dieser beiden in der Tendenz gegenläufigen Prinzipien hat das Grundgesetz die Selbstständigkeit der Haushaltswirtschaft eingebunden in die **Verfassungspflicht sowohl des Bundes als auch der Länder zu bundesfreundlichem Verhalten**¹⁰⁵. Dieser Standpunkt wird im verfassungsrechtlichen Schrifttum allgemein geteilt.¹⁰⁶

Ein solcher Ausgleich zwischen Länderautonomie und Bundestreue ist *insbesondere bei der Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte* erforderlich und muss deshalb grundsätzlich zulässig sein. Entscheidend für die *Verfassungsmäßigkeit* dieses Ausgleichs ist freilich, dass sich der Eingriff in die Haushaltsautonomie der Länder zu Recht auf den Grundsatz der Bundestreue berufen kann. Das ist ohne Frage dann der Fall, wenn mit diesem Eingriff einer deutlich verfassungswidrigen Entwicklung der Staatsverschuldung Einhalt geboten werden soll und ein milderer Mittel nicht zur Verfügung stünde bzw. nur unzureichend wirken würde. Eine ständig zunehmende Verschuldung des Staates droht nämlich den gesamten Bundesstaat, also sowohl **den Bund als auch die Länder**, auf Dauer fiskalisch zu erdrosseln.¹⁰⁷ Somit liegt eine wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung sowohl im Interesse des Bundes als auch jedes einzelnen Landes. Und offensichtlich besitzt eine solche Begrenzung dann die günstigsten Erfolgsaussichten, wenn sie Bund und Länder umfasst und bei beiden gleich wirksam ist.

105 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Innerstaatliche Umsetzung von EG-rechtlichen Vorgaben zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite, Papier v. 20.6.1996, S. 9.

106 Vgl. insbesondere *T. Maunz*, Kommentar zu Art. 109 GG, Anm. 9, in: *T. Maunz, G. Dürig, R. Herzog, R. Scholz* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, sowie die Nachweise in *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Defizitbegrenzung im Bundesstaat (Fn 100), S. 65, insbesondere Fn 229.

107 Das *Bundesverfassungsgericht* hat wiederholt dargelegt, dass die *geltende Kreditgrenze*, nämlich die „Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen“, *offensichtlich untauglich* ist, die Staatsverschuldung zu begrenzen. Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 6), S. 110 ff.

Die Begrenzung der Staatsverschuldung entspricht zudem gewichtigen *wirtschafts-, haushalts- und finanzpolitischen Interessen des Gesamtstaats sowie den allgemeinen Interessen der Steuerzahler*. Der anzustrebende materielle Haushaltsausgleich im Bundesstaat ist jedoch ohne Mitwirkung der Länder praktisch nicht zu erreichen. Deshalb sind beide, sowohl der Bund als auch die Länder, zu einem weitgehenden Verzicht auf eine Kreditfinanzierung ihrer Haushalte verpflichtet, auch wenn dies zu Lasten politischer Ausgaben- und Gestaltungsinteressen im Bund und in den Ländern gehen sollte.

Somit müssen Einschränkungen der Haushaltsautonomie, insbesondere der Kompetenz zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke des Haushaltsausgleichs, zulässig sein, wenn sich, wie in Deutschland, die erforderliche Zurückhaltung bei der Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte nicht von selbst einstellt; die Einschränkungen sollten sowohl vom Bund als auch von den Ländern hingenommen werden, sofern und soweit sie nicht über das sachlich Gebotene hinausgehen. Dabei sollten die Länder als Grundelemente des Bundesstaats bei der Begrenzung der Staatsverschuldung einerseits so viel an Kompetenzen wie möglich behalten, sollten aber andererseits so viel an Einschränkungen ihrer Haushaltsautonomie akzeptieren, wie im gemeinsamen Interesse erforderlich ist.

Dass sich aus der übermäßigen Inanspruchnahme einer scheinbar unbegrenzten Staatsverschuldung erhebliche Gefahren und Mängel für Kreditwürdigkeit und Zahlungsfähigkeit des Staates ergeben können, macht sich zurzeit bei mehreren EU-Mitgliedstaaten bemerkbar.¹⁰⁸ Deshalb dürften weder der Bund noch die Länder einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf die Beibehaltung ihrer alten Rechtspositionen oder gar auf eine praktisch unbeschränkte Kreditfinanzierung ihrer Haushalte besitzen. Zudem wird den Ländern nicht ausnahmslos untersagt, die Kreditaufnahme zur Finanzierung ihrer Haushalte einzusetzen. Die Länder haben nämlich (ebenso wie der Bund) das Recht, unter bestimmten Voraussetzungen *konjunkturbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben sowie Mehrausgaben aufgrund*

¹⁰⁸ Vgl. dazu kurz und informativ *Deutsche Bundesbank*, Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet, in: *dieselbe*, Monatsbericht Mai 2011, S. 22 f.

von *Katastrophen* mit Hilfe der Kreditaufnahme zu decken.¹⁰⁹ In diesen Fällen hat das Grundgesetz die *nähere Gestaltung* der Kreditaufnahme den Ländern überlassen.¹¹⁰ Schließlich sollten die Länder berücksichtigen, dass ihnen in den Beratungen der Föderalismuskommission sogar die Möglichkeit einer begrenzten strukturellen Neuverschuldung eingeräumt worden war, die sie aber selbst mehrheitlich abgelehnt haben.¹¹¹ Deshalb sollten nach Ansicht des Instituts die neuen Grenzen für die Verschuldung von Bund und Ländern auch auf dem verfassungsgerichtlichen Prüfstand bestehen können, falls es zu einer erneuten Vorlage der neuen Schuldengrenze beim Bundesverfassungsgericht kommt.

2.1.3 Eingriff in die Länderautonomie verfassungsgemäß

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Verfassungsgesetzgeber seine Kompetenzen mit der Neuregelung der Staatsverschuldung im Grundgesetz nicht überschritten haben dürfte. Weder wird die Autonomie der Länder über das notwendige und damit auch zulässige Maß hinaus beschränkt, noch wird die Gliederung des Bundes in Länder in Frage gestellt.¹¹² Deshalb sollte die neue Schuldengrenze als Beitrag zu einem verfassungskompatiblen Verschuldungsverhalten des Bundes und der Länder gewürdigt und der praktischen finanzpolitischen Bewährung ausgesetzt werden.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken der Länder, insbesondere des Landes Schleswig-Holstein,¹¹³ müssen deshalb nicht übergangen werden. Zunächst ist es wichtig und richtig, dass diese Bedenken dem

109 Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und 3 GG. Siehe oben S. 3.

110 Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG. Ebenda.

111 Vgl. dazu die Ausführungen von *P. Steinbrück*, in: *Bundesrat*, 859. Sitzung v. 12.6.2009, S. 251 f.: „*Im Übrigen ist es nicht der Vorschlag des Bundes gewesen, Ihnen eine strukturelle Verschuldung von Null für 2020 vorzuschreiben. Herr Seehofer wird sich an eine bemerkenswerte Auszeit sehr genau erinnern. ... Denn aus dieser Auszeit sind alle herausgekommen nach dem Motto: Wir wollen für die Länder 2020 ein strukturelles Defizit von null haben. Der Bund hätte Ihnen dies nicht oktroyiert. Wir wären vielmehr den 0,5 % aus dem Maastrichter Vertrag gefolgt, in der naheliegenden Aufteilung von 0,35 % und 0,15 %, um die es dabei ging.*“

112 Siehe oben S. 3 ff. Vgl. auch die bündige Zusammenfassung der verfassungsrechtlichen Argumentation bei *B. Scholl*, Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG (Fn 99), S. 168 (Abschnitt 6).

113 Siehe oben S. 25 f.

Bundesverfassungsgericht vorgelegt wurden, so dass sie höchststrich-terlich gewürdigt und in letzter Instanz auf ihre Berechtigung geprüft werden können. Nur das Bundesverfassungsgericht kann letztendlich befinden, ob Nachbesserungen der Schuldenbremse erforderlich sind, um den verfassungsrechtlichen Bedenken des Landes Schleswig-Holstein (und anderer Länder) Rechnung zu tragen.

Da diese Bedenken letzten Endes darauf hinauslaufen, dass die Länder aufgrund der Neuregelung der Staatsverschuldung eine Verringerung ihrer finanziellen „Bewegungsfreiheit“ *bei den Einnahmen* hinnehmen müssen,¹¹⁴ könnte das Bundesverfassungsgericht Fingerzeige für eine verfassungskonforme Gestaltung der Ländereinnahmen geben. Insbesondere könnte es den Gesetzgeber darauf hinweisen, dass Nachbesserungen bei den Ländereinnahmen sowohl in einer Stärkung der Länderautonomie bei Umfang und Gestaltung der öffentlichen Aufgaben als auch in einer Erweiterung der Steuerautonomie der Länder bestehen können, eine Aufweichung der Schuldenbremse hingegen nicht in Betracht kommt.¹¹⁵ Nicht zuletzt sollte sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts entnehmen lassen, dass diejenigen Länder ihre Kompetenzen hinsichtlich der Verschuldungsmöglichkeiten überschreiten, die sich in ihrem Landesrecht Ausnahmen vom Verbot der strukturellen Verschuldung einräumen.¹¹⁶ Diese Erwägungen gelten auch nach der prozessualrechtlich begründeten Zurückweisung des Antrags, den der Landtag Schleswig-Holstein beim Bundesverfassungsgericht gestellt hatte.¹¹⁷

2.2 Änderung des Länderrechts erforderlich

Wie soeben dargelegt, darf der Bund im Grundgesetz den Ländern zwar Grenzen der Verschuldung vorgeben, ohne damit die verfassungsgesetzlich verbürgte Autonomie der Länder zu verletzen, doch sind die Länder nicht verpflichtet, diese Vorgaben quasi automa-

114 Vgl. J. W. Wieland (Fn 66) und St. Koriath (Fn 86).

115 So bereits der Vorschlag des *Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen* an Bundesfinanzminister Peer Steinbrück vom 10.02.2007, S. 5.

116 Siehe dazu im Einzelnen unten S. 45 ff.

117 Siehe Fn 48 und 76.

tisch in ihre Verfassungen aufzunehmen. Besonders eindrücklich hat *Schneider* darauf hingewiesen, dass „*der Bund ... die Länder ... nicht zwingen (kann), ihre Verfassungen zu ändern, wenn es in den Landesparlamenten an den dazu erforderlichen Zweidrittelmehrheiten fehlt.*“¹¹⁸ Die verfassungsrechtlichen Konsequenzen einer derartigen Weigerung erscheinen zunächst nicht besonders ins Gewicht zu fallen: In denjenigen Fällen, in denen das Land die Anpassung seiner Verfassungen an die Vorgaben des Grundgesetzes zur Staatsverschuldung unterlässt, kommt es zwar zu Abweichungen vom Grundgesetz. Jedoch bestehen derartige Diskrepanzen auch in anderen Rechtsbereichen.¹¹⁹ Der Vorrang des Bundesrechts vor dem Landesrecht macht Anpassungen des Landesrechts in solchen Fällen eigentlich unnötig, bei der Schuldenbremse empfehlen sie sich jedoch aus praktisch-politischen Gründen.

2.2.1 Verfassungsrechtlicher Mindestbedarf an Änderungen

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die Schuldenbremse aus mehreren Komponenten besteht.¹²⁰ Von ihnen kann nur das **Verbot der strukturellen Verschuldung** als grundgesetzliche „Durchgriffsbestimmung“ verstanden werden, die Vorrang vor entsprechenden Landesregelungen besitzt und deshalb **ohne weiteres verbindlich für die Länder ist**. Die Länder brauchen also das Verbot der strukturellen Verschuldung nicht in ihre Verfassung aufzunehmen, um ihm rechtliche Geltung zu verschaffen.¹²¹ Bei der **konjunktur- und katastrophengebundenen** Verschuldung hingegen überlässt das Grundgesetz den Ländern ausdrücklich die Festlegung der Konditionen, die in solchen Fällen der Kreditaufnahme erfüllt sein müssen. Deshalb können die Länder die **konjunktur- und katastrophengebundene Verschuldung nur in Anspruch nehmen, wenn sie die Bedingungen für deren Inanspruchnahme (landes)gesetzlich bestimmen**.

118 Vgl. *H. P. Schneider*, Selbstmord der Kostgänger (Fn 68).

119 So ist nach Art. 21 Abs. 1 Satz 2 der Hessischen Verfassung die Todesstrafe zulässig bei besonders schweren Verbrechen, Art. 102 des Grundgesetzes schafft die Todesstrafe hingegen ab.

120 Siehe oben S. 19.

121 Zum aktuellen Stand der Umsetzung der Schuldenbremse in die Landesverfassungen siehe oben S. 8 ff.

Die Frage nach der rechtlichen Verortung der Schuldenbremse im Landesrecht war auch Gegenstand einer Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen.¹²² In dieser Anhörung trug der Sachverständige *Korioth* vor, dass die **strukturelle Verschuldung** den Ländern ab dem Jahr 2020 verschlossen ist, und zwar **unmittelbar** aufgrund der entsprechenden Bestimmung des Grundgesetzes.¹²³ Das Verbot der strukturellen Verschuldung müsse deshalb **nicht** im Landesrecht geregelt werden, doch diene eine solche Verfassungsänderung der Klarstellung.¹²⁴ Von den Ausnahmetatbeständen (**konjunktur- und katastrophenbedingte Verschuldung**) dürfe das Land jedoch keinen Gebrauch machen, ohne zuvor die vom Grundgesetz dafür verlangten landesrechtlichen Regelungen zu beschließen.¹²⁵

Die Schuldenbremse ist also in den Ländern hinreichend rechtlich fundiert, wenn sie

- erstens, soweit sie in die Länderautonomie eingreift, im **Grundgesetz** vorgegeben wird, und wenn sie
- zweitens, soweit das Grundgesetz die Gestaltung den Ländern überlässt, von diesen im **Landesrecht** geregelt wird.

Deshalb könnten sich die Länder darauf beschränken, die verfassungsrechtlich unverzichtbare Änderung der Landshaushaltsordnung im Hinblick auf die konjunktur- und katastrophenbedingte Verschuldung zu beschließen; die überholten Bestimmungen der *Länderverfassungen* zur Staatsverschuldung könnten hingegen bestehen bleiben. Dies würde die politisch allemal aufwändigen Verfahren zur Änderung der Landesverfassungen ersparen, ohne dass deshalb, wie

122 Vgl. *Landtag Nordrhein-Westfalen*, Anhörung des Hauptausschusses, des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform am 25.2.2010, Fn 80.

123 Zum Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG siehe oben S. 3.

124 Vgl. *St. Korioth*, Ausführungen in der Anhörung des Hauptausschusses, des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform (Fn 122), S. 39.

125 Ebenda. Die (von der früheren Landesregierung) vorgeschlagene Neufassung des Art. 83 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen hätte nach *Korioth* die Grundentscheidung dafür werden können, dass man sich diese Verschuldungsmöglichkeiten erhält.

die Beispiele Baden-Württemberg¹²⁶ und Bayern¹²⁷ sowie Hamburg¹²⁸ und Thüringen¹²⁹ belegen, auf eine landesrechtliche Begrenzung der Staatsverschuldung verzichtet werden müsste.

Indes ist zu befürchten, dass dieser **verfassungsrechtliche Minimalismus** – die Länder ändern das Landesrecht gerade nur soweit, wie es unbedingt erforderlich ist – den **Keim des Missbrauchs und des Scheiterns** in sich trägt, denn er lässt die politisch stets virulente Gefahr einer Umgehung der Schuldenbremse außer Acht. Um diese Gefahr einzudämmen und um die Voraussetzungen für eine optimale Wirkung zu schaffen, sollte die Schuldenbremse in jedem Land nicht nur in die Landeshaushaltsordnung, sondern auch und vornehmlich in die Landesverfassung aufgenommen werden (wie es bereits Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern vorgemacht haben¹³⁰). Dies hätte eine Stärkung der Bestandskraft zur Folge: Änderungen der Schuldenbremse könnten nicht wie Änderungen der Landeshaushaltsordnung mit einfachen Mehrheiten im Landtag beschlossen werden, beispielsweise im Rahmen von Haushalts(begleit)gesetzen, sondern würden ebenso wie andere Änderungen der Landesverfassung eine Zweidrittelmehrheit im Landtag benötigen, in einzelnen Ländern sogar zusätzlich die Mehrheit in einer Volksabstimmung.

126 Die Landeshaushaltsordnung für **Baden-Württemberg** v.19.10.1971 in ihrer Fassung vom 1.1.2008 besagt in § 18 Abs 1: „*Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Gesamtverschuldung soll den am 31. Dezember 2007 erreichten Betrag nicht dauerhaft überschreiten.*“

127 Die Haushaltsordnung des **Freistaats Bayern** enthält in § 18 Abs. 1 mit Wirkung vom 1.1.2006 die Vorgabe: „*Der Haushaltsplan soll regelmäßig ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden.*“

128 § 18 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung der **Freien und Hansestadt Hamburg** lautet (mit Wirkung ab 1.1.2013): „*Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.*“

129 § 18 Abs. 1 der **Thüringer Landeshaushaltsordnung** bestimmt mit Wirkung vom 31.7.2009 ebenfalls: „*Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.*“

130 Siehe oben S. 9 ff.

2.2.2 *Altes Verfassungsrecht – neues Haushaltsrecht:* *Nicht zu empfehlen!*

Die Empfehlung, die Schuldenbremse auf Landesebene mit allen drei Komponenten in die Landesverfassung aufzunehmen, stützt sich nicht zuletzt auf die im Folgenden dargestellten, exemplarischen Missbrauchserfahrungen, die mit der Beibehaltung alten Verfassungsrechts in den Ländern im Gefolge der Finanzreform 1970/72 gesammelt werden mussten. Die Kombination „Neues Haushaltsrecht – Altes Verfassungsrecht“ gab es nämlich schon damals und sie leistete erwiesenermaßen Missbräuchen der Staatsverschuldung zu Lasten der Steuerzahler Vorschub. Wie der folgende Exkurs im Einzelnen belegt, wurden wiederholt alte Verfassungstexte zur Staatsverschuldung nicht entsprechend aktuellen Erkenntnissen und Rechtslagen angewendet, sondern so ausgelegt, dass sie die Ausweitung der Staatsverschuldung nicht behinderten.¹³¹ Deshalb sollten die **Länderverfassungen** diesmal sozusagen **sicherheitshalber** von den alten Bestimmungen zur Kreditaufnahme bereinigt und mit den Bestimmungen zur neuen Schuldengrenze auf den neuesten, verbindlichen (Rechts-) Stand gebracht werden.

Exkurs: Beibehaltung alten Verfassungsrechts in den Ländern als Schlupfloch – Erfahrungen mit der investitionsorientierten Kreditgrenze

Als im Jahre 1969 das Grundgesetz geändert und an die Stelle der alten, objektbezogenen Verschuldungsgrenze die bis vor kurzem geltende investitionsbezogene Grenze trat, haben elf Länder diese neue Grenze im Hinblick auf den **Normalfall** in ihre Landesverfassung übernommen, während fünf Länder abweichende Regelungen bestehen ließen oder beschlossen.

Im Hinblick auf den **Ausnahmefall** übernahmen nur sieben Länder die Neuregelung des Grundgesetzes („Störung des gesamtwirtschaft-

¹³¹ Eine rasche Übernahme der geplanten Neuregelung in das Landes(verfassungs-) recht hatte der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen empfohlen. Vgl. *Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen*, Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 25.2.2010, S. 5.

lichen Gleichgewichts“), während fünf Länder erweiterte Ausnahmeregelungen beschlossen oder am alten Recht in ihren Verfassungen festhielten. Wie die Praxis der Staatsverschuldung belegt, waren diese Abweichungen durchaus von Bedeutung, weil sie es mehreren Ländern erlaubten, scheinbar verfassungskonform zusätzliche, über die geltende Schuldengrenze hinausgehende Kredite aufzunehmen.¹³²

Im Einzelnen hatten Bayern, Bremen, Hamburg und Hessen anlässlich der Reform der Finanzverfassung im Jahre 1969¹³³ an den alten Texten ihrer Landesverfassungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme festgehalten¹³⁴. Problematisch war daran vor allem die Zulassung der Kreditaufnahme zu anderen als zu werbenden Zwecken, nämlich bei einem „außerordentlichen Bedarf“. Diese Ausnahmeregelung fand sich auch in der aktualisierten Verfassung des Saarlandes. Soweit als außerordentlicher Bedarf lediglich die Kreditaufnahme bezeichnet wurde, die zur Abwehr einer (konjunkturellen) Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich ist, bestand keine Diskrepanz zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG sowie zu Art. 109 Abs. 2 GG und seinen Ausführungsgesetzen. Jedoch konnte eine *zusätzliche* Kreditaufnahme zu anderen als stabilitätspolitischen Zwecken nicht ausgeschlossen werden, wie die folgenden Beispiele aus Hamburg, dem Saarland und Hessen belegen.

Beispiel Hamburg

In Hamburg wurde anlässlich der Fundierung aufgelaufener Kasernenverstärkungskredite im Jahre 1984 die Kreditaufnahme so weit ausgeweitet, dass sie die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen überschritt. Das Hamburgische Verfassungsgericht bestätigte die Zulässigkeit der Kreditaufnahme, gemessen an der Landesverfassung. Denn diese ließ die Kreditaufnahme eben nicht nur für

132 Der folgende Text zu den Erfahrungen mit der investitionsorientierten Kreditgrenze ist eine aktualisierte Fassung des Abschnitts „Altes Recht“ in: *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 6), S. 180 ff.

133 Zwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 12.5.1969, BGBl I S. 357 – 358. Das Gesetz enthält u. a. die bis vor kurzem geltenden Fassungen der Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 GG.

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

Ausgaben zu werbenden Zwecken, sondern auch für einen „außerordentlichen Bedarf“ zu. Als solchen stufte das Verfassungsgericht die Fundierung der Altschulden ein.¹³⁵

Beispiel Saarland

Die Regierung des *Saarlandes* vertrat die Auffassung, dass das Saarland die ihm zustehende Bundeshilfe unter Inanspruchnahme eines (situationsbedingten) außerordentlichen Bedarfs über Kredite vorzufinanzieren berechtigt und verpflichtet sei¹³⁶. In der Tat sieht die Verfassung des Saarlandes bis heute eine zusätzliche Kreditaufnahme auch für den Fall eines außerordentlichen Bedarfs vor. Den Gesetzesmaterialien zur Reform dieser Verfassung im Jahre 1979 kann die Ansicht entnommen werden, dass „... der Begriff „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ mehr auf die Verhältnisse im Gesamtstaat abstelle und gewissen Notfällen in den einzelnen Regionen nicht oder doch nur schwer gerecht werden könne.“¹³⁷ Die Berufung auf einen „außerordentlichen Bedarf“ vermochte indes bereits damals keine Kreditaufnahme zu rechtfertigen, die über die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen hinausging und nicht zugleich die Bedingung erfüllte, der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu dienen. Die Kreditaufnahme war im Ausnahmefall auf die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beschränkt¹³⁸.

Beispiel Hessen

Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen ist in seiner Entscheidung zum Nachtragshaushalt 2002¹³⁹ davon ausgegangen, dass die Voraus-

135 Vgl. *Hamburgisches Verfassungsgericht*, HVerfG 1/84, Mündliche Kurzbegründung von Prof. Dr. *Stiebeler* im Anschluss an die Verkündung des Urteilstenors. Vgl. ferner *W. Patzig*, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Loseblatt, Abschnitt C 18/5, Anm. 7.

136 Vgl. *H. Gehlen*, Kreditfinanzierung im saarländischen Haushalt und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 6/91, S. 240.

137 Zur Diskussion im Saarland vgl. *W. Patzig*, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Loseblatt, Abschnitt C 18/8, Anm. 9.

138 Insofern ist der „*außerordentliche Bedarf*“ ebenso zu beurteilen wie die damals in einigen Landesverfassungen (Brandenburg, Schleswig-Holstein und Thüringen) enthaltene „*Erweiterung des Ausnahmefalls*“.

139 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Entscheidung P.St.1899 v. 12.12.2005, (web2.justiz.hessen.de/migration/rechtsp.nsf).

setzungen des Art. 141 Satz 1 HV für eine Erhöhung der Kreditermächtigung vorlagen, „da ein außerordentlicher Bedarf bestand und ein Abweichen von der Regel, dass die im Wege des Kredits beschafften Geldmittel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken zu verwenden sind, zulässig war.“¹⁴⁰ Denn der außerordentliche Bedarf umfasse auch, aber nicht nur die Mittel, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts benötigt werden. Unter den Begriff des außerordentlichen Bedarfs lasse sich auch Geldbedarf des Staates erfassen, der durch eine außerordentlich schlechte Finanzlage bedingt ist.¹⁴¹

Die Beteiligten an der Großen Finanzreform waren nahezu einhellig der Meinung, dass die alten Texte zur Staatsverschuldung keine Grundlage sein können für eine Sonderposition eines Landes bei der Kreditaufnahme. Selbst die betroffenen Länder hatten anlässlich der Haushaltsrechtsreform darauf hingewiesen, dass die Bestimmungen ihrer Landesverfassung zur Kreditaufnahme **im Sinne der neuen finanzwirtschaftlichen Grundsätze ausgelegt werden müssen oder von Art. 109 Abs. 2 GG überlagert werden**¹⁴². Dementsprechend hatten die Länder Bayern, Bremen, Hamburg und Hessen den Text des § 18 BHO in ihre *Landeshaushaltsordnungen* übernommen.¹⁴³

Die Frage ist, weshalb nach der „Großen Finanzreform“ an den alten *Verfassungstexten* von Länderseite festgehalten wurde. Die Bundesregierung begründete dies damals mit einer Rücksichtnahme auf die Haushaltsautonomie der Länder.¹⁴⁴ Diese Rücksichtnahme hatte der Gesetzgeber an anderer Stelle jedoch, beispielweise im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, nicht geübt. Überzeugender erscheint deshalb

140 Ebenda, S. 39 f.

141 Ebenda, Leitsatz 2.

142 So Bayern, Hessen, Saarland, Schleswig-Holstein. Vgl. *W. Patzig*, Zur Problematik der Kreditfinanzierung staatlicher Haushalte, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 8/85, S. 296 f.

143 Ohne die Ausführungen zu den Darlegungspflichten, die § 18 Abs. 1 BHO damals noch nicht enthielt. Das Saarland hat hingegen den außerordentlichen Bedarf als Bedingung für eine zusätzliche, über die Summe der veranschlagten Investitionen hinausgehende Kreditaufnahme in seine Haushaltsordnung übernommen.

144 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Das System der Öffentlichen Haushalte, Stand Okt. 2001, S. 109 (<http://www.bundesfinanzministerium.de>).

der Hinweis *Patzigs*, dass eine Verfassungsänderung in einigen Ländern einen Volksentscheid erfordert hätte¹⁴⁵, und dieser sollte anscheinend vermieden werden.

Damit wird auch der Verzicht des Bundesgesetzgebers verständlich, die Kreditaufnahmebegrenzung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG in das Haushaltsgrundsätzegesetz zu übernehmen, denn dies hätte die genannten Länder gezwungen, ihre Verfassungen entsprechend anzupassen¹⁴⁶ und die dafür erforderlichen Volksentscheide durchzuführen. Bei denjenigen Ländern, die ihre alten Kreditaufnahmegrenzen ohne Volksentscheid gegen die neuen Grenzen hätten austauschen können, wurde das alte Recht nach Ansicht von Patzig beibehalten „als eine Art Dach, unter dem auch ... strukturpolitisch bedingte Kreditfinanzierungen Platz haben“¹⁴⁷. Ähnliche Beweggründe vermutet *Patzig* auch bei den übrigen Ländern, die ihre alten Kreditaufnahmegrenzen nicht aufgegeben haben.¹⁴⁸ Wie dem auch im Einzelnen sei, ein außerordentlicher Bedarf durfte bei der konkreten Bestimmung der Verschuldungsgrenze nicht berücksichtigt werden, sofern und soweit er nicht zugleich bestimmt und geeignet war, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass auf Landesebene die bisher geltende Kreditgrenze unter anderem auch mit Hilfe eines Rückgriffs auf älteres, weniger restriktives Recht umgangen wurde und insoweit stabilitätspolitisch wirkungslos oder zumindest fragwürdig war. In diesen Fällen verstieß die Kreditaufnahme gegen das Haushaltsgrundsätzegesetz und gegen die stabilitätspolitische Verpflichtung der Länder aus Art. 109 Abs. 2 GG, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in ihrer Haushaltswirtschaft Rechnung zu tragen. Denn diese grundgesetzliche Verpflichtung der Länder überlagert abweichendes Landesrecht.

145 Vgl. *W. Patzig*, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder (Fn 137), Abschnitt B/0, Anm. 7.

146 Vgl. *W. Patzig*, Zur Problematik der Kreditfinanzierung staatlicher Haushalte (Fn 142), S. 296 f.

147 Vgl. *derselbe*, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder (Fn 137), Abschnitt C 18/8, Anm. 9.

148 Ebenda, Anm. 11.

2.2.3 *Kein Zweifel: Alte Kreditgrenzen durch neues Recht ersetzen!*

Aufgrund dieser Erfahrungen muss befürchtet werden, dass auch die neue, engere Begrenzung der Staatsverschuldung unterlaufen und ausgehöhlt würde, wenn bei Bedarf auf ältere und weiter gefasste Bestimmungen über die Kreditfinanzierung des Landeshaushalts zurückgegriffen werden könnte. Damit sich diese enttäuschenden Erfahrungen mit einer faktisch unverbindlichen und folgenlos zu brechenden Begrenzung der Kreditaufnahme nicht wiederholen, sollte nunmehr darauf bestanden werden, dass in den Landesverfassungen die alten Bestimmungen zur Kreditfinanzierung des Landeshaushalts gestrichen werden und an ihre Stelle Bestimmungen treten, die mit der neuen Kreditfinanzierungsgrenze vereinbar sind, wenn nicht sogar wörtlich mit der Formulierung des Grundgesetzes übereinstimmen.

Insofern ist die vom Landtag Schleswig-Holstein bereits im Frühjahr 2010 beschlossene¹⁴⁹ Änderung der Landesverfassung ein **Beispiel**, an dem sich auch diejenigen Landtage orientieren sollten, die zwar ihre Landshaushaltsordnung bereits an die grundgesetzliche Schuldenbegrenzung angepasst, Änderungen ihrer Landesverfassung aber noch unterlassen haben.¹⁵⁰ Eine politisch „mutige“ Strategie sollte den noch zögernden Landesregierungen auch dadurch erleichtert werden, dass die Schwierigkeiten, die mit der Überschuldung mehrerer EU-Mitgliedsländer verbunden sind, die politische Akzeptanz von Schuldenbegrenzen allgemein erhöht haben. Nicht zuletzt darauf dürfte auch die breite Zustimmung in der Volksabstimmung zur Schuldenbremse in Hessen zurückzuführen sein.¹⁵¹

2.3 **Verbot geringer struktureller Verschuldung nicht übermäßig**

Es muss schließlich mit dem Einwand gerechnet werden, dass eine strukturelle Verschuldung der Länder trotz des ausdrücklichen Ver-

149 Vgl. *Schleswig-Holsteinischer Landtag*, 17. WP, 17. Sitzung v. 19.5.2010, S. 1281.

150 Siehe oben S. 10 f.

151 Siehe oben S. 9.

bots in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG dann hingenommen werden sollte, wenn sie einen *vergleichsweise geringen Umfang besitzt, zeitlich eng begrenzt ist und sich auf wohlbegründete Ausnahmen* beschränkt. Diese Voraussetzungen könnten etwa beim *Abbau struktureller Ungleichgewichte* im Landeshaushalt oder bei der *Überbrückung nicht vorhersehbarer Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben* erfüllt sein.

Zugunsten dieser Auslegung des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG spricht ihre Rücksichtnahme auf die Besonderheit des Einzelfalls, die ihr den Charme einer *zweck- und sinnvollen Ergänzung der staatlichen Schuldenbremse auf Landesebene* verleiht, während im Vergleich dazu das strikte Verbot der strukturellen Verschuldung wegen seiner Strenge¹⁵² *übermäßig in die Haushaltsautonomie* (eines Landes) einzugreifen scheint. Zudem könnte darauf verwiesen werden, dass das Grundgesetz in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG lediglich „grundsätzlich“ (also nicht „strikt“ oder „ausnahmslos“) verlangt, die Haushalte des Bundes und der Länder ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.¹⁵³ Indes vermögen diese Einwände und Erwägungen nicht zu überzeugen, weil sie maßgebliche Vorgaben der Europäischen Union und des deutschen Verfassungsgesetzgebers außer Acht lassen.

Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass sowohl die **Föderalismuskommission** als auch der **Verfassungsgesetzgeber** mit dem Beiwort „**grundsätzlich**“ keinen allgemeinen Freiraum für (abweichende) Gestaltungen des Landesgesetzgebers von der Schuldenbremse statuiert haben. Absicht des Verfassungsgesetzgebers war es ausdrück-

152 Vgl. zum Beispiel: *Deutscher Bundestag*, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), Drucksache 16/12410, S. 1: „Für die Länder ist keine strukturelle Verschuldung zulässig.“

153 Auf diese Gefahr wurde von *St. Koriath* in der Anhörung von Sachverständigen zur Einfügung der Schuldenbremse in die Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern hingewiesen. Vgl. *Landtag von Mecklenburg-Vorpommern* (Fn 93), S. 6.

lich, mit diesem Beiwort an die Vorgaben des „präventiven Arms“ des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts für die nationale Regelung anzuknüpfen.¹⁵⁴ Diese Vorgaben enthalten insbesondere eine von den Mitgliedstaaten auf mittlere Sicht zu verfolgende **Finanzpolitische Leitlinie**. Mit ihr werden „die Mitglieder der Eurozone und des Wechselkursmechanismus II zur Einhaltung „annähernd ausgeglichener oder einen Überschuss aufweisender Haushalte“ auf die Festlegung und Einhaltung mittelfristiger Haushaltsziele verpflichtet ...“¹⁵⁵. Dabei konzentrierten sich Kommission und Rat auf die *Vermeidung übermäßiger Defizite auf gesamtstaatlicher Ebene*. Nicht behandelt wurde hingegen, wie die Mitgliedstaaten ihre Untergliederungen in diese Bemühungen um den Haushaltsausgleich einbeziehen sollen, sodass der deutsche Verfassungsgesetzgeber *insofern* frei ist von gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben. Deshalb ist es gemeinschaftsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Verfassungsgesetzgeber bestimmt hat, der finanzpolitischen Leitlinie der Europäischen Union solle in Deutschland dadurch Folge geleistet werden, dass dem Bund eine geringfügige strukturelle Verschuldung zusteht und den Ländern die strukturelle Verschuldung ohne Ausnahme untersagt ist. Denn dies ist in der Tat mit der finanzpolitischen Leitlinie der Ge-

154 „Die (in Art. 109 Abs. 3 GG aufgeführten) Grundsätze orientieren sich an den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes ... Satz 1 beinhaltet den Grundsatz eines ohne Kreditaufnahme ausgeglichenen Haushalts in Bund und Ländern.“ Vgl. *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* (Fn 2), S. 7.

155 Zum präventiven Arm des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts vgl. *Verordnung EG Nr. 1466/97* über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken sowie *Verordnung EG Nr. 1467/97* über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit. Diese Rechtsakte gelten in ihrem Kern auch heute noch. Vgl. die Darstellung der Rechtsentwicklung in: *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, KOM (2010) 523 endgültig v. 29.9.2010, S. 3 f. sowie *dieselbe*, Vorschlag für eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, KOM (2010)522 endgültig.

meinschaft vereinbar, dass die Haushalte der Mitgliedstaaten annähernd ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen sollen.¹⁵⁶

Vereinbarkeit mit deutschem Verfassungsrecht

Der Verfassungsgesetzgeber ist zudem den Empfehlungen der *Föderalismuskommission* gefolgt. Diese geht in ihren Beschlüssen davon aus, dass der neue Art. 109 Absatz 3 GG „**abschließend**“ festlegt, dass Bund und Länder vom „Grundsatz“ eines ohne Kreditaufnahmen ausgeglichenen Haushalts lediglich konjunktur- oder katastrophenbedingt abweichen dürfen.¹⁵⁷ Dass dem Bund zusätzlich eine begrenzte *strukturelle* Verschuldung eingeräumt wird, ist finanz- und haushaltspolitisch durchaus fragwürdig¹⁵⁸ und bietet deshalb keine hinreichende Anspruchsgrundlage für eine korrespondierende Kompetenz der Länder. Somit ist das Verbot struktureller Verschuldung als **abschließende und strikte Vorgabe der Verfassung an die Länder** zu verstehen. Sie sollte weder vom Gesetzgeber noch von der Rechtsprechung aufgeweicht werden, weil sonst die neue Schuldengrenze nur allzu schnell das Schicksal ihrer Vorgängerin erleiden und im Laufe der Zeit immer mehr an Wirkung verlieren dürfte.¹⁵⁹

156 Vgl. *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Beschlüsse (Fn 2), S. 40: „Die im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt bezüglich der Mittelfristziele vorgesehenen Spannbreiten geben einen Rahmen, jedoch keine quantitativ eindeutige Vorgabe für die Begrenzung der Nettokreditaufnahme. Die in Art. 109 für die Länder formulierte Vorgabe, die Haushalte in konjunktureller Normallage ohne jeglichen strukturellen Verschuldungsspielraum auszugleichen, und der dem Bund eingeräumte, eng begrenzte strukturelle Spielraum sind von daher **gleichermaßen aus der Philosophie des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ableitbar**. – Die Tatsache, dass der Grundsatz des ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts für Bund und Länder in leicht unterschiedlicher Weise ausgestaltet wird, wurde in den Beratungen der Föderalismuskommission II von allen Seiten anerkannt und als sachgerecht dargestellt.“ Zur Position der Ländervertreter in der Föderalismuskommission siehe die Äußerung von P. Steinbrück (Fn 111).

157 Vgl. auch *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Beschlüsse (Fn 2), S. 8: „Satz 2 legt **abschließend** fest, in wieweit Bund und Länder in ihren bundes- bzw. landesrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme Abweichungen vom Grundsatz des Satzes 1 vorsehen können.“ (Hervorhebung durch das Institut).

158 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Schuldenverbot für Bund und Länder (Fn 2), S. 9 ff.

159 Siehe *dasselbe*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 6), S. 88 ff.

Deklaration als katastrophengebundene Ausnahme verfassungswidrig
Wenig überzeugend ist der Versuch, strukturelle Kreditaufnahmen, die beispielsweise dem Ausgleich von Steuermindereinnahmen oder von Mehrausgaben bei Leistungsgesetzen dienen, dadurch zu rechtfertigen, dass sie als „katastrophengebunden“ deklariert oder in die Nähe dieser Kategorie gerückt werden. Den Gesetzesmaterialien ist zu entnehmen, dass als Katastrophen im Sinne des Art. 109 GG *besonders schwere Unglücksfälle und plötzliche Beeinträchtigungen der Wirtschaftsabläufe* sowie positive historische Ereignisse wie die Deutsche Wiedervereinigung zu verstehen sind.¹⁶⁰ Demgegenüber hat der Landtag Rheinland-Pfalz auch *Strukturbrüche* bei den Einnahmen oder Ausgaben als „*besondere Ausnahmesituation*“ verstanden und somit als Rechtfertigung zusätzlicher Kreditaufnahmen zur Finanzierung des Landeshaushalts anerkannt.¹⁶¹

Dem entsprechend besagt zwar der neu gefasste Art. 117 der Verfassung von Rheinland-Pfalz, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist.¹⁶² Als zulässige Abweichung von diesem allgemeinen Verbot wird jedoch auch die **Finanzierung eines erheblichen vorübergehenden Finanzierungsbedarfs** genannt, der infolge „*einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation notwendig (ist)*.“¹⁶³ Den Gesetzesmaterialien ist zu entnehmen, dass diese Ausnahmeregelung die Aufnahme zusätzlicher Kredite erlauben soll, und zwar „*im Falle von Änderungen der strukturellen Einnahmehasis sowie der äußeren Vorgaben in Bezug auf die strukturellen Ausgaben des Landes, die dem Land nicht zurechenbar und die aufgrund ihres erheblichen Umfangs kurzfristig auch nicht*

160 Vgl. *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Beschlüsse (Fn 2), S. 9.

161 Vgl. *Fraktionen der SPD, CDU und FDP*, Gesetzentwurf, ...tes Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, LT-Drs.15/4966 v. 8.9.2010, S. 5.

162 Siehe dazu unten Anlage 1, S. 5.

163 Ebenda.

*durch entsprechende Anpassungen der Struktur des Landeshaushalts aufzufangen sind.*¹⁶⁴

Solche landesgesetzlichen „Hintertürchen“ und Ausnahmebestimmungen sind nach Ansicht des Instituts **verfassungswidrig**.¹⁶⁵ Die strukturelle Verschuldung der Länder ist – wie soeben dargelegt – abschließend im Grundgesetz geregelt,¹⁶⁶ sodass den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für eine (abweichende) Landesgesetzgebung fehlt. Zwar steht es den Ländern zu, die Kreditaufnahme im Falle von *außergewöhnlichen Notsituationen* näher zu bestimmen. Jedoch darf diese Kompetenz nicht von den Ländern dazu missbraucht werden, die ihnen eigentlich untersagte strukturelle Verschuldung in Anspruch zu nehmen.

Landesrechtliche „Schlupflöcher“ dieser Art sind, abgesehen vom Mangel des Kompetenzmissbrauchs, auch inhaltlich verfassungswidrig, weil sie das strukturelle Defizit nicht abbauen, sondern tendenziell in die Zukunft verschieben, zusammen mit den damit verbundenen Zinslasten. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Bundesrat über Art. 76 ff. GG in die Gesetzgebung des Bundes einbezogen ist. Die Länder können also – entgegen der Ansicht des Landtags Rheinland-Pfalz¹⁶⁷ – zumeist selbst dafür sorgen, dass sie nicht politisch und finanziell überfordert werden. Insbesondere können die Länder im Bundesrat für entsprechende Verringerungen der Ausgaben an anderer Stelle eintreten, übermäßige Ausgabenzuwächse aufschieben oder gänzlich blockieren.

Die Einräumung praktisch-politischer Ausnahmen läuft schließlich auch der finanzwirtschaftlichen Erfahrung zuwider, dass kreditfinanzierte Staatsausgaben die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes

164 Vgl. *Fraktionen der SPD, CDU und FDP*, Gesetzentwurf, ...tes Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Fn 161), S. 7.

165 Vgl. *Chr. Gröpl*, Die Schuldenbremse in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland (Fn 97), S. 37: „Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr.2 lit. b RhPfVerf.-E verstößt daher offensichtlich gegen grundgesetzliche Vorgaben und wird, sollte er in dieser Fassung tatsächlich verabschiedet werden, spätestens nach Ablauf der Übergangszeit des Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG zum 01.01.2020 unwirksam werden.“

166 Siehe oben S. 48.

167 Vgl. *Fraktionen der SPD, CDU und FDP*, Gesetzentwurf, ...tes Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Fn 161), S. 7.

nicht nachhaltig verbessern. Stattdessen lassen sie den Schuldenstand rapide ansteigen, und zwar mit der weithin unterschätzten Dynamik des Zinseszinseseffektes und zu Lasten künftiger Generationen, zumal dann, wenn die Kredite, wie bisher, zumeist nicht getilgt, sondern mit Hilfe sogenannter Anschlusskredite „abgelöst“, d. h. fortgeführt, wurden. So entstanden zu Zeiten der alten Kreditgrenze in den meisten Ländern hartnäckige Defizite und ein zunehmender Konsolidierungsbedarf.¹⁶⁸ Dieser ist jedoch nicht nur zu Lasten der künftigen Generationen in diesen Ländern gegangen, sondern hat, soweit er vom Bund und anderen, finanzstärkeren Ländern im Rahmen des Finanzausgleichs übernommen wurde, die künftigen Generationen auch dieser Geberländer und ganz Deutschlands vorbelastet. Deshalb sollten eigentlich **alle Länder ab dem Jahre 2019** einen Haushalt aufweisen, der nicht nur scheinbar, sondern tatsächlich strukturell ausgeglichen ist.

2.4 Fazit: Verfassungsrechtliche Einwände schlagen nicht durch

Die neue Grenze für die Kreditfinanzierung der staatlichen Haushalte (Schuldenbremse) begegnet Bedenken vor allem bei den betroffenen Ländern, aber auch bei Staats- und Verfassungsrechtlern. Diese Bedenken sollten zurücktreten aufgrund der folgenden Erwägungen:

- Die Schuldenbremse greift zwar in die grundgesetzlich gesicherte Finanzautonomie der Länder ein, der Eingriff ist jedoch **nicht übermäßig, sondern entspricht der Verpflichtung der Länder zur Bundestreue**. Eine auf den Bund beschränkte Schuldengrenze würde die Staatsverschuldung nur unzureichend eindämmen; zudem überschreitet die Einbeziehung der Länder in die Schuldenbremse nicht den sachlich gebotenen Umfang.
- Das Verbot der strukturellen Verschuldung gilt wegen seiner Verankerung im Grundgesetz **unmittelbar** für die Länder. Indes sollten die Länder dieses Verbot aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit auch in ihre Verfassungen einfügen. Zugleich

¹⁶⁸ Siehe dazu die zahlreichen Haushaltsanalysen der *Landesverbände des Bundes der Steuerzahler*.

sollten die Länder überholte Verfassungstexte zur Staatsverschuldung streichen, denn diese könnten, wie die Erfahrung lehrt, zur Umgehung der Schuldenbremse missbraucht werden.

- Das Verbot der strukturellen Verschuldung gilt **unabhängig vom Umfang**. Dafür spricht nicht nur der eindeutige Verfassungstext, sondern auch die Erfahrung, dass eine fortgesetzte Kreditfinanzierung, selbst wenn sie sich in scheinbar engen Grenzen hält, einen raschen Anstieg des Schuldenstands bewirken kann, der zu Lasten künftiger Generationen geht, ohne die wirtschaftliche Entwicklung auf Dauer anzuregen.
- Die Länder besitzen nicht die **Kompetenz**, das im Grundgesetz niedergelegte Verbot der strukturellen Verschuldung für sich außer Kraft zu setzen oder zu ignorieren. Sie müssen Ausführungsregelungen zur Begrenzung und Rückführung ihrer konjunktur- und katastrophenbedingten Verschuldung beschließen, wenn sie diese in Anspruch nehmen wollen.

Die Vorgehensweise des Landes Schleswig-Holstein ist angemessen und beispielhaft. Zum einen hat Schleswig-Holstein seinen verfassungsrechtlichen Zweifeln an der Zulässigkeit des grundgesetzlichen Eingriffs in die Länderautonomie Rechnung getragen, indem es ein Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht beantragt hat.¹⁶⁹ Zum anderen hat das Land seine Verfassung an die neue Schuldenbremse angepasst, indem es sich selbst ein Verbot der strukturellen Neuverschuldung auferlegt und daneben lediglich eine konjunktur- und katastrophenbedingte Neuverschuldung mit quasi-automatischen Tilgungsregeln zugelassen hat.

¹⁶⁹ Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht diesen Antrag zurückgewiesen. Siehe oben S. 16 f.

3. Finanzpolitische Schwierigkeiten abzusehen, aber beherrschbar

3.1 Konkretisierung und Praxis der Schuldenbremse: Einfallstore für Manipulationen

Die neue, grundgesetzliche Schuldenbremse erfordert, wie im Abschnitt 2.2 dargelegt, entsprechende Änderungen der **Landesverfassungen und -haushaltsordnungen**. Diese Anpassungen an höherrangiges Bundesrecht sind eine durchaus notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung für den Erfolg der Schuldenbremse. Eine vollwirksame Umsetzung der Schuldenbremse in das Landesrecht bedarf zusätzlich eines **Ausführungsgesetzes**, mit dem die landesrechtlichen Bestimmungen zur Begrenzung der Kreditfinanzierung angepasst und ergänzt werden. So ist insbesondere die Beachtung und Anwendung der verschärften Schuldengrenze bei Aufstellung und Ausführung von Landeshaushaltsplan und Finanzplanung zu regeln. Ferner bedarf es spezieller **Ausführungsbestimmungen** zu einzelnen Haushaltspositionen, insbesondere zu Ermittlung und Höhe der *zulässigen* Kreditaufnahme.

Ausführungsbestimmungen unverzichtbar, aber mit finanzpolitischen Gefahren verbunden

Es liegt auf der Hand, dass es weitgehend vom Inhalt und der Anwendung dieser Ausführungsbestimmungen abhängt, ob die Schuldenbremse in den Ländern die angestrebte Wirkung in vollem Umfang entfaltet. Die Abfassung der Ausführungsbestimmungen bietet insofern aber auch erste und besonders naheliegende Ansatzpunkte für die Einrichtung von Schlupflöchern zur „Entschärfung“ der Schuldenbremse. Der Landesgesetzgeber sollte deshalb insbesondere darauf achten, dass die Ausführungsgesetze

- erstens mit den grundgesetzlichen Vorgaben der Schuldenbremse eindeutig zu vereinbaren sind und
- zweitens nur solche Auslegungs- und Handlungsspielräume gewähren, die weitgehend manipulationsresistent sind.

Ein praktisches **Beispiel** für die Notwendigkeit solcher „Leitplanken“ bieten die Vorgaben der Landesverfassungen zur *Tilgung einer katastrophengebunden Kreditaufnahme*, soweit sie bereits beschlossen wurden.¹⁷⁰ Demnach soll die Tilgung „*binnen eines angemessenen Zeitraums*“ (Schleswig-Holstein, Hessen), „*konjunkturgerecht*“ (Rheinland-Pfalz), „*innerhalb eines bestimmten Zeitraums*“ (Mecklenburg-Vorpommern) erfolgen. Ähnlich weite Spielräume bestehen bei der *konjunkturbedingten* Verschuldung der Länder: Sie ist von Verfassungen wegen nur im Konjunkturabschwung, nur in begrenztem Umfang und nur vorübergehend zulässig. Diese Bedingungen wurden bisher nicht näher konkretisiert. Die übermäßige Nutzung solcher Spielräume, etwa als Ausgleich für die den Ländern untersagte strukturelle Verschuldung, würde zweifelsohne den finanzpolitischen Erfolg der neuen Schuldenbremse gefährden.

Darüber hinaus sollte nicht nur bei der parlamentarischen Beratung und Verabschiedung, sondern auch bei der Auslegung und Anwendung der Ausführungsgesetze in den **Verwaltungen** beachtet werden, dass *Landesregierungen und Landesparlamente* keine Kompetenz zur Kreditaufnahme besitzen, sofern und soweit diese unvereinbar ist mit den grundgesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbremse. Die praktische Bedeutung der Schuldenbremse in den Ländern hängt also nicht zuletzt davon ab, dass **Ministerien, Rechnungshöfe und Gerichte** auf die verfassungsgemäße, nach Begrenzung strebende und sachverständige Anwendung der Schuldenbremse achten.¹⁷¹

Leitplanken für die Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht unverzichtbar

Die oben genannten Leitplanken für die Ausführungsbestimmungen und die praktische Anwendung der Schuldenbremse könnten als

¹⁷⁰ Siehe Anlage 1.

¹⁷¹ Diese Vorgabe steht im Einklang mit der von den Rechnungshöfen aufgestellten Forderung zur Umsetzung der Schuldengrenze: „*Es muss ... sichergestellt werden, dass die Verfassungsbestimmungen durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder umgangen noch ausgehöhlt werden und dadurch entsprechende Belastungen für den öffentlichen Gesamthaushalt entstehen.*“ Vgl. *Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder*, Erklärung zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010. Eine Kopie dieser Erklärung enthält Anlage 4.

rechtlich trivial, unnötig und damit auch überflüssig beurteilt werden. In der Tat sollten derartige Leitplanken eigentlich unnötig sein, ist doch die Bundesrepublik Deutschland gemäß Grundgesetz ein *Rechtsstaat*, so dass die Länder ohnehin verpflichtet sind, durchgehend rechtsstaatlich und damit auch grundgesetzkonform zu handeln. Indes sind die soeben vorgetragenen Empfehlungen keineswegs „aus der Luft gegriffen“, sondern beruhen auf den unbefriedigenden Erfahrungen, die mit der alten Kreditgrenze auch auf Landesebene gesammelt wurden.

So blieb die alte Kreditgrenze, obwohl sie eigentlich unmissverständlich an das Volumen der Investitionen anknüpfte, in der finanzpolitischen Praxis oftmals ohne Wirkung.¹⁷² Insbesondere mit Hilfe der Ausnahmeregelung „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ wurde sie so weit ausgelegt, dass sie im Ergebnis missachtet wurde und ihre begrenzende Wirkung in der finanzpolitischen Praxis verlor. Bei realistischer Betrachtung ist davon auszugehen, dass es wohl auch künftig Landesregierungen und -parlamente gibt, die „naturgemäß“ nicht bereit sind, eine eigentlich unzulässige, jedoch für den politischen Erfolg „unverzichtbare“ Verschuldung zu unterlassen.

*Übermäßige Staatsverschuldung verfassungsprozessual schwer angreifbar*¹⁷³

Wenig überzeugend ist die Beschwichtigung, eindeutigen Missachtungen der Schuldenbremse, sobald sie zu beobachten sind, würden die Rechnungshöfe entgegenreten und die Verfassungsgerichte einen Riegel vorschieben. Denn die **Rechnungshöfe** werden zwar wie in der Vergangenheit nicht zögern, Fehlentwicklungen und Verletzungen von Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Staatsverschuldung zu monieren. Auch sind die Rechnungshöfe bereits sehr früh dafür eingetreten, dass „*die Verfassungsbestimmungen der neuen Schuldenregel durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder umgangen noch ausgehöhlt werden und dadurch entsprechende Be-*

172 Siehe dazu *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 6), S. 99 ff., 175 f., 177 ff., 185 ff.

173 Zu Rechtsfolgen, Rechtswegen und Klagebefugnissen vgl. ausführlich C. Mayer, Greift die Schuldenbremse?, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 136 (2011), S. 266-322, insbesondere S. 301 ff.

*lastungen für den öffentlichen Gesamthaushalt entstehen.*¹⁷⁴ Indes besitzen die Rechnungshöfe nicht die Rechtsmittel, um derartige Verstöße vor die zuständigen Verfassungsgerichtshöfe zu bringen.¹⁷⁵

Auch der **Steuerzahler** steht einer übermäßigen Staatsverschuldung rechtlich immer noch wehrlos gegenüber. Die Beschreitung des Rechtswegs ist ihm im Falle der Staatsverschuldung verstellt, weil das Haushaltsgesetz, das die Bundes- bzw. Landesregierung zur Aufnahme von Schulden legitimiert, als ein sogenanntes Organisationsgesetz verstanden wird, mit dem das Parlament die von der Regierung geplanten Ausgaben und deren Finanzierung legitimiert, aber den Steuerzahler *rechtlich gesehen* nicht beschwert.¹⁷⁶ Hinzu kommt, dass Klagebefugte, also insbesondere die Abgeordneten im Bundestag und in den Landtagen, soweit sie die Klagevoraussetzungen erfüllten und die Kreditfinanzierung vor die zuständigen Verfassungsgerichte bringen konnten, bisher nicht durchgängig den beabsichtigten Erfolg erzielt haben.

Insbesondere konnte sich das **Bundesverfassungsgericht** – trotz seiner deutlichen Kritik an der Kreditfinanzierung der auf dem Prüfstand stehenden Bundeshaushalte 1981 und 2004 – nicht dazu durchringen, die Verfassungswidrigkeit dieser Haushalte festzustellen¹⁷⁷, wie es die Beschwerdeführer beantragt hatten. Zudem ist nicht abzusehen, ob und wann das Bundesverfassungsgericht seine Zurückhaltung gegenüber der Verschuldungspraxis des Bundes ablegt.¹⁷⁸ Erfreulicher ist hingegen die Spruchpraxis der **Landesverfassungsgerichte zur Staatsverschuldung**, die immerhin als „insgesamt durchwachsen“

174 Vgl. *Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder* (Fn 171).

175 Siehe dazu *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 6), S. 263 ff.

176 Ebenda, S. 256 ff.

177 Vgl. insbesondere BVerfGE 79, 311 v. 18.4.1989 und 2 BvF 1/04 v. 9.7.2007.

178 Siehe zur überzeugenden, aber Rechtsfolgen vermeidenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 6), insbesondere S. 110 ff., S. 167 ff.

bezeichnet werden kann.¹⁷⁹ Aus der Reihe der einschlägigen Entscheidungen ist insbesondere das vor kurzem ergangene Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Nordrhein-Westfalen zur unzureichend begründeten Kreditfinanzierung des Landeshaushalts¹⁸⁰ hervorzuheben.

Es ist nicht auszuschließen und sollte durchaus angestrebt werden, dass sich die höchstrichterliche Beurteilung der Staatsverschuldung infolge der neuen Schuldenbremse weiter festigt. Bis dieser Effekt eintritt und sich in entsprechenden Entscheidungen niederschlägt, dürften freilich einige Jahre „ins Land gehen“. So lange sollten aber jene Schlupflöcher nicht genutzt werden können, die wahrscheinlich trotz allseits aufmerksamer Prüfung der Gesetzentwürfe in das Landesrecht „eingebaut“ werden. Vielmehr sollte der finanzpolitische Missbrauch der neuen Schuldenbremse in den Ländern *von vornherein* so gründlich und so umfassend wie möglich ausgeschlossen werden, und zwar in allen drei „Abteilungen“ der neuen Schuldenbremse: Strukturelle, konjunkturelle und katastrophenbedingte Verschuldung.

*Einfallstor Strukturelle Verschuldung?*¹⁸¹

Die strukturelle Verschuldung sollte eigentlich am leichtesten zu „bändigen“ sein, weil sie den Ländern vom Grundgesetz ausnahmslos untersagt wird.¹⁸² Indes besteht die Gefahr, dass sich die Länder in den noch zu beschließenden Ausführungsgesetzen das Recht zu

179 Vgl. die folgenden Entscheidungen von Verfassungsgerichtshöfen der Länder: *Niedersächsischer Staatsgerichtshof*, Urteil v. 10.7.1997, StGH 10/95, NVwZ 1998, S. 1288 ff.; *Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen*, Urteil v. 2.9.2003, VerfGH 6/02; *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin*, Urteil v. 31.10.2003, VerfGH 125/02, www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de/jportal/portal/t/f0m; Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil v. 7.7.2005, LVerfG 7/04; *Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen*, Urteil v. 24.8.2007, VerfGH 9/06. Siehe dazu auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 6), S. 175 f. Weniger grundsätzlich, sondern an der Übergangsregelung zur Schuldenbremse orientiert: *Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen*, Urteil St 1/11, Pressemitteilung v. 24.8.2011.

180 Vgl. *Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen*, Urteil vom 15.03.2011, VerfGH 20/10, insbesondere S. 38 ff. Die Entscheidung ist im Internet eingestellt unter www.vgh.nrw.de/entscheidungen/110315_20-10.pdf.

181 Siehe ausführlich Abschnitt 3.2, S. 59 ff.

182 Siehe zu den grundgesetzlichen Vorgaben für die Verschuldung der Länder oben S. 3 ff. und S. 36 ff.

einer „ausnahmsweisen“ und „begrenzten“ strukturellen Verschuldung einräumen, und zwar unter Hinweis auf die strukturelle Verschuldungsmöglichkeit des Bundes sowie auf das „Vorbild“ des Landes Rheinland-Pfalz. Zudem könnten die Länder dazu übergehen, die Kreditfinanzierung von öffentlichen Ausgaben auf Extrahaushalte und Gemeinden zu verschieben.¹⁸³ Ferner könnten die Länder die bereits vielfach geübte Verlagerung der Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen auf Private im Rahmen von Leistungs- und Leasingverträgen ausweiten. Nicht zuletzt könnten die Länder Durchbrechungen des Verbots der strukturellen Verschuldung für vertretbar erachten, die sich mit Hilfe des kreditfinanzierten Beteiligungserwerbs bewerkstelligen lassen. Bereits dieser kurze „Problemaufriss“ lässt erkennen, dass auch und gerade im Bereich der Strukturellen Verschuldung ein erheblicher Regulierungsbedarf auf Länderebene besteht.¹⁸⁴

*Einfallstor Konjunkturbedingte Verschuldung?*¹⁸⁵

Besondere Beachtung sollten ferner jene Regelungen finden, die von den Ländern zur Ermittlung und zur haushaltsmäßigen Behandlung der **konjunkturbedingten Verschuldung** entworfen und verabschiedet werden müssen. Der Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers ist in diesem Bereich darauf zurückzuführen, dass Umfang und Dauer des konjunkturellen Defizits in „seinem“ Land **nicht offensichtlich** sind und sich bislang auch **nicht verlässlich prognostizieren** lassen.¹⁸⁶

Um zu verhindern, dass die Länder diesen Unschärfbereich zu einer Umgehung der Schuldenbremse missbrauchen, wird es darauf ankommen, dass **Sachverständigenrat, Bundesbank, wirtschaftswissenschaftliche Institute sowie Sachverständige in Ministerien und Verbänden** die bereits vorhandenen Verfahren zur Ermittlung des konjunkturellen Defizits weiter entwickeln und somit auch den **Unschärfbereich von Konjunkturprognosen** nach Möglichkeit **verringern**.

183 Siehe unten S. 65 ff; 78 f.

184 Siehe unten S. 81 f.

185 Siehe ausführlich Abschnitt 3.3, S. 85 ff.

186 Siehe unten S. 90 ff.

Eine Einigung auf ein gemeinsames, sachgerechtes und manipulationswidriges Verfahren der Defizitprognose könnte dadurch erleichtert werden, dass die konjunkturbedingte Verschuldung unter der **Vorgabe der Symmetrie** steht: Je höher sich ein Land im Abschwung verschuldet, desto höher sind tendenziell auch die Tilgungen, die es im Aufschwung zu erbringen hat. Dieses „Junktum“ sollte eigentlich dazu führen, dass sich die Länder bei der Inanspruchnahme der konjunkturbedingten Verschuldung zurückhalten.

*Einfallstor Katastrophenbedingte Verschuldung?*¹⁸⁷

Damit die Schuldenbremse auf Länderebene nicht umgangen wird, sollten nicht zuletzt die Voraussetzungen und finanziellen Kautelen einer **katastrophenbedingten Verschuldung** eindeutig und möglichst manipulationsresistent festgelegt werden. Erste Initiativen der gesetzgebenden Organe und politischen Parteien zur Bestimmung derartiger Kriterien haben erkennen lassen, dass selbst in diesem Bereich Missbrauch und unzulässige Inanspruchnahmen nicht ausgeschlossen werden können.¹⁸⁸

Da sich der Bund bereits in allen drei Teilbereichen der Staatsverschuldung als Gesetzgeber betätigt hat, liegt es nahe zu prüfen, ob die Regelungen, die er für sich selbst beschlossen hat, auch für die Länder taugen und deshalb von diesen ganz, teilweise oder gar nicht übernommen werden sollten.

3.2 Strukturelle Verschuldung effektiv unterbinden!

Die Vorgaben des *Grundgesetzes* zur strukturellen Verschuldung der Länder unterscheiden sich erheblich von denen des Bundes: Während sich der Bund bis zu 0,35 des BIP jährlich verschulden darf, ist den Ländern die strukturelle Verschuldung überhaupt und ausnahmslos untersagt. Dies hat zur Folge, dass auch die **Ausführungsregelungen** zur strukturellen Verschuldung des Bundes nicht ohne weiteres zum Vorbild für entsprechende Länderregelungen herangezogen werden können. Schwerpunkt der Ausführungsregelungen der Länder sollten

¹⁸⁷ Siehe ausführlich Abschnitt 3.4, S. 113 ff.

¹⁸⁸ Siehe unten S. 114 f.

konsequenterweise Bestimmungen sein, die zur Durchsetzung des Verbots der strukturellen Verschuldung im Landeshaushalt erforderlich sind (Abschnitt 3.2.1). Zudem sollten die Länder diesem Verbot nicht nur in ihrem Kernhaushalt Rechnung tragen, sondern auch auf die **Verlagerung** der strukturellen Verschuldung auf Extrahaushalte, Gemeinden und Private verzichten (Abschnitt 3.2.2). Schließlich darf die Umsetzung der Schuldenbremse auf Bundesebene insoweit, wie dabei die **Übergangsregelung** zum Zwecke einer Vorratskreditaufnahme missbraucht wird, nicht zum Vorbild für entsprechende Regelungen in den Ländern herangezogen werden (Abschnitt 3.2.3).

3.2.1 Ausführungsregelung des Bundes zur strukturellen Verschuldung nicht übertragbar

Das Grundgesetz bestimmt in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG, dass Bund und Ländern grundsätzlich¹⁸⁹ keine strukturelle Verschuldung zusteht.¹⁹⁰ Dem Bund wird jedoch in Art. 115 Abs. 2 GG die Möglichkeit eingeräumt, Kredite im Umfang von 0,35 v.H. des BIP aufzunehmen. Dass der Verfassungsgesetzgeber hingegen den Ländern ein striktes Verbot der Kreditfinanzierung auferlegen würde, stand nicht von vornherein fest. In der Föderalismuskommission hatte die Bundesregierung vorgeschlagen, dass Bund und Ländern *insgesamt* eine strukturelle Verschuldung von insgesamt 0,5 % des BIP erlaubt sein soll, mit der Maßgabe, dass dem Bund 0,35 % des BIP und den Ländern 0,15 % des BIP zustehen sollten.¹⁹¹ Am Ende wurde jedoch den Ländern gar kein Spielraum für eine strukturelle Verschuldung eingeräumt. Diesem Votum der Föderalismuskommission¹⁹² haben auch die Vertreter der Länder in der Kommission zugestimmt.¹⁹³

189 Zur Bedeutung dieser Formulierung siehe oben S. 46.

190 Zum Wortlaut dieser Vorschrift siehe oben S. 3.

191 Vgl. dazu *Bundesministerium der Finanzen*, Notwendigkeit und Inhalt einer neuen Schuldenregelung im Grundgesetz, Papier v. 23.1.2008 (= Kommissions-Drucksache 096), S. 4.

192 Vgl. *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Beschlüsse zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Fn 2), S. 7, 10.

193 Vgl. die Ausführungen des *Bundesfinanzministers Steinbrück* in der Bundesratsdebatte zu den Verfassungsänderungen und Begleitgesetzen der Föderalismusreform II (Fn 111).

Aufgrund dieser Vorgeschichte und auf den ersten Blick könnte bei den Ländern der Eindruck entstehen, dass sie hinsichtlich der Kreditfinanzierung des Haushalts gegenüber dem Bund benachteiligt seien. Insbesondere die unmittelbar Betroffenen, nämlich die Entscheider in den Landesparlamenten und -verwaltungen, dürften die Neuregelung in ihrer Striktheit als übertrieben empfinden. Deshalb könnten die Landesparlamente und -verwaltungen dazu neigen, das Verbot der strukturellen Verschuldung nicht allzu ernst zu nehmen, zumal der Rechnungshof oftmals als „Ritter ohne Schwert“ eingestuft wird und die Opposition befürchten muss, dass sich ein Normenkontrollverfahren zur Staatsverschuldung möglicherweise nicht politisch „auszahlt“. Eine solche Neigung nach dem Motto „Der Bund macht es doch auch!“ würde allerdings der grundgesetzlichen Fundamentalentscheidung zum generellen Verzicht auf die strukturelle Verschuldung zuwiderlaufen.

Strukturelle Verschuldung des Bundes nicht zu rechtfertigen

Ein Vergleich der alten mit der neuen Kreditgrenze zeigt nämlich, dass es nicht das Verbot der strukturellen Verschuldung auf Landesebene, sondern die Ausnahmeregelung für den Bund ist, die zu Kritik Anlass gibt. Werden nämlich die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte mit einer quasi unbegrenzten¹⁹⁴ Staatsverschuldung berücksichtigt, drängt sich die Erkenntnis auf, dass die strukturelle Verschuldung des Staats **überhaupt nicht** zu rechtfertigen ist und deshalb **ohne Ausnahme** untersagt werden sollte – also auch beim Bund.¹⁹⁵

Als unhaltbare Trugbilder erwiesen sich insbesondere die pauschale Annahme „rentierlicher“ öffentlicher Investitionen und das politische Versprechen einer gerechten Verteilung der Finanzierungslasten auf die Generationen der Nutznießer öffentlicher Investitionen. Diese Versprechen und die ihnen zugrunde liegenden Annahmen haben mehr finanzpolitischen Schaden angerichtet als Nutzen gestiftet, denn sie haben davon entbunden, die Finanzierung staatlicher Projekte und Wahlversprechen im Einzelnen darzulegen und „durchzurechnen“

194 Zur Effizienz der alten investitionsbezogenen Kreditgrenze siehe oben S. 33, 40 ff.

195 Siehe dazu eingehend *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 6), S. 69 ff.

sowie notwendige Konsolidierungen der öffentlichen Haushalte in Angriff zu nehmen. Wenn das Schuldenmachen ungeprüft und pauschal als „Investition in die Zukunft“ betrachtet wird, statt kritisch auf seinen tatsächlichen Nutzen hinterfragt zu werden, darf nicht erwartet werden, dass Schuldenbremsen wirksam sind.

Die verfassungsgesetzliche Sonderregelung zugunsten des Bundes – Zulässigkeit einer strukturellen Verschuldung von 0,35 % des BIP – kann also nur als Zwischenschritt auf dem Weg zu einem vollständigen Verzicht des Staats auf diese Art der Verschuldung verstanden werden.¹⁹⁶ In diesem Sinne sollten die Länder ihre „Vorreiterrolle“ beim Verzicht auf die strukturelle Verschuldung zum Anlass für die Forderung nehmen, auch dem Bund die strukturelle Verschuldung von Verfassungen wegen *ausnahmslos* zu untersagen.

Selbst geringfügige strukturelle Verschuldung der Länder verfassungswidrig

Es wäre mithin ein grobes Missverständnis der Neuregelung, wenn einige (oder alle) Länder gerade umgekehrt versuchen würden, mit Hilfe entsprechender *Ausführungsbestimmungen* sich selbst das Recht zu einer geringfügigen und/oder ausnahmsweise zulässigen strukturellen Verschuldung einzuräumen. Das Motto: „Der Bund macht es doch auch!“ darf nicht maßgeblich sein, denn entscheidend ist das *Grundgesetz* und dieses hat den Ländern jegliche strukturelle Verschuldung untersagt.¹⁹⁷

Deshalb gilt es zu verhindern, dass der jeweilige Landesgesetzgeber in den noch zu beschließenden *Ausführungsgesetzen und -regelungen* die strukturelle Verschuldung der Länder für zulässig erklärt, wenn sie nur „ausnahmsweise“, „vorübergehend“ und „in engen Grenzen“ erfolgt, etwa in Anlehnung an die Verfassung von Rheinland-Pfalz¹⁹⁸. Stattdessen sollte das strikte Verbot der strukturellen Verschuldung nicht nur in den Texten der Länderverfassungen seinen Niederschlag

196 Vgl. *dasselbe*, Schuldenverbot für Bund und Länder (Fn 2), S. 6 f. und S. 25 f.

197 Siehe oben S. 3 (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG).

198 Zur Änderung der Landesverfassung *Rheinland-Pfalz* und der in diesem Zusammenhang eingefügten Ausnahmeregelung für eine geringe strukturelle Verschuldung des Landes siehe oben S. 49 ff.

finden, sondern auch in die landesrechtlichen Bestimmungen zum Landeshaushalt und zu den Ausgliederungen aufgenommen werden. Die dafür erforderlichen Gesetzesänderungen und -ergänzungen sollten in die Gesetzentwürfe zur Umsetzung der Schuldenbremse auf Landesebene eingestellt und mit ihnen beschlossen werden.

Stand der Arbeiten an den Ausführungsgesetzen auf Landesebene

Zur Zeit liegt zwar kein Gesetzentwurf für ein Ausführungsgesetz vor, doch haben mehrere Länder ein solches Gesetz angekündigt. Zu diesen Ländern gehört *Schleswig-Holstein*, das als erstes Land die Schuldenbremse in die Verfassung aufgenommen hat. Auch *Hessen* wird gemäß dem Votum des Landtags ein Ausführungsgesetz beschließen.¹⁹⁹ Der Gesetzentwurf zur Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung von *Mecklenburg-Vorpommern* ist so knapp formuliert²⁰⁰, dass ein Ausführungsgesetz praktisch unverzichtbar ist. Sollten von diesen Ländern auf einfachgesetzlicher Ebene Ausnahmebestimmungen für die strukturelle Verschuldung nach dem Muster von Rheinland-Pfalz beschlossen werden, besteht die Gefahr, dass die übrigen Länder diese Ausnahmebestimmungen zum Vorbild für ihre eigenen Ausführungsgesetze nehmen und das grundgesetzliche Verbot der strukturellen Verschuldung nur noch auf dem Papier steht.

Im Einzelnen ist zum Stand der Arbeiten Folgendes anzumerken:

- Soweit ersichtlich, plant **Schleswig-Holstein** bisher nicht, in sein Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse eine Ausnahmeregelung für die strukturelle Verschuldung (nach dem Muster von Rheinland-Pfalz) aufzunehmen.²⁰¹
- Der Landtag von **Hessen** hat noch vor der Volksabstimmung zur Schuldenbremse einen „Dringlichen Entschließungsantrag“

199 Siehe sogleich unten.

200 Vgl. *Fraktionen der SPD und der CDU*, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Fn 21).

201 Vgl. *CDU, SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen und SSW*, Änderungsantrag zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung, in: *Landtag Schleswig-Holstein*, Drs. 17/546 v. 12.5.2010, S. 2 und S. 4 f.

angenommen²⁰², nach dem ein Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse unter anderem bestimmen soll, „*dass bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan eine Kreditaufnahme bis zur Höhe von 3 v. H. der im Plan veranschlagten Steuereinnahmen ausnahmsweise veranschlagt werden kann, soweit die Notwendigkeit hierfür sich nicht aus der konjunkturellen Entwicklung ergibt und mit diesem Nachtrag keine neuen Maßnahmen, die zu Mehrausgaben und Mindereinnahmen führen, verbunden sind.*“ Dieses Ausführungsgesetz soll im Laufe des nächsten Jahres, also im Laufe des Jahres 2012, beschlossen werden. Geht man vom aktuellen Haushaltsplan aus, würde sich eine derartige strukturelle „Nachtrags-Verschuldung“ immerhin auf rd. 460 Mio. Euro, also fast eine halbe Milliarde Euro, belaufen.²⁰³

- Der Landtag von **Mecklenburg-Vorpommern** hat im Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung²⁰⁴ darauf hingewiesen, dass dieser die Basis für eine landesrechtliche Regelung ist, die eine *Kreditaufnahme in besonderen Krisenfällen oder Notlagen* ab dem Haushaltsjahr 2020 bietet. Dies lässt befürchten, dass sich Mecklenburg-Vorpommern ebenso wie Rheinland-Pfalz und Hessen Aufweichungen des grundgesetzlichen Verbots der strukturellen Verschuldung einräumt.²⁰⁵ *Keine verfassungswidrigen Ausführungsbestimmungen beschließen!*

Bestimmungen eines Ausführungsgesetzes, die es erlauben würden, das für die Länder geltende Verbot der strukturellen Verschuldung

202 Vgl. *Fractionen der CDU, der SPD, der FDP und Bündnis 90/Die Grünen*, Dringlicher Entschließungsantrag betreffend Ausgestaltung der Schuldenbremse in Hessen, LT-Drs. 18/3492 v. 15.12.2010, S. 2. Da die Stimmen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen für die Verabschiedung der Verfassungsänderung benötigt wurden, kann in dieser (verfassungswidrigen) Ausnahmeregelung der „Preis“ für die Aufnahme der Schuldenbremse in die Hessische Verfassung gesehen werden.

203 Berechnet auf der Grundlage der im Haushaltsplan 2011 angegebenen Steuereinnahmen in Höhe von 15,3 Mrd. Euro. Vgl. *Hessisches Ministerium der Finanzen*, Haushaltsplan des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2011, Gesetz, Vorheft, S. 24 (Gruppierungsübersicht Einnahmen).

204 Vgl. *Fractionen der SPD und CDU*, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Fn 21).

205 Vgl. dazu *Bund der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern*, Schuldenbremse alternativlos, aber nur mit entsprechendem Begleitgesetz voll wirksam, Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Landtags von Mecklenburg-Vorpommern zur Schuldenbremse am 4.5.2011 zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Drs. 5/4192 v. 2.3.2011), S. 6.

unter bestimmten Bedingungen zu missachten, wären ebenso verfassungswidrig wie die entsprechende Passage, die bereits das Land Rheinland-Pfalz zur (teil- und fallweisen) Befreiung vom Verbot der strukturellen Verschuldung in seine Verfassung aufgenommen hat.²⁰⁶ Derartige Ausnahmen in den Landesverfassungen sind mit den grundgesetzlichen Vorgaben der Schuldenbremse unvereinbar, und zwar auch dann, wenn diese Ausnahmen lediglich für Kreditaufnahmen von geringem Umfang und in seltenen Ausnahmefällen gelten sollen.²⁰⁷ Wenn aber bereits der Verfassungsgesetzgeber auf Landesebene nicht über diese Kompetenz verfügt, kann sie erst recht nicht der „einfache Landesgesetzgeber“ oder die Landesverwaltung besitzen. **Ausführungsgesetze oder Ausführungsbestimmungen auf Landesebene, die eine begrenzte strukturelle Verschuldung zulassen, verstoßen deshalb gegen Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG.**

3.2.2 Verlagerung der Kreditaufnahme auf Extrahaushalte ausschließen!

Die Länder könnten ferner daran denken, dem Verbot der strukturellen Verschuldung auch dadurch auszuweichen, dass sie die entsprechenden Kredite nicht mehr selbst aufnehmen, sondern von Sondervermögen und sogenannten Extrahaushalten²⁰⁸ aufnehmen lassen, denen sie zu diesem Zweck die Kompetenz zur Kreditaufnahme verleihen. In Betracht kommen ferner öffentlich bestimmte **Fonds, Einrichtungen** und wirtschaftliche **Unternehmen (FEU)**, an denen die Länder mit mehr als 50 Prozent des Nennkapitals oder Stimmrechts unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind²⁰⁹, sowie schließlich auch Private,

206 Siehe oben S. 49 f.

207 Siehe oben S. 50 ff.

208 In der amtlichen Statistik gilt folgende Abgrenzung: „Die Extrahaushalte der Länder umfassen u. a. die ausgliederten Hochschulen des Staatssektors mit eigenem Rechnungswesen sowie die aus den öffentlichen Haushalten ausgegliederten Statistischen Ämter der Länder und Bau- und Liegenschaftsbetriebe der Länder. Diese wurden erstmals 2006 im Rahmen der Schuldenstatistik beim öffentlichen Gesamthaushalt als Extrahaushalte nachgewiesen. 2009 neu hinzugekommen sind Einheiten, die zur Bewältigung der Finanzmarkt- und Konjunkturkrise gegründet wurden, z. B. der HSH Finanzfonds AöR und der Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen.“ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 5: Schulden der öffentlichen Haushalte 2009, 2010, S. 14.

209 Ebenda, S. 6.

mit denen der Finanzminister zum Beispiel Verträge über PPP oder sale-lease-back-Geschäfte abgeschlossen hat. Als Vorbild für diese „cleveren“ Ausweichmanöver könnten sich die Länder wiederum auf den Bund berufen, was jedoch auch in diesem Falle nicht überzeugen würde.

Unbefriedigende Regelung des Bundes zu Sondervermögen – keine Blaupause für die Länder

Das Grundgesetz wurde anlässlich der Einfügung der Schuldenbremse so geändert, dass dem **Bund** die Kreditaufnahme mit Hilfe von Sondervermögen versperrt ist. Der neue Art. 115 GG besitzt im Unterschied zu seinem Vorgänger im alten Recht keinen Absatz 2, in dem die Kreditaufnahme von Sondervermögen nicht gänzlich untersagt, sondern lediglich unter den Vorbehalt gesetzlicher Zulassung gestellt wurde (was sich jedoch als wenig wirksames Mittel zur Eindämmung der „Flucht aus dem Budget“ erwies). Aus dem Wegfall dieses Absatzes kann – in Verbindung mit dem grundsätzlichen Verbot der strukturellen Verschuldung – darauf geschlossen werden, dass der Bund nunmehr auf die Einrichtung von Sondervermögen und somit auch auf diese Möglichkeit der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben verzichten muss. Diese Auslegung kann sich nicht zuletzt auf die Gesetzesmaterialien berufen, denen zu entnehmen ist, dass mit der Streichung des Absatzes zu den Sonderhaushalten ein „klarer Schnitt“ erfolgen sollte.²¹⁰ Somit sollte es eigentlich keinen Zweifel daran geben, dass die Verlagerung der strukturellen Kreditaufnahme vom Kernhaushalt in Nebenhaushalte unzulässig ist, wo sie sozusagen „untergeht“, insbesondere die Kreditfinanzierungsquote des Bundeshaushalts nicht erhöht.

Bei näherer Betrachtung der Neuregelung und der dazu gehörenden Gesetzesmaterialien zeigt sich freilich, dass die Neuregelung nicht völlig ausschließen soll, dass der Bund über Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung verfügt. Gemäß Art. 143 d Abs. 1 Satz 1 Hs 2 GG soll nämlich die Neuregelung, also der generelle Verzicht

²¹⁰ Vgl. *Fraktionen der CDU/CSU und SPD*, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Fn 152).

auf Sondervermögen, nicht für alle Einrichtungen dieser Art gelten.²¹¹ **Bereits bestehende Sondervermögen des Bundes mit eigener Kreditermächtigung sollen auf der Basis der sie legitimierenden Gesetzesbeschlüsse fortgeführt werden dürfen.** Zur Begründung wird angeführt, dass diese Sondervermögen „*dem System der neuen Schuldenregel fremd sind*“ oder Belastungen betreffen, die „*unter dem alten Recht in spezifischen Sondersituationen*“ begründet wurden. Zudem durfte der Bund neue Sondervermögen bis zum 31.12.2010 nach altem Recht einrichten; davon hat er aber keinen Gebrauch gemacht.²¹²

Grundsätzlich ist anzuerkennen, dass der Schutz bestehender Rechtspositionen mit Hilfe entsprechender Übergangsregelungen zu den notwendigen Bestandteilen einer sachgerechten und verfassungskonformen Gesetzgebung gehören. Solche Übergangsregelungen verlieren freilich ihre Berechtigung, wenn sie dazu eingesetzt werden, die tragenden Erwägungen einer gesetzlichen Neuregelung zu umgehen oder teilweise wirkungslos zu machen. Da Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung die Begrenzung der strukturellen Verschuldung unterlaufen, ist der Bestandsschutz für diese Art von Sondervermögen zumindest fragwürdig.²¹³

Hinzu kommt, dass auch die konkrete Anwendung der Ausnahmeregelung nicht überzeugt. Von den **Sondervermögen des Bundes** sind der **Finanzmarktstabilisierungsfonds** und das **Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds** mit eigenen Kreditermächtigungen ausgestattet.²¹⁴ Dies lässt sich jedoch nicht überzeugend begründen:

- Es ist nicht zu erkennen, dass der Finanzmarktstabilisierungsfonds „*dem System der neuen Schuldenregel fremd (ist)*“. Bereits eine cursorische Betrachtung ergibt, dass dieser Fonds sehr wohl

211 Ebenda.

212 Art. 143 d Absatz 1 Satz 2, Halbsatz 2 GG befindet in Bezug auf den Bund: „*am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben unberührt.*“ (d. h.: die Neuregelung tritt erst ab dem 1. Januar 2011 in Kraft).

213 Vgl. *Fraktionen der CDU/CSU und SPD*, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, (Fn. 152), S. 13 (zu den Nummern 6 und 7). Vgl. auch *Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder* (Fn 171).

214 Der *Finanzmarktstabilisierungsfonds* nahm im Jahre 2008 – an Stelle des Bundes – Kredite in Höhe von 8,2 Mrd. Euro zur Rekapitalisierung eines Finanzinstituts auf.

strukturellen wirtschafts- und finanzpolitischen Aufgaben dient, jedenfalls aber keinen konjunkturbedingten Finanzbedarf deckt.

- Zudem ist die Behauptung fragwürdig, dass der Finanzmarktstabilisierungsfonds eine Belastung betrifft, die unter dem alten Recht *in einer spezifischen Sondersituation begründet* wurde. Die Kriterien „Normallage“ und „Sonderlage“ könnten sich als Einfallstor für eine ansonsten nicht zu begründende Kreditfinanzierung erweisen, wie die Erfahrungen mit der zusätzlichen Kreditaufnahme des Bundes zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach dem alten Recht belegen.²¹⁵

Ferner muss berücksichtigt werden, dass die Einrichtung und Fortführung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung dazu beiträgt, die **tatsächliche Höhe der gesamten strukturellen Neuverschuldung zu verschleiern**, sodass sie von der Mehrheit der Steuerzahler unbemerkt über die Grenze von 0,35 v. H. des BIP hinaus ausgedehnt werden könnte, die vom Bund ab dem Jahre 2016 nicht überschritten werden darf. Zwar geht die Bundesregierung in ihren **Stabilitätsprogrammen**²¹⁶ ganz korrekt nach den *Regeln der Maastricht-Statistik*²¹⁷ vor, indem sie die Kreditaufnahme des Finanzmarktstabilisierungsfonds sowie anderer „Extrahaushalte“ und „Sonderrechnungen“ zu der im Bundeshaushalt ausgewiesenen

215 Siehe oben S. 55 und unten S. 88 ff.

216 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Deutsches Stabilitätsprogramm, Dezember 2009, S. 20. Hier werden ausdrücklich genannt: Bundeseisenbahnvermögen, Entschädigungsfonds, Erblastentilgungsfonds, ERP-Sondervermögen, Finanzmarktstabilisierungsfonds, Investitions- und Tilgungsfonds, Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau, Postbeamtenversorgungskasse.

217 Vgl. *Rat der Europäischen Union*, Verordnung (EG) Nr. 479/2009 v. 25.5.2009 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 145 v. 10.6.2009, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 679/2010 des Rates v. 26.7.2010, ABl. L 198 v. 30.7.2010.

Kreditaufnahme des Bundes hinzufügt.²¹⁸ Ähnlich verfährt sie, wenn es um den „**Öffentlichen Gesamthaushalt**“ geht.²¹⁹ Sind jedoch nach Art. 109 Abs. 3 oder Art. 115 Abs. 2 GG die „Einnahmen des **Bundshaushalts** aus Krediten“ zu beziffern, bleibt die Kreditaufnahme der Sondervermögen des Bundes außer Ansatz.²²⁰

An diesem unterschiedlichen Nachweis entzündete sich bereits eine Auseinandersetzung über den Aussagewert der deutschen Defizitquote. Der Präsident des ifo-Instituts *Hanns-Werner Sinn* hatte im Mai dieses Jahres gerügt, dass einerseits milliardenschwere Rettungsaktionen im Verlauf der Finanzkrise nicht in der Defizitquote erfasst würden und andererseits die Schuldenstände im Jahre 2010 angestiegen seien.²²¹ Das Bundesfinanzministerium begegnete dieser Kritik mit einem statistisch-rechtstechnischen Hinweis: Dass nämlich diese Schulden in der **Schuldenstandstatistik** erfasst werden, aber gleichwohl nicht defiziterhöhend wirken im **Haushalt des Bundes**, weil sie nicht in diesen einzustellen seien.²²² Diese Erwiderung geht jedoch am Kern der Kritik vorbei, nämlich an der für die meisten Bürger nicht erkennbaren *Schönung der Bundesfinanzen*. Eine komplette Information der Steuerzahler hätte sehr leicht mit einem entsprechen-

218 Das *Bundesfinanzministerium* führt in seiner Tabelle „Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 2014“ zwölf „Sonderrechnungen“ auf, zu denen u. a. auch die Beteiligung an der EU-Finanzierung gehört. Diese Sonderrechnungen werden in der Übersicht „Eckwerte zum Bundshaushalt 2011 und Finanzplan bis 2014“ nicht erwähnt – statistisch-technisch zu Recht infolge der Konzentration auf den Bundshaushalt. Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 2014, Übersicht v. 14.7.2010; *dasselbe*, Entwurf des Bundshaushalts 2011 und des Finanzplans 2010 bis 2014, in: *dasselbe*, Monatsbericht digital, Monatsbericht Juli 2010, Tabelle 3, S. 10 f. des Ausdrucks. Transparent im umfassenden, letztlich entscheidenden Sinne ist die ebenfalls vom *Bundesministerium der Finanzen* veröffentlichte Statistik zu den „Schulden der öffentlichen Haushalte“, die ausdrücklich zwischen „Schulden der Kernhaushalte“ und „Schulden der Extrahaushalte“ unterscheidet. Vgl. *ebenda*, S. 120.

219 Vgl. zum Beispiel *Bundesministerium der Finanzen*, Monatsbericht des BMF Juli 2010, Statistiken und Dokumentationen, Tabelle 7: Öffentlicher Gesamthaushalt von 2003 bis 2009, und Tabelle 11: Schulden der öffentlichen Haushalte.

220 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Tabelle 7: Öffentlicher Gesamthaushalt (*ebenda*).

221 Vgl. *Wirtschaftswoche*, Ifo-Präsident Sinn: Deutsche Defizitquote geschönt, 14.5.2011, www.wiwo.de/politik-weltwirtschaft/ifo-praesident-sinn-deutsche-defizitquote-geschoent.

222 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Defizitquote richtig berechnet – Äußerungen Prof. Sinn nicht nachvollziehbar, Pressemitteilung Nr. 15/2011 vom 16.5.2011.

den Hinweis auf die in der Haushaltsstatistik nicht erfassten Teile der Bundesschuld vermieden werden können.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass der Bund nicht nur für die Bedienung und Tilgung solcher Kredite haftet, die „über den Bundeshaushalt laufen“, sondern auch für alle Verbindlichkeiten einzustehen hat, die in seinem Namen und mit seiner Billigung aufgenommen werden. Die Verpflichtung zu einem dementsprechend umfassenden Nachweis der Verschuldung ergibt sich aus den Funktionen des öffentlichen Haushalts in einem demokratisch verfassten Staat. Auch die Schuldengrenze nimmt an diesen Funktionen teil. Wenn es nicht gelingt, die strukturelle Verschuldung des Staates vollständig **und** transparent darzulegen, unabhängig davon, in welcher rechtlichen Gestalt sie erscheint, dann kann die Schuldenbremse ihre Informations-, Kontroll- und Begrenzungszwecke nicht oder allenfalls unzureichend erfüllen und die Bürger werden daran gehindert, von ihrem Wahlrecht entsprechend ihren Präferenzen Gebrauch zu machen.²²³

Allerdings können selbst transparente und vollständige Statistiken nicht eine Finanzpolitik ersetzen, die dem Zweck dient, den der **Verfassungsgesetzgeber** mit der Einfügung der Schuldenbremse in das Grundgesetz offensichtlich verfolgt hat, nämlich den **weitgehenden Verzicht auf eine strukturelle Verschuldung**. Der Verfassungsgesetzgeber kann indes nicht voneinander Verschiedenes zugleich beabsichtigt haben: nämlich die Begrenzung der strukturellen Verschuldung des Kernhaushalts auf 0,35 v. H. des BIP einerseits und die Durchbrechung ebendieser Schuldengrenze mit Hilfe von Sonderhaushalten andererseits. **Die Neuregelung kann deshalb nur so**

²²³ Im Unterschied zum Bundesfinanzministerium hat *eurostat* Ende April dieses Jahres eine Tabelle veröffentlicht, aus der das jährliche Brutto-Inlandsprodukt, die Defizit/Überschuss-Position und der Schuldenstand auch für Deutschland hervorgehen, verbunden mit der ausdrücklichen Anmerkung, dass Deutschland im Rahmen der Finanzkrise 784 Mio. Euro im Jahre 2009 und 6 049 Mio. Euro im Jahre 2010 an zwischenstaatlichen Krediten vergeben hat (mit entsprechenden Angaben bei den übrigen Mitgliedstaaten). Vgl. *Eurostat*, BIP, Defizit/Überschuss und Schuldenstand in der EU /Landeswährung) 2007-2010, Anhang zur Pressemitteilung euroindikatoren Nr. 60/2011 v. 26.4.2011, Öffentliches Defizit im Euroraum und in der EU27 bei 6 % bzw. 6,4 % des BIP, Öffentlicher Schuldenstand bei 85,1% und 80,0 %.

verstanden werden, dass es auf Bundesebene neben dem Bundeshaushalt künftig keinen weiteren Haushalt geben sollte, mit dessen Hilfe der Bund ab dem Jahre 2016 die für ihn geltende Kreditgrenze überschreiten darf.

Konsequenzen für die Länder: Keine Auslagerung der Verschuldung in Extrahaushalte!

Die Länder sollten sich die aktuelle Aufweichung der Schuldenbremse, die sich beim Bund aufgrund der kreditfinanzierten Sondervermögen ergibt, nicht zum Vorbild für die eigenen Ausführungsgesetze nehmen. Zurückzuweisen ist deshalb die in der Literatur vertretene Ansicht, dass die – an sich schon bedenkliche – Ausnahmeregelung des Art. 143 d Abs. 1 GG **nur für Sondervermögen des Bundes, aber nicht für Sondervermögen der Länder** gilt.²²⁴ Denn aus dieser Behauptung wird der Schluss gezogen, dass trotz des ausdrücklichen und ausnahmslosen Verbots der strukturellen Staatsverschuldung der weite Gestaltungsspielraum der Länder **bezüglich der Sondervermögen unverändert** von der Reform der Finanzverfassung bestehe. Träfe dies zu, müssten die Länder noch nicht einmal – wie es vom Bund verlangt wird²²⁵ – nachweisen, dass die Kreditaufnahme eines bestimmten Sondervermögens „dem System der neuen Schuldenregel fremd ist“ oder „in einer spezifischen Sondersituation begründet“ wurde. Die Länder besäßen also weiterhin einen nicht regulierten, indirekten Zugang zur strukturellen Verschuldung. Mit Hilfe von Sondervermögen, landeseigenen Gesellschaften und juristischen Personen des öffentlichen Rechts könnten sie sich erhebliche Kreditfinanzierungsspielräume selbst einräumen und so das Verbot der strukturellen Verschuldung leichthin umgehen. Es ist offensichtlich, dass diese Auslegung des Grundgesetzes mit der strikten Begrenzungsfunktion unvereinbar ist, die der Schuldenbremse insbesondere auf Landesebene zukommt.²²⁶

224 Vgl. die Hinweise bei C. Lenz, E. Burgbacher, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz (Fn 65), S. 2565.

225 Siehe oben S. 67.

226 Siehe oben S. 46 ff.

Angesichts der Gefahr, dass die Kreditaufnahme als Reaktion auf die Schuldenbremse verstärkt aus den Kernhaushalten der Länder ausgelagert wird, haben die Präsidenten und Präsidentinnen der **Rechnungshöfe** bereits frühzeitig vor einer Aufweichung der Schuldengrenze auf Landesebene gewarnt. In ihrem Appell an die Landesfinanzminister forderten sie, auf derartige Umgehungen der Schuldengrenze zu verzichten.²²⁷ Da die Länder jedoch bereits vielfach Aufgaben und deren Finanzierung in Sondervermögen verlagert haben,²²⁸ muss befürchtet werden, dass sie trotz dieses Appells der Rechnungshöfe versuchen werden, das Verbot der strukturellen Verschuldung verstärkt und „ganz legal“ mit Hilfe von Sondervermögen zu umgehen. Indes sollte den Ländern nicht gestattet werden, die neue Schuldengrenze insoweit praktisch außer Kraft zu setzen. Vielmehr sollten die Länder bei der Nutzung der ihnen eingeräumten Gestaltungsspielräume darauf achten, dass die Änderungen und Ergänzungen des Landesrechts dem Sinn und dem Zweck der im Grundgesetz vorgegebenen Schuldenbremse entsprechen. In diesem Sinne sind die Länder trotz ihrer Autonomie nicht völlig frei in der Nutzung ihrer Gestaltungsspielräume.

Konkret bedeutet dies, dass die Länder die Finanzierung von Sondervermögen an das Verbot der strukturellen Neuverschuldung anzupassen haben. Dem entsprechend sollten die Länder (jedes Land für sich, aber möglichst einheitlich) jene Kreditermächtigungen, die sie ihren Sondervermögen in der Vergangenheit erteilt haben, spätestens zum 31.12.2019 zurücknehmen und stattdessen eine Finanzierung dieser Sondervermögen aus dem Landeshaushalt vorsehen, sofern eine Rückgliederung der ausgelagerten Aufgaben nicht bereits aus anderen Gründen ansteht. Hingegen würde es nicht genügen, wenn die Landesgesetzgeber lediglich beschließen würden, dass Kredite, die von juristischen Personen aufgenommen werden, an denen das Land (maßgeblich) beteiligt ist, auf die Kreditaufnahme des Landes

²²⁷ Siehe Anlage 4.

²²⁸ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 6), S. 184 ff. (mit Hinweis auf die ausführlichen Ermittlungen in: *Landesrechnungshof Schleswig-Holstein*, Bemerkungen 2004, S. 123).

anzurechnen sind.²²⁹ Denn damit würde zwar insoweit die „Flucht aus dem Budget“ rückgängig gemacht, jedoch nicht dem Verbot der strukturellen Verschuldung entsprochen.

Sollten sich für eine derart transparente und dem Verbot der strukturellen Verschuldung entsprechende Strategie keine Mehrheiten in den betreffenden Landesparlamenten finden, sollten bis zu einer verfassungsgerichtlichen Klärung vor dem jeweiligen Landesverfassungsgericht *zumindest keine neuen, mit Kreditermächtigungen ausgestatteten Sondervermögen* und Extrahaushalte beschlossen werden. Denn bei diesen würde es sich offensichtlich um Einrichtungen handeln, deren Zweck nicht zuletzt darin bestünde, das den Ländern auferlegte strikte Verbot der strukturellen Verschuldung zu umgehen. Die betreffenden Länder müssten wohl auch damit rechnen, dass früher oder später das Bundesverfassungsgericht angerufen wird, um dem Grundgesetz und dem in ihm enthaltenen Verbot der strukturellen Verschuldung Geltung auf Länderebene zu verschaffen.

In den Fällen, in denen der Verzicht auf bestehende Auslagerungen der Kreditaufnahme keine Mehrheit in den Landesparlamenten findet, sollten bis zu einer verfassungsgerichtlichen Klärung zumindest die über Auslagerungen vorgenommenen Kreditaufnahmen möglichst transparent gemacht werden.

Dies erfordert unter anderem, dass die Länder nicht mit verschiedenen Zahlen an die Öffentlichkeit gehen: Einmal mit den Zahlen und Quoten, die sich auf den Landeshaushalt beziehen, ein anderes Mal mit den kompletten Zahlen, also einschließlich der Gemeinden und Extrahaushalte. Um sich den Vorwurf zu ersparen, dass man deren Verschuldung unter den Tisch fallen lässt, um in der Öffentlichkeit besser „dazustehen“, sollten die Länder **stets** mit den kompletten Zahlen aufwarten und argumentieren. Wie der folgenden Tabelle 2 zu entnehmen ist, waren die Länder im Jahre 2009 mit rd. 780 Mill. Euro am Kreditmarkt verschuldet; davon entfielen rd. 579 Mill. Euro oder rd. 77 Prozent auf den Kern-

²²⁹ Vgl. *CDU-Landtagsfraktion*, Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Fn 40), S. 4, 8 f.

Tabelle 2

Schulden des öffentlichen Sektors am 31.12.2009					
Mill. Euro					
Körperschaft/ Schuldart	insgesamt	Öffentlicher Gesamthaushalt			Übrige FEU*
		zusammen	Kernhaushalte	Extrahaushalte	
Öff. Sektor insgesamt	2 344 114	1 659 186	1 569 055	90 131	684 601
Kreditmarktschulden	2 177 199	1 636 213	1 553 129	83 084	540 658
Schulden bei öff. Haushalten	166 915	22 973	15 926	7 048	143 943
Bund	1 504 811	1 033 855	973 734	60 121	470 956
Kreditmarktschulden	1 396 365	1 033 266	973 734	59 533	363 099
Schulden bei öff. Haushalten	108 445	588	-	588	107 857
Länder zusammen	839 304	625 332	599 321	30 010	213 645
Kreditmarktschulden	780 834	602 946	579 395	23 551	177 559
Schulden bei öff. Haushalten	58 470	22 385	15 926	6 459	36 086

* Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 „Finanzen und Steuern“, Reihe 5 „Schulden der öffentlichen Haushalte“, 2009.

haushalt, zu dem in dieser Statistik auch die Haushalte der Gemeinden gehören, die Kreditmarktschulden in Höhe von rd. 76 Mio. Euro aufwiesen.²³⁰ **Daneben nahmen die Länder rd. 201 Mill. Euro oder 23 Prozent ihrer Schulden mit Hilfe von Extrahaushalten sowie über Fonds, Einrichtungen und Unternehmen auf.**

Die **folgende Tabelle 3** lässt darüber hinaus erkennen, dass zum Ende des Jahres 2009 die Schulden der Länder, **die sich bei den FEU angesammelt haben**, in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen am höchsten waren.

Tabelle 3

Schulden der Bundesländer am 31.12.2009 in Mill. Euro						Rang
Körperschaft/ Schuldart	insgesamt	Öffentlicher Gesamthaushalt			Übrige FEU*	
		zusammen	Kern haushalte	Extra haushalte		
Länder zusammen	839 304	625 332	599 321	30 010	213 645	-
- Kreditmarktschulden	780 834	602 946	579 395	23 551	177 559	
- Schulden bei öff. Haushalten	58 470	22 385	15 926	6 459	36 086	
Baden-Württemberg	95 988	64 389	48 905	15 483	31 600	
- Kreditmarktschulden	89 867	62 559	47 104	15 456	27 308	2
- Schulden bei öff. Haushalten	6 121	1 829	1 802	28	4 292	
Bayern	62 907	43 517	42 773	744	19 390	
- Kreditmarktschulden	57 336	41 327	40 619	708	16 009	6
- Schulden bei öff. Haushalten	5 571	2 190	2 154	36	3 381	
Brandenburg	26 348	19 011	18 988	23	7 337	
- Kreditmarktschulden	25 580	18 952	18 947	5	6 628	11
- Schulden bei öff. Haushalten	768	60	41	18	709	
Hessen	69 268	43 801	43 355	447	25 467	
- Kreditmarktschulden	60 058	41 908	41 480	428	18 150	5
- Schulden bei öff. Haushalten	9 210	1 893	1 874	19	7 137	
Mecklenburg-Vorpommern	17 577	11 973	11 957	16	5 604	
- Kreditmarktschulden	16 577	11 430	11 418	12	5 147	16
- Schulden bei öff. Haushalten	1 000	543	538	5	457	

* Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nicht zu den Extrahaushalten zählen.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Finanzen und Steuern, Reihe 5 Schulden der öffentlichen Haushalte 2009. 2011, S. 108.

230 Siehe *Statistisches Bundesamt*, Fachserie 14 „Finanzen und Steuern“, Reihe 5 „Schulden der öffentlichen Haushalte“, 2009, S. 68.

Schulden der Bundesländer am 31.12.2009 in Mill. Euro						
Körperschaft/ Schuldart	insgesamt	Öffentlicher Gesamthaushalt			Übrige FEU*	Rang
		zusammen	Kern haushalte	Extra haushalte		
Niedersachsen	75 793	60 154	59 888	266	15 639	
- Kreditmarktschulden	73 211	58 973	58 750	222	14 238	3
- Schulden bei öff. Haushalten	2 582	1 181	1 138	44	1 401	
Nordrhein-Westfalen	194 650	153 584	146 626	6 958	41 066	
- Kreditmarktschulden	179 362	145 113	142 922	2 191	34 249	1
- Schulden bei öff. Haushalten	15 289	8 472	3 704	4 768	6 817	
Rheinland-Pfalz	46 277	35 440	32 325	3 115	10 838	
- Kreditmarktschulden	39 641	33 468	31 861	1 606	6 174	7
- Schulden bei öff. Haushalten	6 636	1 972	464	1 508	4 664	
Saarland	17 625	11 641	11 614	27	6 001	
- Kreditmarktschulden	16 767	11 585	11 558	27	5 198	15
- Schulden bei öff. Haushalten	858	55	55	-	803	
Sachsen	22 590	12 504	12 211	293	10 086	
- Kreditmarktschulden	18 613	10 587	10 295	293	8 025	13
- Schulden bei öff. Haushalten	3 977	1 916	1 916	0	2 061	
Sachsen-Anhalt	28 255	22 617	22 615	2	5 628	
- Kreditmarktschulden	28 047	22 596	22 595	2	5 451	10
- Schulden bei öff. Haushalten	208	21	21	-	188	
Schleswig-Holstein	30 899	28 562	27 181	1 381	3 575	
- Kreditmarktschulden	20 846	27 756	26 405	1 351	3 327	9
- Schulden bei öff. Haushalten	1 052	805	776	30	248	
Thüringen	23 416	18 066	18 051	14	5 350	
- Kreditmarktschulden	23 010	17 981	17 967	14	5 028	12
- Schulden bei öff. Haushalten	406	84	84	-	322	
Berlin	70 864	59 822	59 822	-	11 042	
- Kreditmarktschulden	69 373	58 821	58 821	-	10 552	4
- Schulden bei öff. Haushalten	1 491	1 002	1 002	1	489	
Bremen	18 165	16 132	16 132	-	2 033	
- Kreditmarktschulden	17 706	16 011	16 011	-	1 659	14
- Schulden bei öff. Haushalten	459	121	121	-	338	
Hamburg	39 918	24 119	22 879	1 241	12 979	
- Kreditmarktschulden	35 840	23 879	22 641	1 238	10 378	8
- Schulden bei öff. Haushalten	2 841	240	237	3	2 601	

* Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nicht zu den Extrahaushalten zählen.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Finanzen und Steuern, Reihe 5 Schulden der öffentlichen Haushalte 2009. 2011, S. 108.

Kreditaufnahme der Länder insbesondere nicht auf Investoren verlagern!

Problematisch erscheint auch eine Flucht der Länder in Sonderfinanzierungen. Insbesondere besteht die Gefahr, dass die Länder sich zu Vermögensveräußerungen von Liegenschaften bereithalten, auf die sie eigentlich nicht verzichten möchten. Da sie aber die Mittel zur Entwicklung dieser Liegenschaften nicht selbst aufbringen können, überlassen sie diese Liegenschaften und ihre Entwicklung **einschließlich Finanzierung** Privaten, um sie anschließend zurück zu mieten. Die Überlassung der Finanzierung an den privaten Betreiber oder Investor kann auch Bestandteil einer PPP-Vereinbarung sein. So könnte zum Beispiel die Errichtung und der Betrieb eines Autobahn-Teilstücks in privater Hand den öffentlichen Haushalt entlasten und die Finanzierung über Kredite erleichtern.

Indes dürften diese und ähnliche Verlagerungen kein Allheilmittel sein, den mit der Verschuldung der öffentlichen Haushalte einhergehenden Druck zur Erhöhung von Steuern und Abgaben zu verringern und den Steuerzahler vor weiteren Belastungen zu schützen, vielmehr erreichen die Steuer- und Abgabenerhöhungen den Steuerzahler nur in anderer Gestalt. Somit verfehlt auch die Verlagerung der Staatsverschuldung auf private Investoren – trotz möglicher Effizienzvorteile der privaten Erledigung – eines der wesentlichen Ziele, die mit der Begrenzung der Staatsverschuldung verfolgt werden, nämlich die Entlastung des Steuerzahlers von den Kosten der Staatsverschuldung.²³¹

²³¹ Vgl. dazu auch *Bundesministerium der Finanzen*, Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz, o. J. S. 17.

3.2.3 Kreditaufnahme der Länder insbesondere nicht auf Gemeinden verlagern!²³²

Die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen (hinsichtlich der Defizite von öffentlichen Haushalten) gelten für den öffentlichen Gesamthaushalt. Allerdings werden die Gemeinden nicht direkt in die Schuldenbremse einbezogen. „Eine explizite Anrechnung der geplanten Defizite von Sozialversicherungen und Kommunen bei der Haushaltsaufstellung würde ... inhaltlich und auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen.“²³³ Gleichwohl stehen die Länder in der Verantwortung für etwaige Defizite der Kommunen.

Angesichts dieser Rechtslage würde eine Verlagerung der Kreditaufnahme von den Ländern auf die Gemeinden *aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht* keinerlei Vorteile bringen. *Aus nationaler Sicht* hätte eine solche Verlagerung der Kreditaufnahme jedoch zur Folge, dass sich die Länder auch über ihre Gemeinden – also indirekt – weiterhin strukturell verschulden können, indem sie zum Beispiel die Beteiligung ihrer Gemeinden am Aufkommen von Landessteuern verringern oder Zuweisungen kürzen, sodass die Gemeinden praktisch darauf verwiesen werden, diese Mindereinnahmen ihrerseits mit Kreditaufnahmen ausgleichen. Denn Art. 109 Abs. 3 GG verlangt – bei Beschränkung der Auslegung auf den Wortlaut – lediglich, dass die **Haushalte der Länder** grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind.

Indes ist zu bedenken, dass die meisten Gemeinden bereits in hohem Maße verschuldet sind. Insbesondere ist die Lage jener Gemeinden

232 Wie oben in Fn 3 angemerkt, ist die Verschuldung der Gemeinden nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Indes ist hier zu berücksichtigen, dass die Länder nach deutschem Recht Verantwortung für die Finanzen der Gemeinden tragen und die Gemeinden nach europäischem Recht finanzstatistisch und stabilitätspolitisch den Ländern zugerechnet werden.

233 So die Formulierungshilfe des Bundesfinanzministeriums für die Föderalismuskommission II. Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Formulierungshilfe für die gesetzliche Ausgestaltung einer neuen Schuldengrenze in Abweichung vom Vorschlag des BFM (AG 1 – 07) auf der Grundlage des Schreibens der Vorsitzenden vom 10. September 2008, S. 3 f., in: *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Arbeitsgruppe 1, AG 1–18, S. 3 f.

zu bedenken, die auf Kassenkredite ausweichen müssen, weil sie sich nicht mehr längerfristig verschulden können.²³⁴ Aber auch bei den übrigen Gemeinden, die noch einen Verschuldungsspielraum besitzen, würde mit einer Verlagerung der Landesverschuldung auf die Gemeinden dem Verschuldungsverbot des Grundgesetzes nur vordergründig Rechnung getragen, denn auch in diesem Fall blieben die zusätzlich aufgenommenen Schulden der Gemeinden Verbindlichkeiten, für die letztendlich die Länder einzustehen haben.

3.2.4 Bürgschaften und Gewährleistungen als Ersatz für strukturelle Verschuldung unzulässig

Die Frage ist, ob die Länder ihre Verschuldung dadurch zumindest vorübergehend kleiner erscheinen lassen dürfen, indem sie – ebenso wie der Bund – für bestimmte Ausgaben **Bürgschaften übernehmen oder Gewährleistungen aussprechen**.

Im Regelfall kann der Umfang der Mittel, die aufgrund der abgegebenen Bürgschaften und Gewährleistungsversprechen aufzubringen sind, aufgrund von langjährigen Erfahrungswerten geschätzt werden. Soweit diese Mittel aus Kreditaufnahmen stammen, gehören sie zur strukturellen Verschuldung und werden ihr auch schon bisher hinzugerechnet. Haushalts- und verfassungsrechtlich problematisch erscheinen indes Bürgschaften und Gewährleistungen, die an die Stelle ansonsten aufzunehmender Kredite treten, also mit einer Umgehung der Schuldengrenze zumindest im Hinblick auf die Finanzplanung verbunden sind. Beim Bund gelten diese Bedenken den umfangreichen Gewährleistungen, die von der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des **Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetzes**²³⁵ sowie der **Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)**²³⁶ bereits übernommen wurden. Es ist zweifelhaft, ob es sich bei ihnen in der

234 Zur Problematik der kommunalen Kassenkredite siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge (Fn 3).

235 Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz v. 7.5.2010, BGBl. I 2010, S. 537.

236 Europäische Finanzstabilisierungsfazilität. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22.5.2010, BGBl. I 2010, S. 627.

Sache noch um Gewährleistungen handelt, ungeachtet der formaljuristischen Gestaltung.

Mit dem *Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz* wird das Bundesfinanzministerium ermächtigt, Gewährleistungen von insgesamt 22,4 Mrd. Euro für Kredite an die Hellenische Republik zu übernehmen,²³⁷ die Gewährleistung für Zahlungen der *EFSS* wurde von deutscher Seite bis zu einem Gesamtbetrag von bis zu 123 Mrd. Euro akzeptiert.²³⁸ Wie das Bundesfinanzministerium im Finanzplan 2011-2015 mitteilt, sind bislang 9,2 Mrd. Euro für Irland und rd. 13 Mrd. Euro für Portugal gebunden.²³⁹ Damit hat sich die Ansicht des Gesetzgebers, dass die „*Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme des Bundes aus der Garantie gering*“ ist,²⁴⁰ als zu optimistisch erwiesen. Inzwischen sollen die Mittel der *EFSS* zur Stabilisierung der Finanzen weiterer Mitgliedstaaten auf 223 Mrd. Euro angehoben werden²⁴¹, um ein Kreditvergabevolumen von 440 Mrd. Euro zu erreichen.²⁴² So gesehen dürften diese Zahlungspflichten auch deshalb als Gewährleistungen behandelt werden, damit die in den nächsten Jahren drohende zusätzliche Staatsverschuldung nicht für jedermann sofort erkennbar wird.²⁴³ Auf die verfassungs- und staatspolitische Problematik einer solchen Schönfärberei der Staatsfinanzen wurde bereits oben hingewiesen.²⁴⁴

Besondere Skepsis und schwerwiegende Kritik hat die bevorstehende Einrichtung des **Europäischen Stabilisierungsmechanismus**

237 *Bundesregierung*, Finanzplan des Bundes 2011 bis 2015, BR-Drs. 451/11 v. 12.8.2011, S. 26.

238 Ebenda.

239 Ebenda. Zu den Einzelheiten siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Von der Wirtschafts- in die Haftungsunion – Bisherige Fehlentwicklungen und aktuelle Handlungsoptionen, Sonderinformation 64, September 2011, S. 19 ff.

240 Vgl. *Fraktionen der CDU/CSU*, Entwurf eines Gesetzes Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, BT-Drs. 17/1685 v. 11.5.2010, S. 4.

241 Vgl. *Bundesregierung*, Finanzplan des Bundes 2011 bis 2015 (Fn 237), S. 26, 10.

242 Vgl. *Fraktionen der CDU/CSU*, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, BT-Drs. 17/6916 v. 5.9.2011, S. 1.

243 Eine ähnliche Motivation lag wohl auch der Einrichtung von Sonderhaushalten zur Bewältigung der Finanzkrise in Deutschland zugrunde. Siehe oben S. 66 ff.

244 Siehe oben S. 70.

(ESM) hervorgerufen, der ab dem 1. 7. 2013 die EFSF ablösen und auf Dauer ersetzen soll.²⁴⁵ Verständlicherweise und zu Recht steht dabei die Frage im Mittelpunkt, ob die Übertragung grundlegender Gesetzgebungskompetenzen auf diese Einrichtung mit dem Grundgesetz zu vereinbaren ist.²⁴⁶ Unter finanzpolitischen Aspekten ist indes auch von Bedeutung, wie die mit dem ESM verbundenen Zahlungsverpflichtungen, insbesondere die **Soforteinzahlungen**, haushaltsrechtlich behandelt werden und wie sie sich auf die Staatsverschuldung Deutschlands auswirken. Der deutsche Anteil beim abrufbaren Kapital bzw. an den Garantien beträgt rd. 168 Mrd. Euro, bei den Einzahlungen 22 Mrd. Euro, die ab dem Jahre 2013 mit jährlich 4,3 Mrd. Euro und insgesamt 21,7 Mrd. Euro zu Buche schlagen sollen.²⁴⁷ Das Bundesfinanzministerium weist darauf hin, dass *„diese Beträge ... von Eurostat als Beteiligungserwerb angesehen und dementsprechend bei der Berechnung des Maastricht-Defizits nicht berücksichtigt werden. Auch nach dem Regelwerk der deutschen Schuldenbremse sind sie defizitneutral.“*²⁴⁸

In der Tat werden Schuldaufnahmen nach diesem Regelwerk bei der **Berechnung des Defizits** egalisiert, soweit ihnen ein entsprechender Vermögenszuwachs gegenübersteht. Dies dürfte im vorliegenden Fall aber selbst bei sehr optimistischer Einschätzung der Entwicklung nicht zutreffen. Die von Deutschland erworbenen Anteile am ESM besitzen nur fiktiven Wert, weil sie nicht handelbar sind, und werden auch diesen Wert rasch verlieren, wenn sich die an den ESM

245 Vgl. *Bundesregierung*, Finanzplan des Bundes 2011 bis 2015 (Fn 223), S. 26.

246 Zur Klärung dieser verfassungsrechtlichen Bedenken hatten renommierte Verfassungsjuristen und Wirtschaftswissenschaftler eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingereicht (Aktenzeichen 2 BvR 987/10). In der vor kurzem ergangenen Entscheidung weist das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerden zurück, führt aber in der Begründung seiner Entscheidung unter anderem aus, dass keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden dürfen, wenn sie auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen. Vgl. BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs_20110907_2bvr_098710.html.

247 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2012 und dem Finanzplan des Bundes bis 2015, in: Monatsbericht digital, Monatsbericht Juli 2011, S. 5.

248 Ebenda. Vgl. auch *Bundesministerium der Finanzen*, Mittelfristige Projektion der öffentlichen Finanzen, Monatsbericht digital, [www.bundesfinanzministerium.de/nm_137922/DE/BMF_Startseite/ Pub](http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_137922/DE/BMF_Startseite/Pub), S. 11.

geknüpften Erwartungen nicht erfüllen. Im Übrigen ist der Bundesrechnungshof davon ausgegangen, dass diese Tranchen den Bundeshaushalt sehr wohl belasten.²⁴⁹ Und schließlich ist zu beachten, dass die „für den Erwerb der Anteile“ verwendeten Mittel auch statistisch gesehen nicht gänzlich untergehen, denn sie erhöhen zwar nicht das Haushaltsdefizit, aber sehr wohl den **Schuldenstand** und die Schuldenstandsquote Deutschlands.²⁵⁰

Die finanzpolitischen und verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Einsatz von Bürgschaften und Gewährleistungen zur scheinbaren Begrenzung oder gar Verringerung der Kreditaufnahme im Bundeshaushalt gelten freilich auch dann, wenn die **Länder** entsprechend der Praxis des Bundes bei der Finanzierung des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) auf europäischer Ebene vorgehen: Bei Gründung eines landeseigenen oder kommunalen Sondervermögens und seiner Finanzierung mit Krediten, die das Land oder die Gemeinde aufgenommen hat, ergibt sich keine (zusätzliche) strukturelle Verschuldung im Haushalt. Mit dem strikten verfassungsgesetzlichen Verbot der strukturellen Verschuldung ist dieses „Schlupfloch“ freilich nicht zu vereinbaren. Zudem widerspricht es allen Bestrebungen, die Transparenz der öffentlichen Haushalte dadurch zu erhöhen, dass die Flucht aus dem (Zentral-) Haushalt eingedämmt wird.

Sollten sich für eine derart transparente und dem Verbot der strukturellen Verschuldung entsprechende Strategie keine Mehrheiten in den

249 Vgl. o. V., Rechnungshof rügt Finanzierung des Krisenfonds, in Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 87 v. 13.04.2011, S. 11.

250 Vgl. auch die Feststellung aus verfassungsrechtlicher Sicht: *„In der Sache kann hier nichts anderes gelten als in sonstigen Fällen, in denen finanz(verfassungs)rechtliche Beschränkungen auf ausgelagerte Organisationseinheiten des Staates angewandt werden, weil sich die effektive Geltungskraft dieser Beschränkungen nur so gewährleisten lässt: Auch aus den finanzrechtlichen Verboten des Art. 125 AEUV ist eine „Flucht in das Privatrecht“ nicht möglich; seine Verbote wirken auch hier“*, in: H. Kube, E. Reimer, Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, in: Neue Juristische Wochenschrift 2010, S. 1911 ff. Darüber hinaus sehen Kube/Reimer auch Verstöße gegen das deutsche Verfassungsrecht: *„In der Sache liegt es nahe, den Ausschluss exorbitanter, auf eine tatsächliche Inanspruchnahme hinauslaufender Gewährleistungsermächtigungen und Gewährleistungsübernahmen als eine ungeschriebene Funktionsvoraussetzung für das Regelwerk der Art. 109 II, 115 II GG anzusehen. Bildlich gesprochen: Die Gesetzgeber des Bundes und der Länder unterliegen einem hauswirtschaftlichen Selbstverstümmelungsverbot ...“*

betreffenden Landesparlamenten finden, sollten bis zu einer verfassungsgerichtlichen Klärung vor dem jeweiligen Landesverfassungsgericht *zumindest keine neuen, mit Kreditermächtigungen ausgestatteten Sondervermögen* beschlossen werden. Denn bei diesen würde es sich offensichtlich um Einrichtungen handeln, deren Zweck nicht zuletzt darin bestünde, das den Ländern auferlegte strikte Verbot der strukturellen Verschuldung zu umgehen. Die betreffenden Länder müssten wohl auch damit rechnen, dass früher oder später das Bundesverfassungsgericht angerufen wird, um dem Grundgesetz und dem in ihm enthaltenen Verbot der strukturellen Verschuldung Geltung auf Länderebene zu verschaffen.

3.2.5 Übergangsregelung und Abbaupfad regelungskonform gestalten

Artikel 109 GG, der die Länder zu einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft verpflichtet (Bindung der Kreditaufnahme an die Höhe der im Haushalt veranschlagten Investitionen in der konjunkturellen Normallage), ist nach Art. 143 d GG letztmals im Haushaltsjahr 2010 anzuwenden. Für die folgenden Jahre gilt das neue Recht, also auch das Verbot der strukturellen Verschuldung. Allerdings dürfen die Länder im Übergangszeitraum 2011 bis 2019 nach Maßgabe der **geltenden landesrechtlichen Regelung** von diesem Verbot abweichen.²⁵¹

„Entscheidend ist nun, in welchem Sinne die Übergangsregelung zu verstehen und anzuwenden ist. Die Landesregierung Niedersachsen war der Ansicht, selbst bestimmen zu können, welche Regelung im Übergangszeitraum, also in den Haushaltsjahren 2011 bis 2019, gilt. Träfe dies zu, wäre die Landesregierung weder an das Verbot der strukturellen Verschuldung (neue Kreditgrenze) noch an die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen (alte Kreditgrenze) gebunden. Sie könnte völlig frei über den Umfang der Netto-Kreditaufnahme in den Haushaltsjahren 2011 bis 2018 bestimmen. In der Tat hat die Landesregierung diesen Standpunkt vertreten.

²⁵¹ Im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019. Art. 134 d Absatz 1 Satz 3 GG. Siehe auch oben S. 4.

Indes darf die Übergangsregelung des Art. 143 d GG nicht in einer Weise ausgelegt werden, die sowohl dem Sinn der Schuldenbremse als auch dem Zweck von Übergangsregelungen zuwiderläuft. Sinn der Schuldenbremse ist es, den mit einer andauernden, hohen Staatsverschuldung einhergehenden Zwängen (zunehmende Zinsbelastungen) und Nachteilen (aus einer hohen Staatsschuld für kommende Generationen) Einhaltung zu gebieten; eine Übergangsregelung soll die Umstellung auf die Verringerung oder den Verzicht auf eine andauernde, hohe Staatsverschuldung erleichtern. Dieser Übergang wird erschwert, möglicherweise auch ganz verhindert, wenn im Übergangszeitraum die Staatsverschuldung nicht abgebaut, sondern noch ausgeweitet wird. Eine derartige Auslegung und Rechtsauffassung würde gegen Sinn und Zweck der Übergangsregelung verstoßen; diese kann nur in der Erleichterung des Übergangs durch stufenweisen Abbau der jährlichen Neuverschuldung gesehen werden, nicht hingegen als letzter „großer Schluck“ vor der „totalen“ Abstinenz von der strukturellen Verschuldung.²⁵²

Auch in diesem Falle hat der Bund ein schlechtes Beispiel für den Defizitabbau im Laufe der Übergangszeit gegeben.²⁵³ Unter diesem Aspekt waren bereits die neue Schuldenbremse und ihre Handhabung von Seiten der Bundesregierung ein wesentlicher Streitpunkt in den Beratungen zum Bundeshaushalt 2011. Auf der einen Seite übten Bundesbank und Bundesrechnungshof sowie der Sachverständigenrat erhebliche Kritik an den Vorgaben der Bundesregierung zum Abbau des strukturellen Defizits. Insbesondere wurde bemängelt, dass die Bundesregierung mit überhöhten Zahlen zum strukturellen Defizit arbeite, um sich einen Kreditaufnahmespielraum für die nächsten Haushaltsjahre anzulegen. Auf der anderen Seite lehnte die Bundesregierung eine aktuelle Berechnung des strukturellen Defizits unter Hinweis auf gesetzlich vorgegebene Termine ab, obwohl sich die mittelfristige Finanzplanung weiter verbessert hatte.

252 Vgl. dazu *K. Wallbaum*, „Niedersachsen steuert auf verfassungswidrigen Etat zu“ – Steuerzahlerbund rügt Planungen für nächstes Jahr, in *Hannoversche Allgemeine Zeitung* v. 6.5.2011, S. 1; *H.-J. Klein*, Diskussionsbeitrag, in *Niedersächsischer Landtag*, 16. WP., 109. Plenarsitzung, 29.6.2011, S. 14085.

253 Siehe dazu ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Zur Anwendung der Schuldengrenze beim Bund, Rundschreiben Nr. 11/2010 vom 17.12.2010.

In ähnlicher Weise hat sich nun vor kurzem die Niedersächsische Landesregierung auf den Standpunkt gestellt, dass die Übergangsregelung des Art. 143 d GG im Hinblick auf die Länder so zu verstehen sei, dass mit dem 1. Januar 2011 das alte Landesrecht entfalle und das Land nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG (Verbot der strukturellen Verschuldung) abweichen dürfe, mithin frei sei in der Höhe der Staatsverschuldung, weil das alte Landesrecht ja nicht mehr bestehe. Diese Auffassung hat sich bereits in einem Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung niedergeschlagen,²⁵⁴ ist jedoch nicht herrschende Meinung und wurde zudem in einer ausführlichen gutachterlichen Auseinandersetzung verfassungsrechtlich überzeugend zurückgewiesen.²⁵⁵ Inzwischen hat die Niedersächsische Landesregierung ihre Pläne zu Haushaltsdefizit und Neuverschuldung im nächsten Haushaltsjahr insoweit revidiert, dass sie mit dem derzeit noch geltenden Recht zu vereinbaren sind.²⁵⁶

3.3 Konjunkturbedingte Verschuldung der Länder unter Kontrolle halten!

Das Grundgesetz eröffnet die Kreditfinanzierung des Haushalts sowohl für den Bund als auch für die Länder ausnahmsweise zu einer „im Auf- und Abschwing symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“.²⁵⁷ Damit ist gemeint, dass eine Verschuldung des Bundes und jedes einzelnen Landes zulässig ist,

254 Vgl. J. Ipsen, Niedersächsische Verfassung, Kommentar, 2011, S. 459 f. (= Kommentar zu Art. 71 der Niedersächsischen Verfassung, Anm. 22).

255 Vgl. Chr. Gröpl, Kurzzutachten zur Gültigkeit von Artikel 71 der Niedersächsischen Verfassung vor dem Hintergrund der sog. Schuldenbremse des Grundgesetzes, erstattet im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V., 2011, S. 14.

256 Vgl. Niedersächsisches Finanzministerium, Hartmut Möllring: „Zukunftsgestaltung statt Verfassungsstreit“, Pressemitteilung Nr. 014 v. 6.9.2011, einschließlich der Anlage „Änderungen zur Einhaltung der Regelgrenze nach Art. 71 NV, Ergänzungsvorlage zum Entwurf des Doppelhaushalts 2012/2013, 2.NHPE 2011“. Hinsichtlich der vorgesehenen Weitergabe der Anteile am Stammkapital der NORD/LB an die HanBG ist allerdings die Frage zu stellen, ob es sich dabei um eine Auslagerung der Kreditaufnahme des Landes auf einen Extrahaushalt handelt, der mit dem Verbot der strukturellen Verschuldung nicht zu vereinbaren wäre.

257 Art. 109 Abs. 3, Satz 2 und 3 GG. Zum Wortlaut dieser Regelung siehe oben S. 3.

- **soweit** diese darauf beschränkt ist, jene Mindereinnahmen und Mehrausgaben auszugleichen, die infolge des Konjunkturabschwungs auftreten, und
- **sofern** gewährleistet ist, dass dieser Teil der Staatsverschuldung mit den Mehreinnahmen und Minderausgaben des darauf folgenden Konjunkturaufschwungs getilgt wird.

Ziel dieses Ansatzes ist es zu verhindern, dass die konjunkturbedingte Staatsverschuldung – über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg gesehen – den Umfang der Staatsschuld erhöht. Bei anhaltendem Wachstum der Wirtschaft kann die Staatsverschuldung im Verhältnis zum Brutto-Inlandsprodukt sogar sinken.

Eine Neuregelung der konjunkturbedingten Verschuldung ist seit Jahren überfällig. In der haushalts- und finanzpolitischen Praxis hatte sich herausgestellt, dass vor allem die seit der Finanzreform 1969 geltende *Ausnahmeregelung* für den Fall einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Art. 115 Abs. 1, S. 2, 2. Hs. GG) häufig dazu missbraucht wurde, die ohnehin weit gefasste investitionsbezogene Kreditgrenze gänzlich wirkungslos zu machen.²⁵⁸ Das Volumen der Kreditaufnahme wurde praktisch nur noch von aktuellen, letztlich politisch-wahltaktisch bestimmten Finanzierungsbedürfnissen des Bundes und der Länder bestimmt. Die angeblich zur Überwindung von gesamtwirtschaftlichen Störungen aufgenommenen Mittel wurden zudem nicht getilgt, sondern bei Fälligkeit durch neue Kredite ersetzt (sog. „Anschlussfinanzierung“).²⁵⁹ Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass die (damals) geltende Kreditfinanzierungsgrenze offensichtlich nicht geeignet ist, die Entstehung eines ständig wachsenden Kreditsockels zu verhindern, der die Funktionen des Staates zu blockieren droht²⁶⁰ und deshalb verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

²⁵⁸ Siehe dazu sogleich unten.

²⁵⁹ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 6), S. 47 f.

²⁶⁰ Ebenda, S. 111 f.

3.3.1 *Missbrauch der konjunkturbedingten Verschuldung nach altem Recht*

Konkrete Beispiele dafür, dass diese Kreditgrenze in der haushalts- und finanzpolitischen Praxis nur allzu leicht umgangen werden konnte, finden sich sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene. Wie das Institut an anderer Stelle ausführlich dargelegt hat,²⁶¹ begründete der **Bundesfinanzminister** in drei aufeinander folgenden Jahren, nämlich in den Jahren 2002, 2003 und 2004, die übermäßige Kreditfinanzierung des Bundeshaushalts mit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Er befragte aber weder die Bundesbank noch den Sachverständigenrat dazu, ob auch sie das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht für gestört erachten und welche Maßnahmen sie gegebenenfalls zur Beseitigung dieser Störung vorschlagen. Der Sachverständigenrat äußerte sich gleichwohl zu diesen Fragen in seinen Jahresgutachten und kam dabei für alle drei Jahre zum Ergebnis, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht **nicht** gestört war.²⁶²

Dieser Missbrauch der konjunkturbedingten Verschuldung widersprach zudem den Intentionen des Verfassungsgesetzgebers. Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits in seiner Entscheidung vom 18.4.1989 zur *Kreditfinanzierung des Bundes* im Haushaltsgesetz 1981 hervorgehoben, dass die normative Zielsetzung des Art. 115 GG in der Begrenzung der Staatsverschuldung besteht.²⁶³ Dies gilt grundsätzlich auch für die Neufassung des Art. 115 GG: Die Begrenzung der Kreditaufnahme soll *„einer Staatsverschuldung (vorbeugen), die den Bundeshaushalt für die Zukunft zu stark belastet und den notwendigen Entscheidungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber, dessen diese zur Lösung der dann vordringlichen Probleme bedürfen, über Gebühr beschneidet.“*²⁶⁴ In diesem Sinne sollte von Art. 109 Abs. 2 GG schon vor und außerhalb einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eine Regulierungsfunktion ausgehen. Sie sollte

261 Ebenda, S. 172, Fn 539.

262 Ebenda, S. 172 ff.

263 Entscheidung vom 18.4.1989 zur Kreditfinanzierung des Bundes im Haushaltsgesetz 1981, BVerfGE 79, 311 [337, 352].

264 Ebenda, S. 354 f.

u. a. verhindern, dass sich „*ein stetig wachsender Schuldensockel bildet, der schließlich die Fähigkeit des Staatshaushalts, auf die Probleme der Gegenwart und der Zukunft zu reagieren, in Frage stellt.*“²⁶⁵

In seiner Entscheidung zum Haushaltsgesetz 2004²⁶⁶ stellte das Bundesverfassungsgericht erneut fest, dass „*an der Revisionsbedürftigkeit der geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen gegenwärtig kaum noch zu zweifeln (ist) ... (dies) ergibt sich aus der Erfahrung, dass die staatliche Verschuldungspolitik in der Bundesrepublik in den seit der Finanz- und Haushaltsreform 1967/69 vergangenen nahezu vier Jahrzehnten nicht antizyklisch agiert, sondern praktisch durchgehend einseitig zur Vermehrung der Schulden beigetragen hat ... Das Regelungskonzept des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG hat sich als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität nicht als wirksam erwiesen ...*“ Von einer Verwerfung dieses Instruments hat das Bundesverfassungsgericht nur deshalb abgesehen, weil seiner Ansicht nach „*die Kompetenz für eine mögliche Revision des Regelungskonzepts der Art. 115 Abs. 1 Satz 2 und Art. 109 Abs. 2 GG beim verfassungsändernden Gesetzgeber, nicht beim Bundesverfassungsgericht liegt.*“²⁶⁷

Exemplarisch für die Missachtung der alten Schuldengrenze auf **Länderebene** ist jene Auslegung und Anwendung bezüglich der *konjunkturbedingten Verschuldung*, die sie im Bundesland **Bremen** erfahren hat.²⁶⁸ Gemäß § 18 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) für das Land Bremen dürfen Einnahmen aus Krediten nur bis zur Höhe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Über diese Begrenzung der Schuldenaufnahme setzte sich Bremen seit dem Jahr 1981 hinweg, zuletzt in den Jahren 1993 und 2003. Dabei berief sich der Senat auf den Zusatz in § 18 Abs. 1 LHO, der eine erhöhte Kreditaufnahme zuließ *zur Abwehr einer Störung des*

265 Ebenda, S. 355 f.

266 BVerfG, 2 BvF 1/04 v. 9.7.2007, Absatz 133.

267 Ebenda.

268 Vgl. dazu L. Schemmel, G. Werner, Die Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, hrsg. v. *Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e. V.*, 1989, S. 12 ff. Zustimmung R. Wendt, Kommentar zu Art. 115 GG, in: H. v. Mangoldt, F. Klein, G. Stark, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 4. Aufl., 2001, Anm. 64.

gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Diese Ausnahmeregelung ließ sich ableiten aus dem allgemeineren § 2 LHO sowie letztlich aus Art. 109 Abs. 2 GG, nach denen bei Aufstellung und Ausführung des Haushalts den *Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts* Rechnung zu tragen war.

Gleichwohl war die Kreditaufnahme Bremens im Haushalt für das Jahr 1981 unzulässig, weil die rechtlichen Voraussetzungen ihres Einsatzes „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ nicht gegeben waren.²⁶⁹ Entscheidend war nämlich, dass die Ausnahmeregelung *nur im Falle einer konjunkturell bedingten Störung* des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Anspruch genommen werden durfte, und dass diese Störung zudem gesamtwirtschaftlich, *d. h. bei Betrachtung der gesamten Wirtschaft in Deutschland*, festzustellen war. Tatsächlich war das wirtschaftliche Gleichgewicht in Bremen aber *nicht konjunkturell, sondern strukturell*, d. h. branchenbezogen, gestört; zudem entsprach die damit einhergehende hohe Zahl von Arbeitslosen in *Bremen* nicht der Grundtendenz der Beschäftigungsentwicklung in *Deutschland*.²⁷⁰ Beides verstärkte den Eindruck, dass Bremen von der Ausnahmenvorschrift zur Kreditfinanzierung konjunkturell bedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben Gebrauch gemacht hat, um *in Wirklichkeit sein strukturelles Haushaltsdefizit* mit Krediten finanzieren zu können.

Aufgrund dieser Erfahrungen ist zu befürchten, dass die Gestaltungsfreiheit, die den Ländern in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und 5 GG hinsichtlich ihrer konjunkturellen Verschuldung eingeräumt wird, zu länderweise unterschiedlichen Ergebnissen führen könnte. Einzelne Länder könnten versuchen, sich der Verpflichtung zu entziehen, die im Konjunkturabschwung aufgenommenen Kredite während des nächsten Konjunkturaufschwungs und in vollem Umfang zu tilgen. Als Begründung könnten sie zum Beispiel die schwächere konjunk-

269 Vgl. L. Schemmel, G. Werner, Die Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Fn 268).

270 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1988/89, Tz. 86 ff.

turelle Entwicklung im Bereich ihres Landes anführen²⁷¹. Jedoch sollten die Länder auf derartige Sonder- und Ausnahmegestaltungen möglichst verzichten, damit die neue Schuldengrenze nicht ebenso wie ihre Vorgängerin umgangen und damit in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden kann.

Bund und Länder sollten vielmehr, um die neue Schuldengrenze in vollem Umfang wirksam werden zu lassen, nach einem einheitlichen Verfahren Umfang und Dauer jener konjunkturbedingten Einnahme- und Ausgabenschwankungen schätzen, die eine Verschuldung zulassen bzw. eine Tilgung erfordern. Dieses Verfahren sollte freilich sachgerecht und möglichst treffsicher sein. Der Bund hat sich bereits für jenes Verfahren entschieden, das seit Jahren von der Europäischen Kommission dazu verwendet wird, die Defizite der Mitgliedsländer von den konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben zu bereinigen.²⁷² Deshalb läge es nahe, dass die Länder dieses Verfahren künftig ebenfalls anwenden. Zusätzlich sollten die Länder beschließen, dass der Umfang ihrer konjunkturbedingten Verschuldung ebenso wie in § 5 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG bestimmt wird, nämlich aus der *„Abweichung der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage.“*

3.3.2 *Konjunkturbedingtes Defizit als Richtmaß für die Verschuldung der einzelnen Länder*

Die Neuregelung der Staatsverschuldung in Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG entspricht in ihrem Kern der Empfehlung des Instituts, die Kreditfinanzierung von Verfassungen wegen grundsätzlich zu verbieten, jedoch jene **Kreditfinanzierung als Ausnahme** zuzulassen, die einem eng begrenzten **Ausgleich von konjunkturbedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen** dient.²⁷³ Dieser Ausgleich ist wachstums- und stabilitätspolitisch günstig einzuschätzen.

271 Es wird hier von jenen Ländern abgesehen, deren Regierungen eine Begrenzung der Staatsverschuldung grundsätzlich ablehnen oder auf unbestimmte Zeit verschieben, wie zum Beispiel Nordrhein-Westfalen.

272 Siehe dazu unten S. 95 f.

273 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Schuldenverbot für Bund und Länder (Fn 2), S. 25 ff. Die zweite Ausnahme betrifft die katastrophenbedingte Verschuldung; siehe dazu unten S. 113 ff.

Zudem ist es lediglich vorübergehend erforderlich, zur Finanzierung dieses Ausgleichs den Kapitalmarkt in Anspruch zu nehmen. Denn zur Tilgung der im Abschwung aufgenommenen Kredite kann auf die konjunkturbedingten Mehreinnahmen und Minderausgaben zurückgegriffen werden, die während des anschließenden Aufschwungs anfallen; soweit diese Mittel über die im Abschwung aufgenommenen Kredite hinausgehen, sollten sie nicht zur Finanzierung zusätzlicher Staatsausgaben verwendet, sondern in die Konjunkturausgleichsrücklage²⁷⁴ eingestellt werden.

Voraussetzung: Eindeutige Verfassungstexte

Die Erfahrungen mit der alten Kreditgrenze auf *Bundesebene* lassen erkennen, dass die Bestimmungen zur konjunkturellen Verschuldung einer sorgfältigen und eindeutigen Fassung bedürfen, damit sie gegenüber taktisch-politischen Auslegungen resistent sind.²⁷⁵ Für die Länderebene gilt dies in gleichem Maße: Die Texte der *Landesverfassungen* und der *Landeshaushaltsgesetze* sind ohne ausdrückliche Anpassung an die neue, symmetrische Koppelung von konjunkturbedingter Verschuldung und Tilgung nicht geeignet, die Haushaltsgesetzgeber auf Landesebene zu einer entsprechenden Haushaltsführung anzuhalten.²⁷⁶ Zudem sollten die Länder trotz ihrer verfassungsgesetzlich niedergelegten Gestaltungsfreiheit²⁷⁷ die konjunkturbedingte Verschuldung ausschließlich im Rahmen des Grundgesetzes und der für den Bund beschlossenen Ausführungsgesetze in Anspruch nehmen, damit

274 § 5 Abs. 2 und 3 Gesetz zur Förderung und des Wachstums der Wirtschaft v. 8.6.1967, BGBl I S. 582.

275 In einer ersten kursorischen Begutachtung hat das Institut bereits festgestellt, dass die Texte des neu formulierten Schuldenverbots auf *Bundesebene*, die im Grundgesetz und den dazu ergangenen Ausführungsgesetzen enthalten sind, an mehreren Stellen verbessert werden sollten. Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Schuldenverbot für Bund und Länder (Fn 2), S. 12 ff. Siehe auch oben S. 83 f. zum „Missverständnis“ der Übergangsregelung von Seiten der niedersächsischen Landesregierung.

276 Hinzu kommt aus verfassungsrechtlicher Sicht, dass ohne entsprechende Änderung der Landesverfassung der Landesgesetzgeber keine rechtliche Grundlage für die konjunktur- oder katastrophengebundene Kreditfinanzierung des Haushalts besäße. Siehe oben S. 36 ff. In diesem Sinne vorbildlich ist die Änderung der Landesverfassung Schleswig-Holstein.

277 Vgl. I. Kemmler, Schuldengrenze und Benchmarking im Bundesstaat, Fn 99, S. 556.

es nicht zu widersprüchlichen Aktionen von Bund und (einzelnen) Ländern kommt.

Voraussetzung: Übernahme der gesamtwirtschaftlichen Lagebeurteilung

Insbesondere sollten sich die Länder in ihren Ausführungsbestimmungen zur neuen Schuldengrenze verpflichten, die *Einschätzung des Bundes hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Lagebeurteilung zu übernehmen*. Ausschlaggebend dafür ist, dass die verfügbaren Daten zur Konjunktorentwicklung keine regionale Erscheinung betreffen, sondern sich auf Deutschland als Ganzes beziehen. Eine Übernahme dieser gesamtwirtschaftlichen Daten würde zudem ausschließen, dass eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in einigen Bundesländern festgestellt wird, in den übrigen Bundesländern hingegen nicht. Von dieser Übernahme der gesamtwirtschaftlichen Lagebeurteilung, die in der Natur der Sache liegt, sollten selbst erhebliche Unterschiede in der Beschäftigung zwischen den Bundesländern, insbesondere zwischen den westlichen und den östlichen Bundesländern, nicht entbinden können. Diese Unterschiede sind nämlich vorwiegend *strukturell bedingt und regional begrenzt*, während die Inanspruchnahme der konjunkturellen Verschuldung voraussetzt, dass die Mindereinnahmen und Mehrausgaben bei Bund und Ländern gesamtwirtschaftlich bedingt sind. Zudem würde eine Übernahme der gesamtwirtschaftlichen Daten in die Lagebeurteilung der Länder dazu beitragen, den taktisch-politischen Missbrauch der konjunkturbedingten Staatsverschuldung in den Ländern zu unterbinden.²⁷⁸

Ziel: Gesamtwirtschaftliche Begrenzung der konjunkturbedingten Kreditaufnahme der Länder

Im konjunkturellen Abschwung sollten dementsprechend die Schätzungen hinsichtlich der konjunkturbedingten Mindereinnahmen

²⁷⁸ Wie er zum Beispiel im Land Bremen zu beobachten war. Siehe oben S. 88 f. Vorbildlich wiederum die Position des Landes Schleswig-Holstein, das sein strukturelles Defizit sozusagen vorläufig selbst berechnet, nämlich „bis zur konkreten Festlegung eines einheitlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens zwischen Bund und Ländern“. Vgl. Landesregierung, Entwurf eines Haushaltsgesetzes zum Haushaltsplan 2011/2012, LT-Drs. 17/740, August 2010, S. 46.

und Mehrausgaben des *Gesamtstaats* als Rahmen für die Schätzung der entsprechenden Größen auf Bundes- und Landesebene dienen. Würden hingegen länderspezifische Schätzungen zugelassen, wäre wiederum zu befürchten, dass das Volumen der konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben auch künftig mitbestimmt wird von aktuellen politisch-taktischen Erwägungen, wie sie insbesondere vor Wahlterminen im Bund und in den Ländern angestellt werden.²⁷⁹ In diesem Fall könnte die Summe der als konjunkturbedingt bezeichneten Kreditaufnahmen von Bund und Ländern das konjunkturbedingte Defizit des Gesamtstaats übersteigen, so dass das Ziel verfehlt würde, die Staatsverschuldung auf das konjunkturpolitisch Notwendige zu begrenzen.

Entsprechendes sollte hinsichtlich der konjunkturbedingten Mehreinnahmen und Minderausgaben **im konjunkturellen Aufschwung** gelten: Auch in diesem Falle sollten Bund und Länder von denselben, allgemein akzeptierten Schätzungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ausgehen und entsprechende Dotierungen der Konjunkturausgleichsrücklage beschließen. Damit würden Haushaltsausweitungen vermieden, die letztendlich nicht finanzierbar sind und neue, verfassungsrechtlich unzulässige, strukturelle Defizite entstehen lassen.²⁸⁰

*Bedingung: Einheitliches Bereinigungs- und Korrekturverfahren;
K-Ausgleichsrücklage*

Nicht zuletzt sollten auch die Einrichtung des Kontrollkontos und die Bereinigung der Staatsverschuldung um finanzielle Transaktionen bei Bund und Ländern nach gleichen Grundsätzen vorgenommen werden. Auf der Grundlage dieser einheitlich bereinigten Daten sollte die Konjunkturausgleichsrücklage gebildet oder in Anspruch genommen werden. Soweit sich die für den Bund entwickelten Verfahren als verbesserungsbedürftig erweisen und geändert werden müssen,

²⁷⁹ Vgl. dazu *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 6), S. 72 ff.

²⁸⁰ Zu dem konkreten Verfahren, mit dem das Volumen der konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben bestimmt werden sollte, siehe unten S. 97 ff. und 102.

sollten die landesrechtlichen Bestimmungen entsprechend angepasst werden.

Verbleibendes Manko: Unschärfbereich der Neuregelung und Regionalisierung

Eine derart weit gehende Einigung von Bund und Ländern auf ein gemeinsames Verfahren zur Ermittlung des konjunkturbedingten Defizits und zur Bildung einer Konjunktur-Ausgleichsrücklage würde disziplinierend auf die Kreditfinanzierung von Bund und Ländern wirken und zur Begrenzung der Staatsverschuldung auf das unbedingt erforderliche Maß beitragen. *Dieses Gemeinsame Verfahren* würde aber auch *erhebliche statistisch-prognostische Anforderungen stellen und politisches Durchhaltevermögen verlangen.*

So setzt zum Beispiel die symmetrische Berücksichtigung der konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben voraus, dass die *konjunkturelle Entwicklung* über den gesamten Zyklus hinweg einigermaßen zutreffend prognostiziert wird, was aber keineswegs gewährleistet ist.²⁸¹ Auch die Reaktion des Haushalts auf die Entwicklung der Konjunktur ist nicht mit Sicherheit bestimmbar.²⁸² Fehlprognosen in diesem Bereich können aber immerhin über das beim Bundesminister der Finanzen einzurichtende Kontroll- bzw. Ausgleichskonto korrigiert werden.

Schwieriger erscheint die Regionalisierung des zulässigen konjunkturellen Defizits und der dazugehörenden konjunkturellen Verschuldung der Länder. Selbst bei Erweiterung dieses Verfahrens um zusätzliche Ermittlungs- und Rechenschritte können die konjunkturellen Defizite der *regionalen „Untergliederungen“* nur mit ziemlicher Verspätung beziffert werden.

Diese Schwächen könnten einzelne Länderregierungen und -parlamente zur Zurückhaltung gegenüber der Schuldengrenze bewegen oder zu „Alleingängen“ in der Kreditfinanzierung anregen. Auch könnten auf Länderebene abweichende Verfahren zur Ermittlung der

281 Ebenda.

282 Ebenda.

zulässigen konjunkturellen Verschuldung entwickelt werden, um die *Verschuldungsspielräume* zu erweitern oder (*haushalts-*)*politische Selbstständigkeit* zu demonstrieren. Diese Schwächen der neuen Schuldengrenze könnten in der (finanz-) politischen Diskussion dazu benutzt werden, die wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung insgesamt in Frage zu stellen oder zumindest die Übertragung des EU-Konzepts auf die Bundesländer abzulehnen.

Exkurs: Ermittlung des konjunkturbedingten Defizits

Das konjunkturbedingte Defizit auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wird in mehreren Schritten ermittelt; jeder dieser Schritte weist spezifische Besonderheiten auf:

- Grundlage für die Ermittlung des konjunkturbedingten Defizits sind Angaben zur *Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials*²⁸³. Diese Angaben können an Hand verschiedener Ansätze gewonnen werden. Über deren Eignung gehen indes die Meinungen auseinander (**Problem der Produktionsfunktion bzw. des statistischen Filters**).
- Der Umfang der künftigen Einnahmen- und Ausgabenschwankungen beim Bund und bei den Ländern steht aber nicht nur in engem Zusammenhang mit dem Wachstum des Produktionskapitals, sondern hängt zusätzlich von dessen *konjunkturbedingter Auslastung* ab. Das von der EU angewendete Verfahren zur Prognose des Konjunkturverlaufs hat sich zwar als grundsätzlich geeignet, aber auch als ungenau erwiesen (**Problem der Konjunkturprognose**).
- Die Reaktion der öffentlichen Haushalte auf die konjunkturellen Schwankungen des Brutto-Inlandsprodukts hängt ferner davon ab, *wie stark und wie schnell* die Einnahmen und Ausgaben des Staats auf Schwankungen der konjunkturbedingten Auslastung des Produktionskapitals reagieren. Es ist mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, diese Mehreinnahmen und Minderausgaben im Vorhinein zu bestimmen. Dies gilt insbesondere dann, wenn

²⁸³ Als *Produktionspotenzial* wird die volle oder zumindest normale Auslastung aller Produktionskapazitäten bezeichnet. Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Das Produktionskapital in Deutschland: Schätzverfahren und Ergebnisse, Jahresgutachten 2003/2004, Ziffern 734 – 764.

umfangreiche und tief greifende Änderungen zum Beispiel des Steuerrechts und der staatlichen Leistungen vorgenommen wurden oder künftig anstehen (**Problem der Budgetsensibilität sowie der Einnahmen- und Ausgabenelastizität**).

- Das auf EU-Ebene angewendete Verfahren zur Bereinigung der öffentlichen Haushalte von konjunkturellen Einflüssen bezieht sich bislang nur auf die einzelnen *Mitgliedstaaten*. Für die Anwendung des Verfahrens auf Untergliederungen dieser Staaten (einzelne Länder, einzelne Gemeinden) gibt es bislang keine allgemein anerkannte Variante und keine zeitnahen Statistiken (**Problem der Regionalisierung**).

Ausgangspunkt für die Berechnung der Konjunkturkomponente des Haushalts ist das Produktionspotenzial, dessen Entwicklung mit Hilfe einer Produktionsfunktion und unter Verwendung gesamtwirtschaftlicher Annahmen geschätzt wird. Da die Volkswirtschaft **nicht stetig**, also mit konstanter Rate, wächst, sondern **zyklisch**, also mit zu- und abnehmenden Wachstumsraten, wird das jeweilige Produktionspotenzial unterschiedlich ausgelastet, nämlich in geringerem Grad in der Abschwungsphase und in höherem Grad in der Aufschwungsphase der Konjunktur. Dies hat Konsequenzen für die Einnahmen und Ausgaben des Staates, denn sie hängen in vielfältiger Weise von wirtschaftlichen Vorgängen ab.

Bleibt die Auslastung in der *Abschwungsphase* hinter der Normalauslastung zurück, ist mit konjunkturbedingten Mindereinnahmen, insbesondere bei Steuern, und mit konjunkturbedingten Mehrausgaben, insbesondere beim Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld, zu rechnen. Umgekehrt sind in der *Aufschwungsphase* bei einer Auslastung, die über die Normalauslastung des Produktionspotenzials hinausgeht, entsprechende konjunkturbedingte Mehreinnahmen bei Steuern und Minderausgaben bei der Arbeitsverwaltung zu erwarten. Das Ausmaß dieser konjunkturellen Abhängigkeit wird mit der *Konjunktursensibilität des Budgets* angegeben. Reagiert das Budget in hohem Maße auf Konjunkturbewegungen in der Auslastung des jeweiligen Produktionspotenzials, liegt eine *hohe* Konjunktursensibilität des Budgets vor;

dementsprechend besteht bei geringfügigen Reaktionen des Budgets auf Konjunkturbewegungen eine *geringe* Konjunktursensibilität.

Ist abzusehen, dass das künftige Produktionspotenzial weniger als normal ausgelastet wird, und ist zudem die Sensibilität des Budgets im Hinblick auf eine verringerte Auslastung bekannt, kann man abschätzen, in welchen Umfang auslastungsbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben des Staates anfallen, die zusammen das **konjunkturbedingte Defizit** ergeben. Daraus lässt sich im *Abschwung* die zulässige Kreditaufnahme des Staates zum Ausgleich von konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben ableiten. Mit dem gleichen Ansatz kann im *Aufschwung* die gebotene Dotierung der Konjunkturausgleichsrücklage mit konjunkturbedingten Mehreinnahmen und Minderausgaben bestimmt werden.

Soweit sich das Defizit des Staates nicht mit dem Einfluss der Konjunktur auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben erklären lässt, handelt es sich um ein **strukturelles Defizit**. Es kann sowohl bei Minder- als auch bei Überauslastung des Produktionspotenzials bestehen. Zur Ermittlung des strukturellen Defizits wird das Gesamtdefizit um das konjunkturelle Defizit verringert.

Kommissionsverfahren (Aggregiertes Verfahren)

Bereits vor Jahren wurden von der OECD und der Europäischen Kommission *Rechenverfahren* entwickelt, die unter Verwendung der verschiedenen Elastizitäten und der Schätzungen zur Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts eine Bezifferung des *strukturellen* Defizits der einzelnen Mitgliedstaaten erlauben.²⁸⁴ Das dabei verwendete Verfahren zur Bereinigung des Gesamtdefizits um das konjunktur-

284 Vgl. *Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen*, Technischer Vermerk: Methode der Kommissionsdienststellen zur Konjunkturbereinigung von Haushaltssalden, in: *Europäische Wirtschaft*, Nr. 60, November 1995; *dieselbe*, Haushaltstüberwachung in der WWU, ebenda, Beiheft A, Nr. 3, März 1999, S. 3. Vgl. ferner: *N. Girouard, C. Andre`*, Measuring Cyclically adjusted Budget Balances for OECD-Countries, in: OECD Economics Department Working Papers 434, 2005; *Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung*, Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Schuldenbegrenzung, Endbericht, Essen, Juni 2010, S. 17; *F. D'Áuria, C. Denis, K. Havik u.a.*, The Production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps, in: *European Economy*, Economic papers 420, 2010.

bedingte Defizit wurde wiederholt verbessert und verfeinert. Es entspringt einer einfachen Fragestellung: Um wie viel Prozent ändern sich die staatlichen Einnahmen und Ausgaben, wenn bei unverändertem Rechtsstand das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um ein Prozent steigt (oder sinkt)? Dieser Prozentsatz wird bei den Einnahmen als *Aufkommenselastizität*, bei den Ausgaben als *Ausgabenelastizität* bezeichnet. Wird wie im aggregierten Verfahren die Reaktion des gesamten Budgets ermittelt und verwendet, spricht man von *Budgetelastizität*. *Zum Beispiel* bedeutet die für Deutschland festgestellte Einnahmensensitivität von 0,4 Prozent im Jahre 2005, dass ein Anstieg des BIP um ein Prozent in diesem Jahr einen Anstieg der Staatseinnahmen um 0,4 Prozent zur Folge hatte. Eine Auswahl der für das Jahr 2005 berechneten *Sensitivitäten* enthält die folgende Tabelle 4.

Tabelle 4

Budget-Sensitivitäten in ausgewählten Mitgliedstaaten 2005			
Mitgliedsländer	Sensitivität der Einnahmen	Sensitivität der Ausgaben	Gesamt- Sensitivität
Dänemark	0,50	-0,15	0,65
Schweden	0,48	-0,10	0,58
Niederlande	0,39	-0,17	0,55
Deutschland	0,40¹	-0,11	0,51²
Finland	0,41	-0,09	0,50
Italien	0,49	-0,02	0,50
Frankreich	0,44	- 0,06	0,49
Litauen	0,26	-0,01	0,27
Durchschnitte			
Europa	0,42	-0,06	0,48

- 1 Nach Ermittlungen des Sachverständigenrats kann für die Elastizität der *Steuereinnahmen in Deutschland* ein Wert von 1 unterstellt werden (Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtesellschaftlichen Entwicklung*, Sondergutachten: Staatsverschuldung wirksam begrenzen., 2007, S. 125.)
- 2 Der Wert für den Bund (ohne Sozialversicherung) hat im Jahre 2008 nach Ermittlungen des *Bundesministeriums der Finanzen* 0,255 betragen. Vgl. *Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Arbeitsgruppe 1, Unterlage 7 v. 21.8.2008, Anlage 1 S. 17 f.

Quelle: *European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs*, New and updated Budgetary Sensitivities For the EU Budgetary Surveillance, 30.9.2005.

Um das *strukturelle Defizit eines Mitgliedstaats zu beziffern*, das nach Maßgabe der Maastricht-Verträge 3 v. H. nicht überschreiten soll, *wird das Defizit um das konjunkturbedingte Defizit vermindert*.²⁸⁵ Bleibt die Entwicklung *des Bruttoinlandsprodukts konjunkturbedingt* hinter demjenigen Wert zurück, den es bei *Normalauslastung des Produktionspotenzials* erreicht hätte, schlägt sich diese *Produktionslücke* nach Maßgabe der Aufkommens- und Ausgabenelastizitäten in einer entsprechenden *Finanzierungslücke* im Budget nieder: Während die Einnahmen hinter den Werten zurückbleiben, die sie bei Normalauslastung des Produktionspotenzials erreicht hätten, nehmen die Ausgaben insbesondere im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit zu.

Die passgenaue Aufnahme von Krediten zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben hängt nicht zuletzt davon ab, dass sämtliche Schätzungen, die zu ihrer Ermittlung erforderlich sind, einigermäßen zutreffen. Wie die folgende Tabelle 5 erkennen lässt, konnte das strukturelle Defizit selbst mit diesem verfeinerten „Instrumentenkasten“ bisher nur annähernd genau prognostiziert werden.²⁸⁶

285 Vgl. dazu C. Kastrop, M. Smelting, Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine neue Schuldenregel, in: Wirtschaftsdienst 2008, S. 375, insbesondere den Kasten „Berechnung der Konjunkturkomponenten nach dem EU-Verfahren“ auf S. 377 (mit weiterführender Literatur); Bundesministerium der Finanzen, Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz, o. J. Zu weiteren Details der Ermittlung des strukturellen Defizits vgl. R. Brügelmann, Th. Schäfer, Konsolidierungscheck: Schuldenbremse in den Bundesländern, Institut der deutschen Wirtschaft, 30. Sept. 2011. Da diese Studie während der Drucklegung der vorliegenden Schrift entstanden ist, konnte sie nicht mehr im Einzelnen berücksichtigt werden.

286 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Sondergutachten, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, 2007, S. 140 ff. Neuere Untersuchungen lassen vermuten, dass das strukturelle Defizit in konjunkturellen Schwächephasen überschätzt, in Aufschwungphasen unterschätzt wird. Vgl. Chr. Breuer, T. Büttner, Auf Sand gebaut: Das strukturelle Defizit im Auf und Ab der Konjunktur, in: ifo-Schnelldienst 11/2010, S. 28 ff.

Tabelle 5

**Strukturelle Defizite Deutschland:
geschätzte und tatsächliche Werte**

Beispiele für die Treffsicherheit gesamtwirtschaftlicher Schätzungen

Jahr	Prognostiziertes Defizit (OECD)	Tatsächliches Defizit (Statistisches Bundesamt)
1996	-2,40%	-3,3%
1997	-1,64%	-2,6%
1998	-1,50%	-2,2%
1999	-1,22%	-1,5%
2000	-1,87%	+1,3%*
2001	-3,40%	-2,8%
2002	-3,40%	-3,7%
2003	-2,68%	-4,0%
2004	-2,58%	-3,7%

* Berücksichtigung der Erlöse aus dem Verkauf der UTMS-Lizenzen.

Quelle: T. Büttner, A. Dehne, G. Flaig, O. Hülseswig, P. Winkler, Berechnung der BIP-Elastizitäten öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu Prognosezwecken und Diskussion ihrer Volatilität, ifo-Forschungsberichte, Heft 28, 2006, S. 54.

Verfahren der Bundesbank (Disaggregiertes Verfahren)

Im Hinblick auf die verlässliche **Prognose des Konjunkturverlaufs** hat die *Deutsche Bundesbank* festgestellt, dass die „*immanenten Grenzen von Prognoseverfahren erkennbar (werden), sobald sich prognostische Aussagen, die sich auf Erfahrungsmuster der Vergangenheit stützen, nur unter deutlich erhöhter Unsicherheit ableiten lassen.*“²⁸⁷ Um diese Unsicherheit einzugrenzen, bedient sich die Bundesbank ergänzender Verfahren. So werden vor allem die Schätzungen des konjunkturbedingten Defizits nicht mit Hilfe von aggregierten Sensibilitäten des Budgets vorgenommen, sondern auf die Entwicklung besonders bedeutsamer Bestandteile des Budgets und des Wachstums konzentriert.²⁸⁸ Zudem setzen die Bundesbank

287 Vgl. *Deutsche Bundesbank*, Verfahren der Kurzfristprognose als Instrumente der Konjunkturanalyse, in: *dieselbe*, Monatsbericht April 2009, S. 31.

288 Der *Sachverständigenrat* verwendet ebenfalls ein disaggregiertes Verfahren, zieht aber in seinem Sondergutachten das aggregierte Verfahren vor. Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Staatsverschuldung wirksam begrenzen (Fn 286), S. 85 f.

und die übrigen Zentralbanken „strukturelle“ oder „disaggregierte“²⁸⁹ Prognosemodelle nicht schematisch ein, sondern passen sie mit Hilfe von Expertenwissen an. So werden zum Beispiel dann, wenn die Änderungen von Steuer- und Abgabensätzen oder von Abschreibungsbedingungen auf den Konjunkturverlauf abzuschätzen sind, Steuerberater, Unternehmen der betroffenen Branchen und die Hersteller von Ausrüstungsgütern befragt.²⁹⁰ Bezeichnend für die Schwierigkeiten, die auch dieser Ansatz birgt, ist der Hinweis, dass die Prognoseunsicherheit selbst unsicher ist und deshalb ebenfalls geschätzt werden muss.²⁹¹

Praktische Erfahrungen mit der Schuldenbremse

Der Einsatz der Schuldenbremse in der Schweiz hat gezeigt, dass vor allem die **Prognose des jeweils aktuellen Konjunkturzyklus** erhebliche Schwierigkeiten bereitet.²⁹² Soll am Ende des jeweiligen Konjunkturzyklus der Schuldenstand nicht höher sein als zu dessen Beginn und soll dies dadurch erreicht werden, dass sich konjunkturbedingte Mehreinnahmen/Minderausgaben (im Aufschwung) und konjunkturbedingte Mindereinnahmen/Meherausgaben (im Abschwung) ausgleichen, kommt es offensichtlich darauf an, die Entwicklung des Produktionspotenzials sowie die Länge und die Stärke der konjunkturellen Schwankungen zutreffend zu schätzen. Insbesondere muss bei jeder Entscheidung über Kreditaufnahmen festzustellen sein, in welchem Abschnitt sich der Konjunkturzyklus gerade befindet. Die Bestimmung des dafür in der Produktionsfunktion verwendeten

289 So die Terminologie des *Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Schuldenbegrenzung (Fn 284), S. 18; *Deutsche Bundesbank*, Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht 3/2006, S. 63 ff.

290 Ebenda, S. 33, 34 f., 36, 38.

291 Vgl. *Deutsche Bundesbank*, Unsicherheit von makroökonomischen Prognosen, in: *dieselbe*, Monatsbericht 6/2010, S. 29; *dieselbe*, Verlässlichkeit und Revisionsmuster ausgewählter deutscher Konjunkturindikatoren, in: *dieselbe*, Monatsbericht Juli 2011, S. 53 ff.

292 Vgl. zu diesen Schwierigkeiten zum Beispiel *Chr. Müller*, Anmerkungen zur Schuldenbremse, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 43, 2004, S. 491 ff.; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Staatsverschuldung wirksam begrenzen (Fn 286), S. 134 ff.

„K-Faktors“ (= Konjunkturfaktors) hat sich jedoch als schwierig herausgestellt.²⁹³ So sind die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und die Konjunkturforschungsstelle der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (KOF), die unterschiedliche Methoden zur Feststellung des K-Faktors entwickelt hatten, letztendlich zu dem ernüchternden Ergebnis gekommen, *dass es gegenwärtig keine Methode gibt, welche sämtliche Anforderungen an einen über den gesamten Konjunkturzyklus sich erstreckenden Ausgleich von Verschuldung und Tilgung gleichzeitig voll erfüllt, nämlich die konjunkturelle Sensitivität, die Gewährleistung des Rechnungs-(Haushalts-)ausgleichs über einen Konjunkturzyklus sowie die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Berechnung.*²⁹⁴

Umstellung des Prognoseverfahrens für das Produktionspotenzial

Zur Verbesserung der Prognosen über die Entwicklung des Produktionspotenzials wurde vor kurzem ein neuer Ansatz entwickelt und den Mitgliedstaaten der EU zur Anwendung vorgegeben. Dieser Ansatz stützt sich bei der Ermittlung der „Totalen Faktorproduktivität“ (TFP) auf einen neuen Filter, nämlich den Kalman-Filter,²⁹⁵ und zum anderen auf den Einsatz bayesianischer Schätztechniken.²⁹⁶ Das

293 Vgl. dazu *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Staatsverschuldung wirksam begrenzen (Fn 286), S. 84 ff; 124.

294 Vgl. *EFV, KOF*: Schlussfolgerungen aus der Überprüfung des K-Faktors der Schuldenbremse, 10.6.2003, S. 2 (Gemeinsam von EFV und KOF erstelltes Papier). Siehe Anlage 5.

295 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Die Ermittlung der Konjunkturkomponente des Bundes im Rahmen der neuen Schuldenregel, in: *dasselbe*, Monatsbericht digital, Monatsbericht Februar 2011, S. 3 f., *F. D'Auria, C. Denis, K. Havik u. a.*, The Production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps (Fn 284), S. 6 f. Der Kalman-Filter wird zum Beispiel in Navigationssystemen eingesetzt, wenn es darum geht, aus einer Vielzahl von Positionsmeldungen die exakte Position zu bestimmen („herauszufiltern“).

296 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen* (Fn 295), S. 4. Mit dieser Schätztechnik kann die Wahrscheinlichkeit von Entwicklungen berücksichtigt werden, die für das Produktionspotenzial von Bedeutung sind. Vgl. zu dieser Schätztechnik *F. Embacher*, Von Graphen, Genen und dem WWW, <http://homepage.univie.ac.at/Franz.Embacher/Lehre/aussermathAnw/Bayes.html>. In der Praxis der Schätzung dürften allerdings keine echten Wahrscheinlichkeiten („Die Wahrscheinlichkeit, eine „Sechs“ zu würfeln, beträgt 1/6“) verwendet werden, sondern die „Erwartungen“ von Sachverständigen. Immerhin kann damit berücksichtigt werden, dass nicht alle erwarteten Entwicklungen gleich „wahrscheinlich“ sind (im Sinne von realistisch).

Bundesfinanzministerium geht davon aus, dass sich aufgrund dieser Änderung im Ansatz der Berechnungen deren „Revisionsanfälligkeit ... spürbar verringert.“²⁹⁷ Die *Deutsche Bundesbank* hat indes erhebliche Vorbehalte geltend gemacht,²⁹⁸ die vom Bundesfinanzministerium nicht ausgeräumt wurden. So ist in der Tat nicht zu leugnen, dass der neue Ansatz „vergleichsweise komplex und gestaltungsanfällig“²⁹⁹ ist. Sollten sich diese Bedenken in der finanzpolitischen Praxis bestätigen, müsste eine erneute Revision des Prognoseverfahrens beschlossen werden, mit dem die dann augenscheinlichen Gestaltungen ausgeschlossen werden.

Regionalisierung

Bisher haben sich die Ermittlungen und Berechnungen der OECD und der Kommission auf das **strukturelle Defizit der Mitgliedstaaten** konzentriert, weil dessen Begrenzung Voraussetzung dafür ist, dass der öffentliche Haushalt eines Mitgliedslands auf mittlere Sicht ausgeglichen ist bzw. einen Überschuss aufweist. Zwar dürfte es, wie bereits festgestellt,³⁰⁰ keine Schwierigkeiten bereiten, diese Ansätze und Verfahren auch zur Ermittlung und Überwachung des **konjunkturell bedingten** Defizits der Bundesrepublik Deutschland zu verwenden. Fraglich ist jedoch, ob diese Berechnungen in dem Sinne **regionalisiert** werden können, dass sich für jedes Bundesland das konjunkturelle Defizit sowie der Umfang der zulässigen Kreditfinanzierung des Haushalts im Voraus ermitteln lassen.³⁰¹

Festzustellen ist, dass die Europäische Gemeinschaft bereits im Jahre 1996 eine Verordnung erlassen hat, die das System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf nationaler **und regionaler** Ebe-

297 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Fn 295), S. 4.

298 Vgl. *Deutsche Bundesbank*, Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, in: *dieselbe*, Monatsbericht Januar 2011, S. 59 ff., insbesondere S. 63 (Kasten „Altes und neues EU-Verfahren in der Anwendung für Deutschland“).

299 Ebenda, S. 59.

300 Siehe oben S. 92.

301 So auch C. Lenz, E. Burgbacher, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz (Fn 65), S. 2563.

ne zum Gegenstand hat.³⁰² Nach dieser Verordnung „... (setzt) die Erstellung eines vollständigen Gesamrechnungssystems für die regionale Ebene ... voraus, dass jede Region als gesonderte wirtschaftliche Einheit behandelt wird. Transaktionen mit anderen Regionen sind somit als eine Art „Auslands“- Transaktionen anzusehen ...“.³⁰³ Dieser Ansatz entspricht offensichtlich am ehesten der haushaltspolitischen Selbstständigkeit der Länder.

Indes ist das Zahlenwerk der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung eine nachträglich erstellte Statistik, die gesicherte Angaben lediglich zur Entwicklung volkswirtschaftlicher Aggregate in der Vergangenheit enthält. Die „endgültigen“ Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf Landesebene können erst mit einer Verspätung von zwei Jahren präsentiert werden.³⁰⁴ In der Zwischenzeit werden die jeweils jüngsten originären Berechnungsdaten anhand geeigneter Indikatoren bis zum Berichtsjahr „fortgeschrieben“. So wurden zum Beispiel am 30.3.2010 *erstmalig* Regionalergebnisse für das Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2009 veröffentlicht. Zugleich wurden zu diesem Termin die „endgültigen“ Ergebnisse für das BIP 2008 und das BIP 2007 bekannt gegeben.³⁰⁵ Offensichtlich bereitet es erhebliche Schwierigkeiten, das konjunkturbedingte Haushaltsdefizit der einzelnen Länder mit Hilfe der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zeitnah und zugleich dauerhaft zu bestimmen sowie seine weitere Entwicklung auf dieser Grundlage zu prognostizieren.

302 Vgl. *Europäische Gemeinschaften*, Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft, Verordnung (EG) Nr. 2223 des Rates v. 25. 6.1996, Abl. (EG) Nr. L 310 S. 1 ff. (Kapitel 13).

303 Vgl. Abschnitt 13.03 der Verordnung (EG) Nr. 2223 (Fn 302), S. 393.

304 Vgl. *Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder*, Berechnungsphasen in den VGR der Länder, Erläuterungen und Veröffentlichungstermine für Bruttoinlandsprodukt (BIP) und Bruttowertschöpfung (BWS), 30.4.2010 (http://www.vgrdl.de//Arbeitskreis_VGR/xplan_BIP.asp).

305 Vgl. *derselbe*, Neuer Veröffentlichungstermin des Bruttoinlandsprodukts, 7.5.2010 (http://www.vgrdl.de//Arbeitskreis_VGR/info_1FS.asp).

3.3.3 *Alternative Ansätze zur Regionalisierung des konjunkturbedingten Defizits*

Zur Zeit lässt sich das regionalisierte konjunkturbedingte Defizit, das die Kreditaufnahme der einzelnen Länder begrenzt, erst mit einer Verspätung von zwei Jahren verlässlich feststellen (während das gesamtstaatliche Defizit bereits kurz nach Jahresschluss zumindest annähernd bestimmt ist). Damit entfällt der naheliegende Maßstab für die Begrenzung der Verschuldung in den einzelnen Ländern. Auch die zusätzliche Bedingung, dass über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg die Staatsverschuldung per saldo nicht steigen soll, würde sich mit Hilfe der regionalisierten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nur zufällig erfüllen lassen. Diese Datenlage spricht dafür, von einer Regionalisierung des gesamtstaatlichen konjunkturbedingten Defizits Abstand zu nehmen, die an Hand der vorläufigen Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vorgenommen wird. Deshalb braucht aber nicht auf die Einführung der Schuldenbremse in den Ländern verzichtet zu werden; vielmehr verlangt die geringe Aktualität der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im Hinblick auf das konjunkturbedingte Defizit der Länder, andere Verfahren auf ihre Eignung zu untersuchen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein gewisser Unschärfebereich selbst dann nicht zu vermeiden ist, wenn es gelingt, die Aktualität und die Treffsicherheit der **Konjunktur- und Wachstumsprognosen** spürbar zu erhöhen und ein allgemein zufriedenstellendes Verfahren zur Regionalisierung des konjunkturbedingten Defizits in den staatlichen Haushalten zu entwickeln. Dieser praktisch unvermeidbare Unschärfebereich hängt mit dem Gegenstand der Prognose zusammen: Die Entwicklung von Konjunktur und Wachstum lässt sich ebenso wie die meisten anderen künftigen Ereignisse nicht exakt im Voraus bestimmen.³⁰⁶ Deshalb ist diese Unschärfe hinzunehmen und darf

³⁰⁶ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Ermittlung der „Produktionslücke des Jahres 2004 nach EU-Verfahren zu unterschiedlichen Schätzzeitpunkten“, veröffentlicht in *Chr. Kastrop, M., Smelting*, Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine neue Schuldenregel (Fn 285), S. 380. Demnach hat die Produktionslücke des Jahres 2004 zwischen – 1,5 v. H. des Produktionspotenzials im Frühjahr 2004 und – 0,4 v. H. des Produktionspotenzials im Frühjahr 2006 geschwankt.

nicht dazu führen, sozusagen „das Kind mit dem Bade auszuschütten“, d. h. Schuldenbremsen für die einzelnen Länder überhaupt nicht zu ermitteln. Die Schuldenbremse ist für eine erfolgreiche Begrenzung der Staatsverschuldung zu wichtig, um sie an einer nicht mehr zu verringernden prognostischen Ungenauigkeit scheitern zu lassen.

Zudem können Unschärfen dieser Art mit Hilfe eines **Ausgleichskontos** und anhand von „endgültigen“ Angaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung so korrigiert werden, dass die konjunkturbedingte Verschuldung der Länder – über einen ganzen Konjunkturzyklus betrachtet – tatsächlich nicht zunimmt und damit im Rahmen der vorgegebenen Zielsetzung bleibt. Insofern muss der Einrichtung des Ausgleichskontos und dessen zweckentsprechender Handhabung erhebliche Bedeutung für den Erfolg der Schuldenbremse beigemessen werden.

Eine Einigung auf ein gemeinsames, sachgerechtes und manipulationswidriges Verfahren der Defizitprognose könnte dadurch erleichtert werden, dass die konjunkturbedingte Verschuldung unter der **Vorgabe der Symmetrie** steht: Je höher sich ein Land im Abschwung verschuldet, desto höher sind tendenziell auch die Tilgungen, die es im Aufschwung zu erbringen hat. Dieses „Junktim“ sollte eigentlich dazu führen, dass sich die Länder bei der Inanspruchnahme der konjunkturbedingten Verschuldung zurückhalten. Dementsprechend dürften die Länder in der Regel auch an einer möglichst zutreffenden Konjunkturprognose interessiert sein (sieht man einmal von Extremfall eines mit Sicherheit bevorstehenden Regierungswechsels ab).

Regionalisierung mit Hilfe einer Quotenregelung

Ein allgemein zufriedenstellendes Verfahren zur Regionalisierung der konjunkturellen Entwicklung, mit dem das Volumen der konjunkturbedingten Verschuldung der einzelnen Länder bestimmt werden könnte, dürfte wohl kaum auf Antrieb zu finden sein.³⁰⁷ Stattdessen bietet es sich an, jene Vorschläge auf ihre Eignung zu prüfen, die dafür plädieren, zur Regionalisierung des konjunkturellen Defizits (und damit zur Bestimmung der konjunkturbestimmten Kreditaufnahme der einzelnen Länder) an *relativ beständige strukturelevante Daten* anzuknüpfen.

Der **Sachverständigenrat** empfahl in seinem Sondergutachten zur Staatsverschuldung, das im Jahre 2007 erschien, ein Ausgleichskonto der Ländergesamtheit einzurichten, das die Belastungen und Guthabenschriften aus Schätzfehlern und politisch motivierten Kreditaufnahmen aufnehmen soll. Dieses Ausgleichskonto hätte nach den Ermittlungen des Sachverständigenrates im Mittel der vergangenen fünf Jahre, also in den Jahren 2001 bis 2006, einen Umfang von 1 v. H. des nominalen BIP aufgewiesen. Der Sachverständigenrat empfahl, den entsprechenden Betrag von (damals) rd. 22 Mrd. Euro gemäß den **Anteilen der einzelnen Länder am Mittelwert des Brutto-Inlandsprodukt der letzten fünf Jahre** aufzuteilen.³⁰⁸

Das **Karl-Bräuer-Institut** regte bereits in seiner Untersuchung zur Defizitbegrenzung (1997) an, das höchstzulässige (konjunkturbedingte) Defizitvolumen der Länder nach vergleichsweise stabilen Kennzahlen aufzuteilen; damals untersuchte das Institut insbesondere eine Aufteilung nach dem **Anteil des einzelnen Landes an der**

307 So auch K. van Deuverden, S. Freye, *Schuldenbremse: Bisherige Ergebnisse stellen Gelingen auf Länderebene infrage*, in: IWH-Pressemitteilung 49/2010 (Langfassung), S. 9: „... eine eigenständige Berechnung der volkswirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten (ist) mangels Daten schwerlich möglich. Neben den methodischen und wissenschaftlichen Herausforderungen bei der Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos muss die gewählte Lösung auch noch einem Mindestmaß an Transparenz genügen, denn sie soll im politischen und administrativen Prozess bestehen; eine komplizierte Potenzialschätzung **auf Länderebene** würde dies kaum gewährleisten.“ (Hervorhebung KBI).

308 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen* (Fn 286), S. 106 f.

Gesamtbevölkerung oder am Brutto-Inlandsprodukt.³⁰⁹ Dieser Vorschlag hat den Vorteil, dass jedes Bundesland seinen Anteil an der zulässigen Verschuldung ohne Weiteres selbst bestimmen kann. Nachdem die neue Schuldengrenze den Ländern eine strukturelle Verschuldung untersagt hat, bezieht sich der Verteilungsschlüssel allein auf die konjunkturelle Verschuldung. Deren Umfang lässt sich einigermaßen zutreffend für Deutschland insgesamt im Voraus bestimmen und umgehend anhand der vorgeschlagenen Quoten auf Bund und Länder verteilen. Wegen der praktisch unvermeidbaren Schätzfehler sowie zur Berücksichtigung von Über- und Unterschreitungen der für zulässig erachteten konjunkturellen Verschuldung sollte allerdings jedes Land ein Kontroll- oder Ausgleichskonto einrichten, das es auch selbst auszugleichen hätte.

Das **Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung** (RWI) schlägt in seinem jüngst veröffentlichten Gutachten für das Bundesfinanzministerium ebenfalls ein Quotierungsverfahren vor. Als Quotierungsschlüssel empfiehlt das RWI den Anteil des Landes am **Steueraufkommen der Ländergesamtheit** oder den **Anteil des Landes an der Bevölkerung Deutschlands**.³¹⁰ Die Option, die Aufteilung anhand der Wirtschaftskraft der Länder in Form des regionalisierten Brutto-Inlandsprodukts vorzunehmen, lehnt das RWI hingegen ab. Dieser Schlüssel sei aufgrund der bundesstaatlichen Einnahmenverteilung nicht sachgerecht, denn die Auf- und Umverteilung der Finanzkraft im Rahmen des Finanzausgleichs orientiere sich grundsätzlich an der Einwohnerzahl der Länder. Der vorgeschlagene Schlüssel besitze den zentralen Vorteil, dass er das Kriterium der Symmetrie erfülle: Einem zulässigen Verschuldungsspielraum in konjunkturellen Abschwungphasen stehe symmetrisch ein notwendiger Überschuss in konjunkturellen Aufschwungphasen gegenüber.

309 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Defizitbegrenzung im Bundesstaat (Fn 100), S. 48 ff. mit Hinweis auf *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldung von Bund und Ländern, Heft 54 der Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, 1994, S. 38; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1996/97, Rdnr. 285.

310 Vgl. *Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung*, Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Schuldenbegrenzung (Fn 284), S. 36 ff.

Das Vorgehen sei zudem konsistent mit dem auf europäischer Ebene verwendeten Verfahren der Europäischen Kommission.³¹¹

Nicht zuletzt hat sich der **Niedersächsische Landesrechnungshof** zu Gunsten eines Quotierungsverfahrens ausgesprochen.³¹² Als Quotierungsschlüssel benennt der Rechnungshof den Anteil des Landes am Steueraufkommen oder dessen Anteil an der Einwohnerzahl. Er begründet seinen Vorschlag damit, dass sich die konjunkturellen Effekte bei den Ländern im Wesentlichen auf der Einnahmenseite der Haushalte zeigen, weil sie sich aus dem gesamtwirtschaftlichen Konjunkturverlauf und der mit ihm eng verzahnten Entwicklung der Steuereinnahmen ergeben.³¹³

Unabhängig von der Wahl des Schlüssels, der die Obergrenze der zulässigen konjunkturellen Verschuldung in den einzelnen Ländern markiert, sollten die Landesverfassungen bestimmen, dass

- die (Landes-)Regierung in ihrem Antrag auf Kreditemächtigung darzulegen hat, in welchem Umfang ihrer Ansicht nach konjunkturbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen voraussichtlich anfallen;
- die (Landes-)Regierung dem Antrag Stellungnahmen von Bundesbank und Sachverständigenrat, eventuell auch des Landesrechnungshofs, beizufügen hat;
- gegebenenfalls die (Landes-) Regierung im Antrag darzulegen hat, weshalb sie von diesen Stellungnahmen abweicht.³¹⁴

Sollte eine derart manipulationsresistente Gestaltung der Schulden-
grenze nicht zu erreichen sein oder sich im Laufe der Zeit als un-
tauglich erweisen, wären auch andere Verfahren zur Begrenzung der
Länder-Verschuldung in Betracht zu ziehen. Insbesondere wäre dann

311 Ebenda, S. 39.

312 Vgl. *Niedersächsischer Landesrechnungshof*, Das Verschuldungsverbot aus Art. 109 Absatz 3 Grundgesetz – Konsequenzen für Niedersachsen, 2010, S. 25.

313 Ebenda.

314 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Vorschlag zur Neufassung des Art. 115 GG, in: *dasselbe*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 6), S. 223.

zu prüfen, ob eine Verhandlungslösung oder das Schweizer Modell in Betracht kommen könnte.³¹⁵

Regionalisierung auf dem Verhandlungswege

Der **Stabilitätsrat** könnte im Rahmen der Überwachung der wirtschafts- und haushaltspolitischen Obliegenheiten von Bund und Ländern einen wichtigen Beitrag zur Koordination und Begrenzung der Kreditfinanzierung dieser Körperschaften leisten. Denn dem Stabilitätsrat gehören der Bundesminister der Finanzen sowie die Finanzminister aller Bundesländer an.

Gegen einen solchen Einsatz des Stabilitätsrats könnte eingewendet werden, dass Aufgaben und Kompetenzen dieses Gremiums vom Gesetzgeber bestimmt und vom Stabilitätsrat selbst in seiner konstituierenden Sitzung am 28. April 2010 hervorgerufen wurden: Nicht die wirtschaftliche Entwicklung eines einzelnen Bundeslandes, seines Produktionspotenzials und seines Defizits aufgrund konjunkturbedingter Mehrausgaben und Mindereinnahmen sollen maßgebend sein für den Umfang seiner Kreditaufnahme, sondern die Beachtung bestimmter Kennziffern zur Haushaltsentwicklung.³¹⁶ Aufgabe des Stabilitätsrats ist also nicht die Kontrolle der Finanzen von Bund und Ländern im Hinblick auf die Befolgung der Schuldenbremse, sondern die Vermeidung von Haushalts**notlagen** vornehmlich bei den Ländern. Die Bestimmung und Überwachung der verfassungsrechtlich zulässigen Kreditaufnahme bei solchen Ländern, die sich nicht

315 Zu prüfen wäre ferner die Anwendung des Verfahrens zur Konjunkturbereinigung, das *Deubel* entworfen hat. Vgl. *I. Deubel*, Konjunkturausregulierung und Länderhaushalte, Ein Beitrag zur praktischen Umsetzung der Schuldenbremse und des Konsolidierungshilfegesetzes (im Internet unter: "Gutachten Schuldenbremse Deubel-v.pdf-Adobe Reader"). Siehe auch *ders.*: Der Stabilisierungsfonds: Ausgleich konjunktureller Schwankungen, Abbau struktureller Defizite und Bewältigung von Haushaltsrisiken, Beitrag zur Klausurtagung der Föderalismuskommission II am 13./14. September 2007. Vgl. die Anmerkungen zu diesem Ansatz bei *R. Brügelmann*, *Th. Schäfer* (Fn 285), S. 11.

316 Vgl. *Stabilitätsrat*, Beschlüsse der Konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28. April 2010, TOP 2: Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage gemäß Abs. 3 Absatz 2 StabiRatG und Schwellenwerte gemäß § 4 Absatz 1 StabiRatG ([http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_96756/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale Finanzbeziehungen/Stabilitaetsrat/Stabilitaetsrat.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_96756/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Stabilitaetsrat/Stabilitaetsrat.html)).

in einer aktuellen Haushaltsnotlage befinden, gehört nicht zu seinen Aufgaben.

Eine Befassung des Stabilitätsrats mit der Ermittlung des konjunkturbedingten Defizits und dessen Aufteilung auf den Bund und die einzelnen Länder würde voraussetzen, dass der gesetzliche Auftrag dieses Gremiums entsprechend erweitert würde. Sollte sich dafür die politische Gelegenheit ergeben, sollte allerdings auch daran gedacht werden, den Stabilitätsrat, der sich heute ausschließlich aus Mitgliedern der Bundes- und der Landesregierungen zusammensetzt, in einen *unabhängigen* Finanzstabilitätsrat umzuwandeln.³¹⁷

Schweizer Modell

Das Schweizer Modell der Schuldenbremse umfasst den Bundeshaushalt und die Finanzen der Kantone. Bemerkenswert ist, dass der Bundesgesetzgeber den Kantonen keine Vorgaben zur Verschuldung erteilt. In der Anhörung, die von der Föderalismuskommission II veranstaltet wurde, stellten die Mitglieder der Kommission den Sachverständigen auch Fragen zur Einbindung der Kantone in die Schuldenbremse.³¹⁸

Prof. *Blankart* wies in seiner Antwort darauf hin, dass in der Schweiz nie versucht wurde, die Kantone in die Schuldenbremse zu zwingen. Kantone seien autonom und jedenfalls im Prinzip konkursfähig. Daher hätten sie einen eigenen Anreiz, von sich aus Schuldenbremsen einzuführen, denn sie würden sich so einen günstigeren Zins einhandeln.³¹⁹

Prof. *Kirchgässner* führte aus, dass die Schuldenbremsen in einigen Schweizer Kantonen eine völlig andere Struktur haben als die Schul-

317 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 6), S. 245 ff., sowie *Kronberger Kreis*, Den Stabilitätspakt härten, in: Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), Bd. 43 der Schriftenreihe, 2005, S. 67.

318 *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Anhörung von Sachverständigen zum Komplex „Finanzthemen“ am 22.6.2007, Arbeitsunterlage 11 (Findhilfe zum Fragenkatalog).

319 Vgl. *Ch. B. Blankart*, Wer soll für die Schulden von Bund und Ländern verantwortlich sein?, Antworten zum Fragenkatalog, Kommissionsdrucksache 022, S. 42.

denbremse auf Bundesebene.³²⁰ Er unterscheidet zwischen vier Elementen:

- Zustimmung der Stimmbürger zu den kantonalen Ausgaben (Finanzreferendum);
- Begrenzung des maximalen Defizits in der Finanzplanung; die drohende Überschreitung dieses Defizits löst eine *automatische Anpassung der Steuern* aus;
- Zwang zur Bildung von Rücklagen aus Überschüssen, Steuersenkungen erst bei Überschreitung eines bestimmten Umfangs der Überschüsse;
- Abwicklung von Investitionen über einen eigenen Haushalt.

Inzwischen wurden – so Kirchgässner – in neun Kantonen der Schweiz Schuldenbremsen eingeführt, und zwar auf Initiative von „unten“, also auf Initiative der Stimmbürger.

3.3.4 *Konjunkturbedingte Verschuldung der einzelnen Länder eingrenzbar*

Das Grundgesetz überlässt den Ländern, das Nähere zu Umfang und Dauer ihrer konjunkturbedingten Verschuldung selbst zu regeln. Aufgrund der Erfahrungen mit der alten, nahezu wirkungslosen Kreditgrenze sollten die Länder eine Bestimmung in das Landeshaushaltsgesetz aufnehmen, wie sie auch der Neuregelung der Staatsverschuldung beim Bund zu Grunde liegt, nämlich die symmetrische Koppelung von konjunkturbedingter Verschuldung im Abschwung und Tilgung dieser Verschuldung im Aufschwung. Um die Effizienz der neuen Schuldengrenze zu gewährleisten und regelwidrige Handhabungen der konjunkturbedingten Verschuldung zu vermeiden, sollten sich der Bund und die Länder auf einheitliche Schätzungen des Konjunkturverlaufs und der konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben einigen.

Allerdings verbleibt selbst bei einer derart weitgehenden Harmonisierung der Kreditfinanzierung von Bund- und Länderhaushalten ein

³²⁰ G. Kirchgässner, Stellungnahme zum Fragenkatalog der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 027, S. 9 ff.

Unschärfbereich im Hinblick auf Dauer und Ausmaß der konjunkturbedingten Verschuldung. Dieser Unschärfbereich ergibt sich aus den praktisch unvermeidbaren **statistisch-konzeptionellen Schwierigkeiten**, die mit der Ermittlung von Produktionslücke, Konjunkturverlauf, Budget-, Einnahmen- und Ausgabensensibilitäten verbunden sind. Dieser Unschärfbereich sollte jedoch nicht zum Anlass genommen werden, auf eine Begrenzung der konjunkturbedingten Verschuldung auf Landesebene ganz zu verzichten, zumal mit der Einrichtung eines Ausgleichskontos eine Korrektur von Schätzfehlern vorgenommen werden kann und wegen der symmetrischen Koppelung von konjunkturbedingter Kreditaufnahme und ihrer Tilgung im Aufschwung ein Eigeninteresse der Länder an einer zutreffenden Bezifferung der konjunkturbedingten Verschuldung bestehen dürfte. Schwierigkeiten bereitet allerdings auch die **Regionalisierung** der den Ländern insgesamt zustehenden konjunkturellen Kreditaufnahme. Es bietet sich an, das jeweils konjunkturbedingt zulässige Verschuldungsvolumen der Ländergesamtheit mit Hilfe einfach zu ermittelnder, pauschalierender Kriterien den einzelnen Länder zuzurechnen.

Eine Befassung des **Stabilitätsrats** mit der Ermittlung des konjunkturbedingten Defizits und dessen Aufteilung auf den Bund und die einzelnen Länder bedürfte einer Erweiterung seines gesetzlichen Auftrags. In diesem Falle sollte der Stabilitätsrat, der sich ausschließlich aus Regierungsmitgliedern zusammensetzt, in einen unabhängigen Finanzstabilitätsrat umgewandelt werden, der sich auf die zeitnahe Überwachung der öffentlichen Haushalte und der Kreditfinanzierung zu konzentrieren hätte. Die Regelungen der **Schweiz** zur Begrenzung der Staatsverschuldung in den Kantonen dürften wegen der unterschiedlichen Finanzmentalität kaum zu einer effizienten Begrenzung der Staatsverschuldung in Deutschland führen.

3.4 Katastrophenbedingte Verschuldung gegen Missbrauch sichern!

Der Bund und die Länder müssen im Katastrophenfall schnell und im benötigten Umfang am Kapitalmarkt Mittel aufnehmen können, um die erforderlichen Hilfsmaßnahmen zu finanzieren. Es ist deshalb

nicht zu beanstanden, dass im Falle von außergewöhnlichen Notsituationen für Bund und Länder eine weitgehende Ausnahmeregelung von der Schuldenbremse gilt.³²¹ Während die konjunkturbedingte Verschuldung begrenzt wird durch das konjunkturbedingte Defizit, ist es im Falle von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen praktisch unmöglich, den unbedingt erforderlichen Kreditbedarf zu ermitteln und betragsmäßig zu begrenzen. Auch kennt die katastrophenbedingte Verschuldung keine Aufrechnung mit außergewöhnlichen Extra- und Sondereinnahmen, wie sie zum Beispiel bei der Versteigerung von Funklizenzen angefallen sind. Umso bedeutender ist die Vorgabe des Grundgesetzes, dass eine „entsprechende Tilgungsregelung“ vorzusehen ist, wenn die Ausnahmeregelung in Anspruch genommen wird.

3.4.1 *Missbrauch nicht ausgeschlossen*

Ein Missbrauch der katastrophenbedingten Verschuldung erscheint auf den ersten Blick ausgeschlossen. Es dürfte wohl keine Regierung und kein Parlament geben, die eine Katastrophe allein deshalb herbeiführen oder ihr nicht vorbeugen würde, um den Kreditfinanzierungsspielraum zu erweitern. Indes muss damit gerechnet werden, dass der Zweck, zu dem ausnahmsweise eine Kreditfinanzierung von Verfassungen wegen gestattet ist, in dem Sinne erweitert wird, dass nicht nur die schon eingetretene Katastrophe eine weitgehende Kreditfinanzierung zulässt, sondern *bereits die gegen den Eintritt dieser Katastrophe gerichteten vorbeugenden Maßnahmen mit Krediten finanziert werden dürfen*. Eine entsprechende Klausel enthält der hessische Entwurf für die Aufnahme der Schuldenbremse in die Hessische Landesverfassung in seinen Erläuterungen.³²²

Eine Kreditaufnahme zur Finanzierung von „*Maßnahmen, die Katastrophen verhindern oder ihnen vorbeugen*“ sollen, erscheint jedoch nicht angebracht, denn diese Maßnahmen sollten wegen ihrer hohen Priorität eine Mehrheit im Parlament finden und folglich auch aus

321 Zur Neuregelung siehe oben Abschnitt 1.2, Neue Regelungen des Bundesrechts zur Verschuldung der Länder, S. 3 ff.

322 Vgl. *Hessischer Landtag*, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen LT-Drs. 18/2732, S. 8.

„normalen“ Haushaltsmitteln finanziert werden können. Zudem fehlt in diesen Fällen der Zeitdruck, eine unbedingt erforderliche Sofortmaßnahme umgehend zu finanzieren. Maßnahmen des *vorbeugenden* Katastrophenschutzes müssen nicht „über Nacht“ ergriffen werden und bedürfen deshalb auch nicht einer umgehenden Finanzierung. Im Übrigen ist kein Land daran gehindert, für solche Fälle Rückstellungen aus regulären Einnahmen zur Finanzierung von Maßnahmen zu bilden, die der Verhinderung von Katastrophen dienen. Ansonsten könnte sich die Ausnahme der katastrophengebunden Verschuldung nur allzu leicht als Einfallstor für eine immense Kreditaufnahme erweisen.

3.4.2 *Erhöhtes Quorum und Tilgungsplan als Mittel gegen Missbrauch*

Darüber hinaus sollte der (Verfassungs-) Gesetzgeber auch bei dieser Ausnahmeregelung einem möglichen Missbrauch vorbeugen. Zu diesem Zweck sollten die Landesverfassungen bestimmen, dass die katastrophengebundene Kreditaufnahme im Parlament nicht nur eines Beschlusses über einen Tilgungsplan bedarf, sondern auch einer Zweidrittel-Mehrheit.³²³ Beides sieht die bereits beschlossene Änderung der Landesverfassung Schleswig-Holsteins vor. Im Zweifelsfalle dürfte die Opposition ihre Mitwirkung bei einer Umgehung dieser Schuldenbremse verweigern.

3.5 **Fazit: Finanzpolitische Schwierigkeiten einer Neuregelung der Länderverschuldung lassen sich beherrschen!**

Das Grundgesetz räumt den Ländern bei der Staatsverschuldung zum Teil erhebliche Spielräume ein, um der grundgesetzlich verankerten Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Länder auch und gerade im Bereich der Haushaltspolitik (Art. 109 Abs. 1 GG) gerecht zu werden. Insbesondere ist es den Ländern anheimgestellt, eigene Regelungen zur konjunktur- und katastrophengebunden Verschuldung zu treffen. Indes ist es nicht damit getan, dass die Länder das vom Grundgesetz-

³²³ Siehe die entsprechende Formulierung des Instituts in: *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*. Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn 6), S. 223.

geber verabschiedete Schuldenverbot grundsätzlich akzeptieren und nach ihrem Gutdünken in das Landes(verfassungs)recht umsetzen, soweit dies erforderlich ist. Vielmehr hat jedes Land bei der Nutzung der ihm zustehenden Gestaltungsspielräume darauf zu achten, dass die Änderungen und Ergänzungen der Landesverfassung und der Landeshaushaltsgesetze dem Sinn und dem Zweck der im Grundgesetz vorgegebenen Schuldenbremse entsprechen. In diesem Sinne sind die Länder trotz ihrer Autonomie nicht völlig frei in der Nutzung ihrer Gestaltungsspielräume.

Aus dieser Freiheit im Besonderen bei gleichzeitiger Bindung im Allgemeinen ergeben sich *im Bereich der strukturellen Verschuldung* Konsequenzen für den praktischen Einsatz von Sondervermögen auf Landesebene. Zwar untersagt das Grundgesetz die Finanzierung von Sondervermögen mittels Krediten nicht ausdrücklich, doch versteht sich dies bei einer Regelung zur Begrenzung der Staatsverschuldung von selbst. Die Länder dürfen deshalb dieses „Schweigen“ des Grundgesetzes nicht als Freibrief dafür verstehen, ihre Kreditaufnahme in Sondervermögen beizubehalten oder gar auszulagern. Mit derartigen Verschiebungen würden sie tatsächlich und auch rechtlich gesehen das grundgesetzliche Verbot der strukturellen Verschuldung umgehen und finanzpolitisch betrachtet immer tiefer in die Schuldenfalle geraten.

Stattdessen sind die Landesgesetzgeber aufgefordert, zum Erfolg der neuen Schuldengrenze dadurch beizutragen, dass sie die Kreditfinanzierung von Landesaufgaben auch insoweit zurückführen, wie sie bislang mit Hilfe von Sondervermögen und anderen Ausgliederungen erfolgt. Eine Verlagerung der strukturellen Kreditaufnahme der Länder auf die Gemeinden scheidet ebenfalls aus, denn zum einen sind zahlreiche Gemeinden selbst kaum noch in der Lage, Mittel zur Finanzierung ihrer Haushalte aufzubringen, und zum anderen würden die zusätzlich aufgenommenen Mittel der Gemeinden zu den Verbindlichkeiten hinzukommen, für die letztendlich die Länder einzustehen haben. Schließlich sollten die Länder davon absehen, den Kreditbedarf mit Hilfe von Bürgschaften und Gewährleistungen in die Zukunft zu verschieben.

Was die *konjunkturelle Verschuldung* anbelangt, besteht die größte Gefahr darin, dass die Länder von eigenen Berechnungen zu Umfang und Dauer des konjunkturellen Defizits ausgehen, die ihnen im Zweifelsfall eine höhere Kreditaufnahme erlauben als die entsprechenden Berechnungen des Bundes. Zwar bremst bereits die symmetrische Koppelung von konjunkturbedingter Verschuldung im Abschwung und entsprechender Tilgung im Aufschwung die „Flucht in die Verschuldung“. Jedoch sollte diesem drohenden Missstand auch dadurch entgegengewirkt werden, dass die Länder von den gleichen Berechnungsmethoden und -modellen ausgehen wie der Bund. Zwar sind selbst diese Methoden und Verfahren – wie dargelegt – nicht über jeden Zweifel erhaben, doch sind sie wohl immer noch transparenter als zum Beispiel Wachstums- und Inflationsraten, die von den einzelnen Ländern mehr oder weniger „gegriffen“ werden. Zudem dürften die Schwierigkeiten zum Teil auch überschätzt werden. So bedarf es nicht der Berechnung länderindividueller Verschuldungsvolumina, wenn sich die Länder darauf einigen, das konjunkturell bedingte Verschuldungsvolumen, das ihnen insgesamt zusteht, mit Hilfe einer Quotenregelung aufzuteilen. Umso wichtiger erscheint es, dass das Volumen der konjunkturell bedingten Verschuldung nicht nur beim Bund, sondern auch bei den einzelnen Ländern von Sachverständigenrat und Bundesbank bestätigt und von einer zwei Drittel-Mehrheit des jeweiligen Landtags gebilligt wird.

Die *katastrophenbedingte Verschuldung* sollte tatsächlich nur im Katastrophenfall in Anspruch genommen werden. Sie tritt dann an die Stelle normaler Haushaltsmittel, die nicht so schnell verfügbar sind wie Mittel, die im Wege einer Kreditaufnahme am Geld- und Kapitalmarkt besorgt werden können. Wegen dieser außerordentlichen Finanzierungsumstände unterscheidet sich diese Regelung grundlegend von der Finanzierung vorbeugender Maßnahmen des Katastrophenschutzes. Diese Maßnahmen sind zwar ebenfalls dringlich, treten aber nicht „über Nacht“ ein und müssen zudem nicht umgehend finanziert werden. Stattdessen können sie im Hinblick auf noch nicht eingetretene Katastrophen und nach Maßgabe vorab aufgestellter Investitionspläne bei der Haushaltsaufstellung berücksichtigt sowie aus normalen Haushaltsmitteln finanziert werden.

4. Ergebnis: Verfassungsrechtliche Einwände nicht durchschlagend, finanzpolitische Schwierigkeiten beherrschbar

Die neue Grenze für die Schulden der Länder wird unter verfassungsrechtlichen Aspekten unterschiedlich beurteilt. Es bestehen ernst zu nehmende verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Niederlegung dieser unmittelbar auch für die Länder geltenden Regelung in der Verfassung des Bundes; diese Bedenken sind aber letztendlich nicht durchschlagend angesichts der Notwendigkeit und Dringlichkeit, auch die Verschuldung der Länder wirksam zu begrenzen.

Insbesondere ist es wegen des Gebots der Bundestreue und der unzureichenden Wirkung einer auf den Bund beschränkten Schuldenbremse nicht zu beanstanden, dass das Verbot der strukturellen Verschuldung nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verankert wurde. Dieses Verbot gilt für die Länder unmittelbar, d. h. auch ohne Aufnahme in die jeweilige Landesverfassung, und unabhängig vom Volumen der strukturellen Verschuldung. Hinsichtlich der konjunkturellen Verschuldung räumt das Grundgesetz den Ländern zum Teil erhebliche Spielräume ein, um der grundgesetzlich verankerten Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Länder auch und gerade im Bereich der Haushaltspolitik (Art. 109 Abs. 1 GG) gerecht zu werden. Indes sind die Landesgesetzgeber bei den entsprechenden Änderungen und Ergänzungen der Landesverfassung und der Landeshaushaltsgesetze an Sinn und Zweck der im Grundgesetz vorgegebenen Schuldenbremse gebunden; insoweit sind die Länder trotz ihrer Autonomie nicht völlig frei in der Nutzung ihrer Gestaltungsspielräume.

Aus dieser Freiheit im Besonderen bei gleichzeitiger Bindung im Allgemeinen ergeben sich *im Bereich der strukturellen Verschuldung* Konsequenzen für den Einsatz von Sondervermögen auf Landesebene. Die Länder dürfen das „Schweigen“ des Grundgesetzes zum Einsatz von Sondervermögen nicht als Freibrief dafür verstehen, die Kreditaufnahme ihrer Sondervermögen beizubehalten oder gar

zu steigern. Eine Verlagerung der strukturellen Kreditaufnahme der Länder auf die Gemeinden scheidet ebenfalls aus, denn zum einen ist ein Teil der Gemeinden selbst kaum noch in der Lage, die zur Finanzierung ihrer Haushalte benötigten Mittel aufzubringen, und zum anderen würden die zusätzlich aufgenommenen Mittel der Gemeinden letztendlich zu den Verbindlichkeiten hinzukommen, für die allein die Länder einzustehen haben.

Was die *konjunkturelle Verschuldung* angeht, besteht die größte Gefahr darin, dass die Länder von eigenen Berechnungen zu Umfang und Dauer des konjunkturellen Defizits ausgehen, die ihnen im Zweifelsfall eine höhere Kreditaufnahme erlauben als die entsprechenden Ermittlungen des Bundes. Diesem drohenden Missstand sollte dadurch entgegengewirkt werden, dass die Länder das ihnen zustehende Verschuldungsvolumen mit Hilfe der gleichen Berechnungsmethoden bestimmen wie der Bund und sodann dieses Volumen an Hand einer realitätsnahen und praktikablen Quotenregelung unter sich aufteilen. Zusätzlich sollte jedes Land gesetzlich festlegen, dass das von ihm ermittelte Volumen der konjunkturell bedingten Verschuldung von Sachverständigenrat und Bundesbank bestätigt und von einer Zweidrittel-Mehrheit im jeweiligen Landesparlament gebilligt wird.

Die *katastrophenbedingte Verschuldung* sollte ausschließlich im Katastrophenfall in Anspruch genommen werden. Sie tritt dann an die Stelle normaler Haushaltsmittel, die nicht so schnell und in dem Umfang verfügbar sind wie Mittel, die im Wege einer Kreditaufnahme am Geld- und Kapitalmarkt besorgt werden können. Diese außerordentlichen Finanzierungsstände unterscheiden diese Regelung grundlegend von der Finanzierung vorbeugender Maßnahmen des Katastrophenschutzes. Diese sind zwar ebenfalls dringlich, treten aber nicht „über Nacht“ ein und müssen nicht „umgehend“ finanziert werden. Stattdessen können die Ausgaben für vorbeugende Maßnahmen auf der Grundlage von Investitionsplänen bei der Haushaltsaufstellung berücksichtigt sowie aus normalen Haushaltsmitteln bestritten werden.

Aktuelle Schuldengrenzen in den Länderverfassungen und verfassungsgesetzliche Anforderungen an ihre Neufassung

Baden-Württemberg

Verfassung des Landes Baden-Württemberg¹

Artikel 64

(1) Die Verfassung kann durch Gesetz geändert werden. ...

(2) Die Verfassung kann vom Landtag geändert werden, wenn bei Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln seiner Mitglieder eine Zweidrittelmehrheit, die jedoch mehr als die Hälfte seiner Mitglieder betragen muss, es beschließt.

(3) Die Verfassung kann durch Volksabstimmung geändert werden, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder des Landtags dies beantragt hat. Sie kann ferner durch eine Volksabstimmung nach Artikel 60 Abs. 1 geändert werden. Das verfassungsändernde Gesetz ist beschlossen, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmt.

Artikel 84

Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen bedürfen einer Ermächtigung durch Gesetz. 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 Gesetz geregelt.

¹ Verfassung des Landes Baden-Württemberg v. 11.11.1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch G v. 6.5.2008 (GBl. S. 119).

Bayern

Verfassung des Freistaates Bayern²

Artikel 75

(1) Die Verfassung kann nur im Wege der Gesetzgebung geändert werden. Anträge auf Verfassungsänderungen, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen, sind unzulässig.

(2) Beschlüsse des Landtags auf Änderung der Verfassung bedürfen einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl. Sie müssen dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden.

Artikel 82

Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf beschafft werden. Alle Kreditbeschaffungen und Kreditgewährungen oder Sicherheitsleistungen zu Lasten des Staates, deren Wirkung über ein Jahr hinausgeht, erfordern ein Gesetz.

Berlin

Verfassung von Berlin³

Artikel 60

(1) Gesetze werden vom Abgeordnetenhaus mit einfacher Mehrheit beschlossen, soweit die Verfassung nichts anderes bestimmt.

Artikel 63

(2) Ein Volksbegehren, das einen die Verfassung von Berlin ändernden Gesetzentwurf zum Gegenstand hat, bedarf zum Nachweis der Unterstützung der Unterschriften von mindestens 50 000 der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten. Es kommt zustande, wenn mindestens ein Fünftel der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten innerhalb von vier Monaten dem Volksbegehren zustimmt. Ein die Verfassung von Berlin änderndes Gesetz ist durch Volksentscheid angenommen, wenn eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der

2 Verfassung des Freistaats Bayern v. 2.12.1946, Neubekanntmachung v. 15.12.1998, zuletzt geändert durch Änderungsgesetz v. 10.11.2003 (GVBl. S. 817).

3 Verfassung von Berlin vom 23. November 1995, (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch das Neunte Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 6. Juli 2006 (GVBl. S. 710).

Teilnehmer und zugleich mindestens die Hälfte der zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten zustimmt.

Artikel 87

(1) Ohne gesetzliche Grundlage dürfen weder Steuern oder Abgaben erhoben noch Anleihen aufgenommen oder Sicherheiten geleistet werden.

(2) Kredite dürfen nur aufgenommen werden, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. 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 Gesetz geregelt.

Brandenburg

Verfassung des Landes Brandenburg⁴

Artikel 79 (Verfassungsänderungen)

Die Verfassung kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt. Hierzu bedarf es der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages oder eines Volksentscheides nach Artikel 78 Absatz 3.

Artikel 103 (Kreditaufnahme)

(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Gesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne von Artikel 101 Absatz 1.

⁴ Verfassung des Landes Brandenburg v. 20.8.1992 (GVBl. I/92, S. 298), zuletzt geändert durch G. v. 16. Juni 2004 (GVBl S. 254).

Bremen

Verfassung der Freien Hansestadt Bremen⁵

Artikel 125

(3) Ein Beschluss auf Abänderung der Verfassung kommt außer durch Volksentscheid nur zustande, wenn die Bürgerschaft mit der Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder zu stimmt.

Artikel 131a

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 oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz. 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.

Hamburg

Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg⁶

Artikel 51

(1) Die Verfassung kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut der

Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt.

(2) Zu einem die Verfassung ändernden Gesetz der Bürgerschaft sind zwei übereinstimmende Beschlüsse erforderlich, zwischen denen ein Zeitraum von mindestens dreizehn Tagen liegen muss. Beide Beschlüsse müssen bei Anwesenheit von drei Vierteln der gesetzlichen Mitgliederzahl und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten gefasst werden.

5 Verfassung der Freien Hansestadt Bremen v. 21.10.1947, Bremer Gesetzesblatt 1947, S. 251 f., zuletzt geändert durch G. v. 8.4.2003 (GBl. S. 167)

6 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBL I 100-a), zuletzt geändert am 8. Juli 2009 (HmbGVBl. S. 221).

Artikel 72

(1) Nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden

Zwecken dürfen Geldmittel im Wege des Kredits beschafft werden; hierzu bedarf es eines Beschlusses der Bürgerschaft.

Hessen

Hessische Verfassung⁷

Art. 123

(2) Eine Verfassungsänderung kommt dadurch zu Stande, dass der Landtag sie mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder beschließt und das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden zustimmt.

Art. 141 (neu)⁸

(1) Der Haushalt ist ungeachtet der Einnahmen und Ausgabenverantwortung des Landtages und der Landesregierung grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.

(2) Artikel 137 Abs. 5 bleibt unberührt.

(3) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Abs. 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

(4) Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staats entziehen und die Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

(5) Das Nähere bestimmt das Gesetz.

7 Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946, GVBl für Hessen 1946, S. 229 ff., zuletzt geändert durch G. vom 18.10.2002 (GVBl S. 628).

8 Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse), Gesetzes- und Ordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, Nr. 8 v. 9.5.2011.

Art. 161 (neu)

Art. 141 in der ab dem 10. Mai 2011 geltenden Fassung ist erstmals für das Haushaltsjahr 2020 anzuwenden. Bis dahin ist Artikel 141 in der bis zum 9. Mai 2011 geltenden Fassung anzuwenden. Der Abbau des bestehenden Defizits beginnt im Haushaltsjahr 2011. Die Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe des Artikel 104 Abs. 1 in der ab dem 10. Mai geltenden Fassung erfüllt wird.

Mecklenburg-Vorpommern

Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern⁹

Artikel 56

(1) Diese Verfassung kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das ihren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt.

(2) Verfassungsändernde Gesetze bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages.

Artikel 65¹⁰

(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz.

(2) Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen hiervon sind zulässig zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die nach Satz 2, 2. Alternative zulässigen Kredite sind innerhalb eines bestimmten Zeitraums vollständig zu tilgen. Das Nähere regelt ein Gesetz.

9 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993, Gesetzes- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern 1993, S. 372, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3.12.2007 (GVBl. S. 371).

10 Viertes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 30. Juni 2011, GVBl. M-V Nr. 12 v. 15.7.2011, S. 375 ff.

Art. 79 a

Ab dem Haushaltsjahr 2012 sind die jährlichen Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben des Artikels 65 Absatz 2 in der ab dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung erfüllt werden.

Niedersachsen

Verfassung von Niedersachsen¹¹

Artikel 46

(3) Ein verfassungsänderndes Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages. Für Verfassungsänderungen durch Volksentscheid gilt Artikel 49 Abs. 2.

Artikel 49

(2) Ein Gesetz ist durch Volksentscheid beschlossen, wenn die Mehrheit derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, jedoch mindestens ein Viertel der Wahlberechtigten, dem Entwurf zugestimmt hat. Die Verfassung kann durch Volksentscheid nur geändert werden, wenn mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten zustimmt.

Artikel 71

Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz. Kredite dürfen die für eigenfinanzierte Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen und zur Umschuldung veranschlagten Ausgaben nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Abwehr einer akuten Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen.

¹¹ Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993, Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1993, S. 107, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2009 (Nds. GVBl. S. 276).

Nordrhein Westfalen

Verfassung von Nordrhein-Westfalen¹²

Artikel 69

(1) Die Verfassung kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt. Hierzu bedarf es der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags.

(2) Kommt diese Mehrheit nicht zustande, so kann sowohl der Landtag als auch die Regierung die Zustimmung zu der begehrten Änderung der Verfassung durch Volksentscheid einholen. Das Gesetz ist angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmt.

Artikel 83

Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; das Nähere wird durch Gesetz geregelt.

Rheinland-Pfalz

Verfassung von Rheinland-Pfalz¹³

Artikel 117

(1) Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichungen hiervon sind nur zulässig, soweit sie zum Ausgleich

1. konjunkturbedingter Defizite im Rahmen des nach Satz 5 näher zu bestimmenden Verfahrens oder

12 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom **28. Juni 1950**, GV. NW. 1950 S. 127/GS. NW. S. 3, zuletzt geändert durch Gesetz v. 22.6.2004 (GV. NW. S. 360).

13 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947, VOBl. 1947, S. 209, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2010 (GVBl. S. 547).

2. eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge
- a) von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Not-situationen oder
 - b) einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation notwendig sind. Die Gründe der Abweichung sind gesondert darzulegen. Für die nach Satz 2 Nr. 2 zulässigen Kredite ist eine konjunkturgerechte Tilgung vorzusehen. Das Nähere bestimmt ein Gesetz; bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturrellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.
- (2) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer Ermächtigung durch Gesetz, die der Höhe nach bestimmbar ist.
- (3) Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 Satz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben übernommen werden, und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.¹⁴

Artikel 129

- (1) Ein verfassungsänderndes Gesetz kommt nur zustande, wenn das Gesetz den Wortlaut der Landesverfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt und der Landtag es mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl oder das Volk im Wege des Volksentscheides mit der Mehrheit der Stimmberechtigten beschließt.

14 Redaktionelle Anmerkung von rlp online und juris: „Beachte zu dieser Fassung Artikel 2 des Änderungsgesetzes vom 23.10.2010. Dieser lautet: *„Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. (red. Anm.: 31.12.2010). Es findet erstmals Anwendung auf den Haushalt des Jahres 2012. Bis zum 31.Dezember 2019 darf von den Vorgaben des Artikels 117 Abs. 1 nach Maßgabe des bisher geltenden Rechts abgewichen werden. Mit dem Abbau des bestehenden Defizits soll im Haushaltsjahr 2011 begonnen werden. Die jährlichen Haushalte sind so aufzustellen, dass nach regelmäßig zu verringermendem strukturellen Defizit spätestens im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 117 Abs. 1 Satz 1 erfüllt wird. Das Nähere regelt ein Gesetz.“*

Saarland

Verfassung des Saarlandes¹⁵

Artikel 101

(1) Die Verfassung kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das ihren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt. Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages.

Artikel 108

(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 oder bestimmbaren Ermächtigung durch Landesgesetz.

(2) Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushalt veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Eine Ausnahme ist nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder bei Vorliegen eines außerordentlichen Bedarfs.

Sachsen

Verfassung des Freistaats Sachsen¹⁶

Artikel 74

(1) Die Verfassung kann nur durch Gesetz geändert werden, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt. Die Änderung darf den Grundsätzen der Artikel 1, 3, 14 und 36 dieser Verfassung nicht widersprechen. Die Entscheidung, ob ein Änderungsantrag zulässig ist, trifft auf Antrag der Staatsregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Landtages der Verfassungsgerichtshof.

(2) Ein verfassungsänderndes Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages.

15 Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947, Amtsbl. S. 1077, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 1645 vom 14. Mai 2008 (Amtsbl. S. 986).

16 Verfassung des Freistaats Sachsen v. 27.5.1992, Sächs. GVBl. S. 243.

(3) Die Verfassung kann durch Volksentscheid geändert werden, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder des Landtages dies beantragt. Sie kann ferner durch einen Volksentscheid gemäß Artikel 72 geändert werden. Das verfassungsändernde Gesetz ist beschlossen, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmt.

Artikel 95

Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Jahren führen können, bedürfen einer Ermächtigung durch Gesetz. 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 Gleichgewichtes. Das Nähere bestimmt ein Gesetz.

Sachsen-Anhalt

Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt¹⁷

Artikel 78 Verfassungsänderungen

(1) Diese Verfassung kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das ihren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt.

(2) Verfassungsändernde Gesetze bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages.

Artikel 99 Kredite

(2) Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan für Investitionen veranschlagten Ausgaben, zu denen auch die Aufwendungen für den Schutz und für die Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen gehören, nicht überschreiten.

(3) Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Die erhöhte Kreditaufnahme muss nach Umfang und Verwendung bestimmt und geeignet sein, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwenden.

¹⁷ Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt v. 16. Juli 1992 (GVBl. LSA S. 600), geändert durch Gesetz vom 27. Januar 2005 (GVBl. LSA S.44).

Schleswig-Holstein

Verfassung des Landes Schleswig-Holstein¹⁸

Artikel 40 Verfassungsändernde Gesetze

(1) Diese Verfassung kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das ihren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt.

(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages oder der Zustimmung des Volkes nach Artikel 42 Abs. 5 Satz 2 und 3.

Artikel 53 Kredite, Sicherheits- und Gewährleistungen

(1) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Ab-schwung symmetrisch zu berücksichtigen.

(3) Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von den Vorgaben nach Absatz 1 und 2 aufgrund eines Beschlusses mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages abgewichen werden. Im Falle der Abweichung von den Vorgaben des Absatzes 1 ist der Beschluss mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

(4) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz.

(5) Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Vorgaben der Absätze 1 und 2 unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunktur-

¹⁸ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 13. Mai 2008, GVOBl. S.-H., S. 223, geändert durch Gesetz v. 22.07.2010, GVOBl. S.-H. S. 550 (Änderung von Art. 49 [Kommunaler Finanzausgleich], 53 und 59 a).

bereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von diesen Vorgaben, regelt ein Gesetz.

Artikel 59a Übergangsvorschrift

(1) Abweichend von Artikel 53 Abs. 1 können bis 2019 Kredite aufgenommen werden. Dabei sind jährliche Obergrenzen einzuhalten. Die Obergrenze für 2011 errechnet sich, indem das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 (Ausgangswert) um ein Zehntel verringert wird. Für die Folgejahre errechnet sich die jährliche Obergrenze, indem die Obergrenze des Vorjahres jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes verringert wird.

(2) Die Landesregierung legt dem Landtag eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vor. Der Landesrechnungshof gibt hierzu eine Stellungnahme ab.

(3) Die Landesregierung berücksichtigt bei ihrer Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und in Angelegenheiten der Europäischen Union die Verpflichtung aus Artikel 53 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 59 a Abs. 1.

Thüringen

Verfassung des Freistaats Thüringen¹⁹

Artikel 83

(1) Diese Verfassung kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das ihren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt.

(2) Der Landtag kann ein solches Gesetz nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen. Zu einer Verfassungsänderung durch Volksentscheid bedarf es der Zustimmung der Mehrheit der Abstimmenden; diese Mehrheit muss mindestens 40 vom Hundert der Stimmberechtigten betragen.

Artikel 98

(1) ...

¹⁹ Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993 (GVBl. S. 625), zuletzt geändert durch Art. 1 Viertes ÄndG vom 11. 10. 2004 (GVBl. S. 745).

(2) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushalten führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Freistaats unter Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowie zur Abwehr einer Störung dieses Gleichgewichts. Das Nähere regelt das Gesetz.

(3) Die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Personalausgaben darf grundsätzlich höchstens 40 vom Hundert der Summe der Gesamtausgaben des Haushalts betragen.

Schuldengrenzen in den Landeshaushaltsordnungen

Baden-Württemberg

Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg²⁰

§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Gesamtverschuldung am Kreditmarkt soll den am 31. Dezember 2007 erreichten Betrag nicht dauerhaft überschreiten.

(2) Soweit eine Kreditaufnahme notwendig ist, um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder einem vergleichbar schwerwiegenden Grund Rechnung zu tragen, dürfen Einnahmen aus Krediten bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Höhere Einnahmen aus Krediten sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; in diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, dass

1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht und
2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

(3) Eine über den am 31. Dezember 2007 erreichten Betrag hinausgehende Kreditaufnahme ist nur zulässig

1. bei einem Rückgang der Steuereinnahmen des Landes um mindestens 1 Prozent gegenüber dem Vorjahr oder

20 Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (LHO) vom 19. Oktober 1971 (GBl. 1971, S. 428). § 18 Abs.1 Satz 1 eingefügt durch Haushaltsstrukturgesetz 2007 v. 12.2.2007 (GBl. 2007, S. 105); Änderung und Ergänzung durch Gesetz vom 18.12.2007 (GBl. 2007, S. 618). Die in Abs. 1 Satz 2 formulierte Grenze beträgt 41,7 Mrd. €. Vgl. *Rechnungshof Baden-Württemberg*, Denkschrift 2010, S. 3, 30.

2. bei Naturkatastrophen oder vergleichbar schwerwiegenden Situationen.
- (4) Bei Kreditaufnahmen ist jeweils die Rückführung der Kreditmarktschulden in einem Tilgungsplan verbindlich festzulegen. Die Rückführung hat zeitnah zu erfolgen, spätestens jedoch innerhalb von 7 Jahren.
- (5) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen darf
 1. zur Deckung von Ausgaben unter den Voraussetzungen der Absätze 2 und 3;
 2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite 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;
 3. zur Anschluss- oder Umfinanzierung bestehender Kredite am Kreditmarkt.
- (6) ...
- (7) ...

Bayern

Haushaltsordnung des Freistaates Bayern²¹

Art. 18

- (1) Der Haushaltsplan soll regelmäßig ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden.
- (2) Soweit eine Kreditaufnahme notwendig ist, um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen oder aus einem vergleichbar schwerwiegenden Grund, dürfen Einnahmen aus Krediten bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für In-

21 Haushaltsordnung des Freistaates Bayern, Bayerische Haushaltsordnung - BayHO -, zuletzt geändert durch § 11 des Gesetzes vom 5. August 2010 (GVBl S. 410); Art. 18 in Kraft mit Wirkung vom 1. Januar 2006.

vestitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; höhere Einnahmen aus Krediten sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

(3) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Staatsministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf:

1. zur Deckung von Ausgaben unter den Voraussetzungen des Absatzes 2,
2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite); soweit diese Kredite 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,
3. zur Anschluss- oder Umfinanzierung bestehender Kredite am Kreditmarkt.

(4) ...

Berlin

Landeshaushaltsordnung²²

§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; in diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, dass

1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht,
2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

²² Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 30. Januar 2009 (GVBl. S. 31, S. 486), zuletzt geändert durch Artikel XII des Gesetzes vom 19. März 2009 (GVBl. S. 70).

(2) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe die Senatsverwaltung für Finanzen Kredite aufnehmen darf

- 1 zur Deckung von Ausgaben,
2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite 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.

(3) ...

Brandenburg

Landeshaushaltsordnung²³

§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; in diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht,

1. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

(2) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Ministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Ausgaben,
2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch ge-

²³ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl.I/99, [Nr. 07], S.106), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 28. Juni 2006 (GVBl/06, [Nr. 07], S. 74,85).

nommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

(3) ...

Bremen

Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen²⁴

§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

(2) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe Kredite aufgenommen werden dürfen

1. zur Deckung von Ausgaben,

2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft. Soweit diese Kredite 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.

(3) ...

²⁴ Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (Landeshaushaltsordnung) (BremGBl. 1971, S. 143), § 15 Abs. 1 Satz 2 neu gefasst, § 18 Abs. 3 Satz 2 eingefügt, bisheriger Satz 2 wird Satz 3, § 109 Abs. 3 Satz 1 und 3 geändert durch G v. 6. 7. 2004 (BremGBl., S. 353).

Hamburg

Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg²⁵

§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

(2) Der Haushaltsbeschluss bestimmt, bis zu welcher Höhe Kredite aufgenommen werden dürfen

1. zur Deckung von Ausgaben,
2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite 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.

(3) ...

§ 18 Kreditermächtigungen

(ab 1. Januar 2013 geltende Fassung)

(1) Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Eine Kreditaufnahme ist nur zulässig, wenn dies notwendig ist, um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen oder wenn ein vergleichbar schwerwiegender Grund vorliegt; hierzu bedarf es eines Beschlusses der Bürgerschaft, der der Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl bedarf.

(2) Soweit eine Kreditaufnahme notwendig ist, um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen oder aus einem vergleichbar schwerwiegenden Grund, dürfen Einnahmen aus Krediten bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; höhere Einnahmen aus Krediten sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des ge-

²⁵ Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (LHO); geltende Fassung: HmbGVBl. 1972, S.10; Neufassung: HmbGVBl. 2007, Seite 173.

samtwirtschaftlichen Gleichgewichts. In diesen Fällen ist darzulegen, dass die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder ein vergleichbar schwerwiegender Grund die Kreditaufnahme bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen rechtfertigen beziehungsweise, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht und die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Kreditaufnahme muss ein Tilgungsplan vorliegen.

(3) Der Haushaltsbeschluss bestimmt, bis zu welcher Höhe Kredite aufgenommen werden dürfen

1. zur Deckung von Ausgaben,
2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite 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.

(4) ...

Hessen

Hessische Landeshaushaltsordnung²⁶

§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

(2) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe der Minister der Finanzen Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Ausgaben,

26 Hessische Landeshaushaltsordnung (LHO) (GVBl. I 1999, S. 248). § 18 Abs. 3 Satz 2 eingefügt, bisheriger Satz 2 wird Satz 3, § 109 Abs. 3 Satz 1 und 3 geändert durch G v. 6. 7. 2004 (GVBl. I 2004, S. 353).

2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite 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.

(3) ...

(4) ...

§ 119 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Als Landesrecht treten außer Kraft: ...

(2) Soweit in anderen Gesetzen ...

(3) Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1971 in Kraft. Es tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2012 außer Kraft.

Mecklenburg-Vorpommern

Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern²⁷

§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer ernsthaften und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung oder unmittelbaren Bedrohung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes. In diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans darzulegen, dass

1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes schwerwiegend gestört oder unmittelbar bedroht sind und
2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störungen oder die unmittelbare Bedrohung abzuwehren.

²⁷ Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern (GVOBl. M-V 2000, S. 159).

(2) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen darf

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

(3)

Niedersachsen

Niedersächsische Haushaltsordnung²⁸

§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen und der zur Umschuldung veranschlagten Ausgaben in den Haushaltsplan eingestellt werden. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Abwehr einer akuten Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen. In den Fällen des Satzes 2 ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, dass

1. a) das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht oder
b) die natürlichen Lebensgrundlagen akut bedroht sind und
2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder die Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen abzuwehren.

(2) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Finanzministerium Kredite zur Deckung von Ausgaben aufnehmen darf. Diesem Kreditrahmen wachsen die Beträge zur Tilgung von am Kre-

²⁸ Niedersächsische Landeshaushaltsordnung (Nds.GVBl. 2001, S. 276).

ditmarkt aufgenommenen Krediten zu. Die Ermächtigungen gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.

(3) Das Finanzministerium ist über Absatz 2 hinaus ermächtigt, Kredite zur vorzeitigen Tilgung von Schulden aufzunehmen.

(4) Der Verkauf von Inhaberschuldverschreibungen aus dem Eigenbestand des Landes ist wie eine Kreditaufnahme, der Erwerb umlaufender Inhaberschuldverschreibungen wie die Tilgung von Krediten zu behandeln. Der Unterschied zwischen den Nennbeträgen der insgesamt verkauften und erworbenen Inhaberschuldverschreibungen ist auf die Kreditermächtigung anzurechnen.

(5) Bei Diskontkrediten ist nur der Nettobetrag auf die Kreditermächtigung anzurechnen.

(6) ...

Nordrhein-Westfalen

Landeshaushaltsordnung²⁹

§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; in diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, dass

1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht,
2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

(2) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen darf

²⁹ Landeshaushaltsordnung (GV. NRW. 1999, S. 158).

1. zur Deckung von Ausgaben,
 2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite 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.
- (3) Die Ermächtigungen nach Absatz 2 Nr. 1 gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Die Ermächtigungen nach Absatz 2 Nr. 2 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Auf den Höchstbetrag nach Absatz 2 Nr. 1 sind die Einnahmen aus fortgeltenden Kreditermächtigungen anzurechnen, soweit sie den im Haushaltsgesetz bestimmten Betrag für die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten nach Absatz 2 Nr. 2 übersteigen.

Rheinland-Pfalz

Landeshaushaltsordnung³⁰

§ 18 Kreditermächtigungen

- (1) Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; in diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, dass
1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht,
 2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

³⁰ Landeshaushaltsordnung (GVBl 1972, S. 2).

(2) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das für Finanzen zuständige Ministerium Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Ausgaben,
2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite 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.

(3) ...

Saarland

Gesetz betreffend Haushaltsordnung des Saarlands³¹

§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder bei Vorliegen eines außerordentlichen Bedarfs. Im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen,

1. dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist,
2. dass die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

Im Fall des Vorliegens eines außerordentlichen Bedarfs, insbesondere bei einer extremen Haushaltsnotlage, ist im Gesetzgebungsverfahren dieser darzulegen und aufzuzeigen, auf welchem Weg die Überschreitung der Kreditobergrenze nach Absatz 1 Satz 1, 1. Halbsatz beseitigt werden soll.

31 Gesetz betreffend Haushaltsordnung des Saarlands (Amtsblatt 2000, S. 194).

(2) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Ministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf

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

Soweit diese Kredite 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.

(3) ...

(4) ...

Sachsen

Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen³²

§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Gesamtverschuldung darf den mit dem Haushaltsabschluss 2008 festgestellten Betrag nicht überschreiten. Ausnahmen von den Sätzen 1 und 2 sind nur unter den Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 zulässig.

(2) Einnahmen aus Krediten dürfen unter Beachtung von Absatz 1 Satz 2 nur unterhalb der Höhe der Summe der eigenfinanzierten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Eine Kreditaufnahme, die abweichend von Satz 1 die Höhe der Investitionsausgaben übersteigt, ist nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; in diesem Falle ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, dass

1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht und

³² Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (Sächsische Haushaltsordnung) SäHO (SächsGVBl. 2001[Bi. Nr. 5], S. 153).

2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.
- (3) Eine den Betrag gemäß Absatz 1 Satz 2 überschreitende Gesamtverschuldung ist nur zulässig
 1. bei einem Rückgang der Steuereinnahmen des Landes um mindestens 3 Prozent gegenüber dem Vorjahr oder
 2. bei Naturkatastrophen oder vergleichbar schwerwiegenden Situationen von überregionaler Bedeutung.
- (4) Bei Kreditaufnahmen gemäß den Absätzen 2 und 3 ist jeweils die Rückführung dieser Kreditmarktschulden in einem Tilgungsplan verbindlich festzulegen. Die Rückführung hat zeitnah zu erfolgen, spätestens jedoch innerhalb von fünf Jahren. Der Tilgungsplan wird durch das Staatsministerium der Finanzen aufgestellt und durch den Landtag als Gesetz beschlossen.
- (5) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Staatsministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf
 1. zur Deckung von Ausgaben,
 2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite 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.
- (6) ...
- (7) ...
- (8) Über die Ermächtigung des Absatzes 5 hinaus ist das Staatsministerium der Finanzen ermächtigt, Kredite aufzunehmen zur Tilgung von im Haushaltsjahr fällig werdenden Krediten, zur zusätzlichen Tilgung nach Ablauf des Haushaltsjahres fällig werdender Kredite und im Rahmen der Marktpflege zum Kauf umlaufender Inhaberschuldverschreibungen des Freistaates Sachsen.
- (9) Das Staatsministerium der Finanzen wird ermächtigt, zum Ankauf von Schuldtiteln des Freistaates Sachsen im Wege der Marktpflege

Kredite bis zu einem im Haushaltsgesetz festgelegten Prozentsatz des Betrages der umlaufenden Anteile und Obligationen aufzunehmen.

(10) Das Staatsministerium der Finanzen wird ermächtigt, im jeweiligen Haushaltsjahr zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsmittel des Freistaates Sachsen Kassenverstärkungskredite bis zu einem im Haushaltsgesetz festgelegten Prozentsatz des jeweiligen Jahreshaushaltsvolumens aufzunehmen. Über diesen Betrag hinaus kann das Staatsministerium der Finanzen weitere Kassenverstärkungskredite aufnehmen, soweit es von der Kreditermächtigung nach Absatz 5 Satz 1 Nr. 1 keinen Gebrauch macht.

(11) Das Staatsministerium der Finanzen wird ermächtigt, im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Vereinbarungen zu treffen, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen und ähnlichen Zwecken bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen.

Sachsen-Anhalt

Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt³³

§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen sind nur unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 zulässig.

(2) Der Haushaltsausgleich durch Aufnahme von Krediten ist zulässig bei:

1. einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung, die die Finanzlage des Landes nicht nur unerheblich beeinträchtigt, bis zum Ausgleich der konjunkturell bedingten Einnahmeausfälle oder
2. Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen.

³³ Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (GVBl. LSA 1991, S. 35), geändert durch Gesetz vom 8.12.2010 (GVBl. Nr. 27 v. 16.12.2010, S. 564).

(3) Die Kredite sind unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung innerhalb eines angemessenen Zeitraumes zurückzuzahlen. Umschuldungen gelten nicht als Tilgung. Die Tilgung hat in dem ersten Haushaltsjahr zu beginnen, in dem der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann, spätestens jedoch im vierten auf die Kreditaufnahme folgenden Haushaltsjahr. Der dem Land verbleibende Anteil an konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen ist insbesondere zur zusätzlichen Tilgung der Kredite zu verwenden. Die Rückzahlung der Kredite ist in einem Tilgungsplan festzulegen, von dem zulasten einer zeitnahen Tilgung nur abgewichen werden darf, wenn die Finanzlage des Landes durch einen der in Absatz 2 genannten oder sonstige schwerwiegende Umstände erheblich beeinträchtigt wird. Der Tilgungsplan sowie Abweichungen hiervon zulasten einer zeitnahen Tilgung bedürfen der Zustimmung des Landtags.

(4) Die Haushaltspläne sind so aufzustellen, dass die Verschuldung am Kreditmarkt sinkt. Unter besonderer Berücksichtigung der Gesamtverschuldung und des Tilgungskonzeptes des Finanzplans gemäß § 31 sollen regelmäßige Tilgungsbeiträge festgesetzt werden, soweit dem nicht in Absatz 2 genannte oder sonstige schwerwiegende Umstände entgegenstehen.

(5) Die Landesregierung hat dem Landtag jährlich über die Tilgung nach den Absätzen 3 und 4 zu berichten. In dem Bericht ist darzulegen, welche Maßnahmen die Landesregierung zur Einhaltung der vorgesehenen Tilgung ergriffen hat. Die Gründe einer Abweichung sind zu erläutern.

(6) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Ministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Ausgaben,
2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit die Kassenverstärkungskredite zurückgezahlt wurden, 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.

(7) Die Ermächtigung nach Absatz 6 Nr. 1 gilt bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Die Ermächtigung nach Absatz 6 Nr. 2 gilt bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.

Schleswig-Holstein

Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein³⁴

§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen darf

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

Soweit diese Kredite 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) Die Ermächtigungen nach Absatz 1 Nr. 1 gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Die Ermächtigungen nach Ab-

34 Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein, GVObI. 1992, S. 381 (386). Gegenüber der ursprünglichen Fassung ist § 18 LHO Absatz 1 weggefallen, der folgenden Wortlaut besaß: „(1) Die Einnahmen aus Krediten abzüglich der Tilgungsausgaben dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes; in diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere festzulegen, dass 1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht oder die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht; 2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes abzuwehren.“

satz 1 Nr. 2 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.

(3) Die weitergeltende Ermächtigung nach Absatz 2 darf auch zum Ausgleich von Mindereinnahmen aus Steuern und bundesstaatlichem Finanzausgleich und zur Deckung von auf Rechtsverpflichtungen beruhenden Mehrausgaben bis zur Höhe von 3 vom Hundert der veranschlagten Einnahmen aus Steuern und bundesstaatlichem Finanzausgleich herangezogen werden.

(4) Die Ermächtigungen nach Absatz 1 Nr. 1 erhöhen sich um die Beträge, die zur Anschlussfinanzierung zusätzlicher Tilgungen und zum Ankauf eigener Wertpapiere des Landes im Rahmen der Marktpflege erforderlich werden.

(5) ...

(6) ...

Thüringen

Thüringer Landeshaushaltsordnung³⁵

§ 18 Kreditermächtigungen

(1) Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(2) Ausnahmen hiervon sind nur zulässig

1. zum Ausgleich von Einnahmeausfällen bis zu der Höhe, in der die geplanten Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen nach Artikel 107 Abs. 1 und 2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes den Durchschnitt der entsprechenden kassenmäßigen Einnahmen der drei dem Jahr der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahre unterschreiten,
2. zum Ausgleich eines außerordentlichen Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanz-

³⁵ Thüringer Landeshaushaltsordnung -ThürLHO- vom 19.9.2000 (GVBl 2000, S. 282), zuletzt geändert durch Zweites Gesetz zur Änderung der Thüringer Landeshaushaltsordnung v. 8.7.2009 (GVBl S. 604).

lage erheblich beeinträchtigen. Diese Ausnahmen sind von der Landesregierung im Entwurf des Haushaltsgesetzes gesondert klarzustellen.

(3) Für Kredite nach Absatz 2 ist die Rückführung der Kreditmarkt-schulden in einem Tilgungsplan auf fünf Jahre verbindlich festzule-gen. Die Tilgung hat in dem Haushaltsjahr zu beginnen, in dem der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann. Die Tilgung kann ausgesetzt werden, soweit die Aufnahme von Krediten nach Absatz 2 zulässig ist.

(4) Die Landesregierung hat dem Landtag jährlich über die Höhe der Tilgungsleistungen nach Absatz 3 und über die Maßnahmen zur Ein-haltung des Tilgungsplans zu berichten.

(5) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das für Fi-nanzen zuständige Ministerium Kredite für die

1. Deckung von Ausgaben, sofern die Voraussetzungen nach Ab-satz 2 Nr. 1 oder 2 vorliegen,
2. Erneuerung auslaufender Kredite (Anschlussfinanzierung) und
3. Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite)

aufnehmen darf. Soweit 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.

(6) Die Ermächtigung nach Absatz 5 Satz 1 Nr. 3 gilt, wenn das Haus-haltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.

(7) ...

Anlage 3 Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern (Haushaltsausgleich grundsätzlich ohne Kreditaufnahme)

Stand August 2011

Bundesland	Altes Recht		Neues Recht (= Schuldenbremse)		Gesetzesinitiativen		Ablehnung bzw. Verschiebung
			beschlossen	in Kraft seit/ab	Vorschlag	in Beratung	
Baden-Württemberg	Art. 84 LV	-	-	-	-	-	LT-Drs. 14/6223, S. 5; Verschiebung
	§ 18 LHO	-	-	2007	-	-	-
Bayern	Art. 82 LV	-	-	-	-	-	Finanzministerium; „nicht vordringlich“
	§ 18 LHO	-	-	1.1.2006	-	-	-
Berlin	Art. 87 LV	-	-	-	<i>Antrag der Fraktion der FDP, Drs. 16/3539</i>	Pl-Pr. 16/71 S. 6751 ff.	Pl-Pr. 16/83 S. 8024; Ablehnung
	§ 18 LHO	-	-	-	-	-	-
Brandenburg	Art. 103 LV	-	-	-	LT-Drs. 5/437	-	LT-Prot. 5/11, S. 642 ff; Ablehnung
	§ 18 LHO	-	-	-	-	-	-
Bremen	Art. 131a LV	-	-	-	Drs. 17/1331 Drs. 17/1341	Ausschuss empfiehlt Ablehnung	Neue Koalition strebt Verfassungsänderung an
	§ 18 LHO	-	-	-	Ausschussbericht v. 11.2.2011 empfiehlt Übernahme der Konsolidierungsverpflichtungen Bremens in LHO, <i>And. wahrscheinlich</i>	-	-
Hamburg	Art. 72 LV	-	-	-	LT-Drs. 20/108	-	Ablehnung wahrscheinlich
	§ 18 LHO	HmbgVBl. 2007, S. 173	-	1.1.2013	-	-	-
Hessen	Art. 141 LV	Drs. 18/2732 18/2898, 18/3492 PlPr18/62, S. 4304	-	In Kraft ab 16.12.2010; Anw. ab 1.1.2020, 27.3.11 <i>Volkszustimm.</i>	-	-	-
	§ 18 LHO	-	-	-	-	-	-

Bundesland	Altes Recht		Neues Recht (= Schuldenbremse)		Gesetzesinitiativen			Ablehnung bzw. Verschiebung	
			beschlossen	in Kraft seit/ab	Vorschlag	in Beratung			
Mecklenburg-Vorpommern	Art. 65 LV		Drs. 5/4192 PlProt. v. 28.6.2011	Ab HH-Jahr 2012 Anw. ab HH-Jahr 2020	-	-	-	-	
	§ 18 LHO		-	-	-	-	-	-	
Niedersachsen	Art. 71 LV		-	-	LT-Drs. 16/3748	LT-Pr. 16, S. 109	-	LT-Mehrheit und L-Regierung streben Neuverschuldungsverbot an	
	§ 18 LHO		-	-	-	-	-	-	
Nordrhein-Westfalen	Art. 83 LV		-	-	LT-Drs. 14/10358, Beschlussempfehlung 14/10862	-	-	Abl.: Pl-Prot. 14/148 v. 24.3.2010 LT-Drs. 15/1068, Neue Initiative	
	§ 18 LHO		-	-	-	-	-	-	
Rheinland-Pfalz	Art. 117 LV		Änd. durch G. v. 23.12.2010, GVBl. S. 547	Abw. nach Maßgabe des gelt. Rechts bis 1.12.2019 zulässig	-	-	-	-	
	§ 18 LHO		-	-	-	-	-	-	
Saarland	Art. 108a LV		Keine Änderung von Verfassung und Landeshaushaltsordnung						
	§ 18 LHO		Die Regierung des Saarlandes hat gemäß § 2 des Ausführungsgesetzes zu Art. 143 d GG im Haushalt des Jahres 2011 ein Finanzierungsdefizit angesetzt, das um 10% (voraussichtlich 80 Mio. €) geringer ist als das Haushalts 2010 (Ausgangswert). Vgl. Pressemitteilung des Finanzministeriums des Saarlandes vom 5.10.2010, „Haushaltsplanentwurf 2011 von Saarländischem Kabinett beschlossen – 1. Jahr der Schuldenbremse ...“						
Sachsen	Art. 95 LV		-	-	-	-	-	Schuldenbremse vereinbart, aber keine 2/3-Mehrheit	
	§ 18 LHO		Ergänzung der investitionsbezogenen Grenze durch Schuldenbremse	HaushaltsbegleitG 2009/2010, SachsGBl. 2008, S. 866; gültig ab 1.1.2009	-	-	-	-	

Bundesland	Altes Recht	Neues Recht (= Schuldenbremse)		Gesetzesinitiativen		
		beschlossen	in Kraft seit/ab	Vorschlag	in Beratung	Ablehnung bzw. Verschiebung
Sachsen-Anhalt	Art. 99 LV	Altes Recht	-	-	-	Schuldenbremse vereinbart, aber keine 2/3-Mehrheit
	§ 18 LHO	Änd. durch G. v. 8.12.2010, GVB1. S. 564	17.12.2010	-	-	-
Schleswig-Holstein	Art. 53, 59a LV	Änd. durch G. v. 22.7.2010, GVObI. S. 550	ab Haushaltsjahr 2011, in Kraft ab 23.7.2010; aber Kreditaufnahme zulässig bis 2019	-	-	-
	§ 18 LHO	Änderung durch HaushaltsbegleitG 2011/12; Wegfall des Investitionsbezugs	Inkrafttreten 1.1.2011 GVB1 2010, S. 790	-	-	-
Thüringen	Art 98 LV	Altes Recht	-	Initiativen von CDU-Fraktion u. GRÜNEN, Gesetzesentw. FDP LT-Fraktion (LT-Drs. 5/2407)	-	Ablehnung von Seiten der SPD-LT-Fraktion wahrscheinlich
	§ 18 LHO	Änd. durch Gesetz v. 8.7.2009, GVB1 S. 604	ab Haushaltsjahr 2011 Art. 2 G. v. 8.7.2009	-	-	-

**Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe
des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel
in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010**

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben bereits mehrfach auf die Probleme hingewiesen, die sich aus der fortwährend steigenden Staatsverschuldung ergeben. Die Einrichtung der neuen verfassungsrechtlichen Schuldengrenze im Grundgesetz für die Haushalte von Bund und Ländern ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die Verfassungsbestimmungen der neuen Schuldenregel durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder umgangen noch ausgehöhlt werden und dadurch entsprechende Belastungen für den öffentlichen Gesamthaushalt entstehen. Insbesondere können dies sein:

- Verlagerung von öffentlichen Kreditaufnahmen auf Sondervermögen oder bundes-/landeseigene Gesellschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts,
- Verlagerung der Verschuldung auf Kommunen und Sozialversicherungsträger,
- Überhöhte Kreditaufnahme im Übergangszeitraum bis 2019,
- Flucht in Sonderfinanzierungen, wie z. B. unwirtschaftliche Vermögensveräußerungen mit anschließender Anmietung oder PPP-Maßnahmen für Investitionsprojekte,
- Extensive Auslegung der Ausnahmetatbestände (Naturkatastrophen, außergewöhnliche konjunkturelle Notsituationen),
- Überschreitung der veranschlagten Kreditaufnahme im Vollzug.

Eine durchgreifende Haushaltskonsolidierung kann nur gelingen, wenn die Vorgaben für konjunkturelle Kreditaufnahmen sehr restriktiv gefasst und aufgenommene Kredite mit Hilfe eines konkreten Tilgungsplanes zurückgeführt werden. Nach Auffassung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder kann das Neuverschuldungsverbot nur eingehalten werden, wenn Maßnahmen zur dauerhaften Entlastung der öffentlichen Haushalte frühzeitig umgesetzt werden. Sie empfehlen bereits im Zusammenhang mit der Aufstellung der Haushalte 2011/2012 Handlungskonzepte zur Umsetzung der notwendigen Schritte zu verabschieden.

Landesrechtliche Regelungen, die zielgerichtet zu einer Nullverschuldung führen, fehlen in vielen Fällen. Die nähere Ausgestaltung der Schuldenregel für die Länder sollten diese mit Blick auf Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen jetzt schaffen. Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass die Haushaltsüberwachung nur auf Basis länderübergreifend vergleichbarer, objektiver und nicht gestaltbarer finanzwirtschaftlicher Kennzahlen erfolgen kann. Der neu gegründete Stabilitätsrat hat dabei und bei der Eindämmung der Staatsverschuldung eine wichtige Funktion.

EFV

KOF

Schlussfolgerungen aus der Überprüfung des K-Faktors der Schuldenbremse

Der Bund legt der Berechnung des Konjunkturfaktors (K-Faktors) für die Schuldenbremse einen Hodrick-Prescott-Filter (HP-Filter) zugrunde. Bereits im Vorfeld der Einführung der Schuldenbremse wurde von verschiedener Seite auf das Problem der Randinstabilität des HP-Filters sowie den Umstand hingewiesen, dass der Filter den angestrebten Ausgleich der Rechnung über einen Konjunkturzyklus unter Umständen nicht zu garantieren vermag. Bei der erstmaligen Umsetzung der Schuldenbremse im VA 2003 wurden dabei die folgenden Erfahrungen gemacht: Die Revisionen der Wirtschaftsprognosen im Herbst 2002 schlugen sich nur zu etwa einem Drittel im K-Faktor nieder; der Grund war der starke Einfluss der neuen Eckwerte auf das Trend-BIP. Entsprechend klein war die Auswirkung auf das konjunkturell zulässige Defizit. Der K-Faktor übertrug die Verschlechterung der wirtschaftlichen Perspektiven und der damit verbundenen Reduktion der Einnahmenprognosen um eine Milliarde in Form eines um 300 Millionen grösseren konjunkturellen Defizits.

Die KOF und die EFV haben zu Beginn des Jahres nach Möglichkeiten gesucht, wie die Sensitivität des K-Faktors im Konjunkturzyklus und gegenüber Revisionen der Wirtschaftsprognosen erhöht werden kann:

- Die KOF hat alternative K-Faktoren berechnet, welche ihre Grundlagen zum Teil im KOF-Makromodell zur Analyse der konjunkturellen Entwicklung haben.
- Die EFV hat sich in ihren Arbeiten darauf konzentriert, die negativen Eigenschaften des HP-Filters durch eine Modifikation des klassischen HP-Filters zu reduzieren.

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die KOF hat vier alternative K-Faktoren berechnet und sie ex post so kalibriert, dass sie über einen bestimmten Zeitraum angewendet zu einem ausgeglichenen Bundeshaushalt geführt hätten (1980-2000 bzw. 1990-2000). Die Sensitivität der vier K-Faktoren lässt sich mit jener des HP-Filters vergleichen. Sie unterscheidet sich in einem Fall nur unwesentlich vom traditionellen HP-Faktor („Ansatz mit der Auslastung der Produktionskapazitäten“); in zwei Fällen resultieren deutlich stärker schwankende K-Faktoren („Trend-BIP mit konstantem technischem Fortschritt und variablem Arbeitsangebot“; „Anspannung auf dem Arbeitsmarkt“) als mit dem HP-Filter. In einem Ansatz („konstantes Trendwachstum“) sind die für die nächsten Jahre generierten K-Faktoren so stark von 1 verschieden, dass sie eine Unterauslastung von über 9 Prozent suggerieren bzw. in den kommenden Jahren zulässige Defizite von rund vier bis fünf Milliarden erlauben würden. Ex ante ist eine Kalibrierung der K-Faktoren mit den von der KOF berechneten Ansätzen nicht möglich. Das Problem besteht darin, dass die Länge eines Konjunkturzyklus und die Stärke der konjunkturellen Schwankungen nicht zuverlässig vorausgesagt werden kann und auch nicht gesagt werden kann, in welcher Phase eines Zyklus sich eine Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeitpunkt befindet. Die KOF über-

trägt diese Kritik, wonach die vier Verfahren den Rechnungsausgleich über einen Zyklus nicht gewährleisten können, auch auf den HP-Filter.

- Die Analyse der EFV hat ergeben, dass das Ziel einer Stabilisierung der Schulden bei Anwendung des HP-Filters zumindest in einer finanzpolitisch massgebenden Grössenordnung nicht verfehlt wird. Die EFV ist der Auffassung, dass die prinzipielle Kritik – bezogen auf den HP-Filter – nicht hinreichend ist, den Ansatz des HP-Filters generell als ein für die Politik nicht nutzbares Konzept zu verwerfen.

Mit dem von der EFV modifizierten HP-Filter kann die Sensitivität im Konjunkturzyklus und gegenüber Revisionen von Wirtschaftsprognosen erhöht werden. Sie ist doppelt so gross wie beim traditionellen HP-Filter. Die Modifikation gegenüber der traditionellen Berechnungsweise besteht darin, dass für die Berechnung des K-Faktors für das Voranschlagsjahr die BIP-Prognosen für die Finanzplanjahre nicht mehr berücksichtigt werden, das Gewicht für das BIP des Voranschlagsjahres in der Formel reduziert wird und logarithmierte Werte verwendet werden. Eine Revision der Eckwerte des Voranschlagsjahres wird beim modifizierten HP-Filter zu 80 Prozent im K-Faktor abgebildet. Allerdings kann die Sensitivität des modifizierten HP-Filters nicht derart erhöht werden, dass grössere Abweichungen von der kurzfristigen Einnahmenelastizität von 1 vollständig kompensiert werden können, so dass ohne Korrekturen auf der Ausgaben- und/oder Einnahmenseite die Bedingungen der Schuldenbremse erfüllt bleiben. Zufällige Komponenten übertragen sich bei der Verwendung von K-Faktoren nur dann auf die budgetierten Ausgabenplafonds, wenn sie bei den Einnahmenschätzungen Eingang finden. Dies wird – soweit möglich – vom EFD vermieden.

- Es gibt im Wesentlichen drei Kriterien, an denen ein K-Faktor gemessen werden kann: An der
 - konjunkturellen Sensitivität
 - Gewährleistung des Rechnungsausgleichs über einen Konjunkturzyklus
 - Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Berechnung.

Es gibt gegenwärtig keine Methode, welche sämtliche Kriterien gleichzeitig voll erfüllt. Es handelt sich vielmehr um einen typischen Zielkonflikt, bei dem ein Mehr an Erfüllung bei einem Kriterium mit Abstrichen bei einem anderen Kriterium erkauft werden muss.

EFV

KOF

P. Siegenthaler

B. Schips

10. Juni 2003

Veröffentlichungen des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler seit 2000

Reihe Schriften

- 109 Reform der Grundsteuer – Handlungsbedarf und Reformoptionen, Juni 2011
- 108 Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Juni 2011
- 107 Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung, Januar 2011
- 106 Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Februar 2010
- 105 Entlastung lebensnotwendiger Ausgaben von der Mehrwertsteuer, März 2009
- 104* Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung, August 2008
- 103 Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs, April 2008
- 102 Verfassungswidriger Solidaritätszuschlag, Februar 2008
- 101 Familienbesteuerung und Splitting – Änderungsvorschläge auf dem Prüfstand, November 2007
- 100 Die Entwicklung der Steuer- und Abgabenbelastung, März 2006
- 99 Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, Mai 2006
- 98 Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, Juni 2005
- 97 Reform der Gesetzlichen Unfallversicherung, Dezember 2004

- 96 Versicherungsfremde Leistungen in der
Arbeitslosenversicherung, November 2002
- 95 Der Tarif muss auf Räder – Heimliche Steuererhöhungen
vermeiden, September 2002
- 94 Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau,
Januar 2002
- 93 Wohnungsbauförderung auf dem Prüfstand, Juni 2001
- 92 Lenken mit Steuern und Abgaben – Große Mängel und
Gefahren, September 2000
- 91 Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland, Februar 2000

Reihe Sonderinformationen

- 64 Von der Wirtschafts- in die Haftungsunion – Ursachen und
Lösungsoptionen, September 2011
- 63 Zur Vereinheitlichung des Rentenrechts aus Beitrags- und
Steuerzahlersicht, Mai 2010
- 62 Der umstrittene Solidaritätszuschlag – Mythen und Fakten,
April 2010
- 61 Steuer- und Abgabenbelastung weiter angespannt, März 2010
- 60 Aktuelle Empfehlungen zu Abbau und Ersatz der
Gewerbesteuer, März 2010
- 59 Börsenumsatzsteuer – Phönix aus der Asche?, Juli 2009
- 58 Schuldenverbot für Bund und Länder, April 2009
- 57 Die Mitte verliert – Nach Tarifkorrektur 2010 erhöhter
Nachholbedarf bei Entlastung mittlerer Einkommen,
März 2009

- 56 Sonderausgabenabzug von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung, März 2009
- 55 Existenzgefährdende Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer entschärfen!, August 2008
- 54 Soziale Pflegeversicherung grundlegend reformieren!
– Kritische Anmerkungen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 17.10.2007, Dezember 2007
- 53* Arbeitslosenversicherung: Entlastung statt Ausbeutung!, August 2007
- 52 Aussteuerungsbetrag abschaffen!, Juni 2007
- 51 Steuer- und Abgabenbelastung im internationalen Vergleich, Mai 2007
- 50* Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, März 2007
- 49 Für eine umfassende Reform der Gesetzlichen Unfallversicherung, Dezember 2006
- 48* Zur Reform der Sozialen Pflegeversicherung, August 2006
- 47* Die Bürgerversicherung: Die falsche Medizin für die Krankenversicherung, Juli 2005
- 46* Erbschaftsteuer und Grundgesetz, Januar 2005
- 45* Vergleichende Untersuchung aktueller Eckwerte zur großen Reform der Einkommensteuer KBI, FDP, Merz, CSU und Kirchhof, Februar 2004
- 44* Entwicklung der Abgabenbelastung auf Löhne und Gehälter, Juli 2003
- 43* Ökosteuern und Grundgesetz, Juni 2003
- 42* Vermögensteuer: Beseitigen statt Wiedereinführen, Februar 2003

- 41* Verwirrung durch OECD-Zahlen zur Abgabenbelastung, Februar 2003
- 40 Zu den Rentenreformplänen der Bundesregierung, Januar 2001
- 39* Folgen des 630-DM-Gesetzes – Eine Zwischenbilanz, April 2000
- 38 Reformbedarf in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Mangelhafte Maßnahmen der Bundesregierung, November 1999 (aktualisiert: Februar 2000)

* = als gedruckte Version vergriffen

Reihe Stellungnahmen

- 32 Zur anstehenden Finanzreform der Europäischen Union, Februar 2009
- 31 Öffentliche Personalausgaben, November 2006
- 30 Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen, Januar 2006
- 29 Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten, April 2004
- 28 Abbau von Mischfinanzierungen, Juni 2001
- 27 Finanzpolitik in der Europäischen Währungsunion, April 2000

Weitere Veröffentlichungen

Personalausgaben des Bundes weiter abbauen!, Februar 2008

Die vollständige Liste der Veröffentlichungen des Karl-Bräuer-Instituts ist unter www.karl-braeuer-institut.de abrufbar oder kann beim Institut angefordert werden.

