

Grenzen der Staatsverschuldung in den Bundesländern gemäß Föderalismusreform II

**Aktualisierte Version
07.10.2010**

**Handreichung für den AK Haushalt
zur Einrichtung von Schuldengrenzen
in den Bundesländern**

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler
Oktober 2010

Inhaltsübersicht	Seite
1. Vorbemerkungen	3
1.1 Initiative des AK Haushalt	3
1.2 Anlass und Gang der Handreichung	3
1.3 Neue Regelungen des Bundesrechts zur Verschuldung der Länder	5
1.3.1 Grundgesetz	5
1.3.2 Ausführungsgesetze auf Bundesebene	6
2. Verfassungsrechtliche Einwände gegen die bundesrechtliche Neuregelung der Länderverschuldung nicht durchschlagend	7
2.1 Unzulässiger Eingriff des Bundes in Länderautonomie?	9
2.1.1 Länderautonomie als verfassungsgesetzliche Grundentscheidung zur Staatsstruktur	10
2.1.2 Ausgleich von Länderautonomie und Bundestreue	14
2.1.3 Eingriff in die Länderautonomie wohl noch verfassungsgemäß	16
2.2 Änderung des alten Länderrechts nicht erforderlich?	17
2.3 Übermäßiger Eingriff bei geringer Verschuldung von Ländern?	24
2.4 Fazit: Verfassungsrechtliche Einwände nicht durchschlagend	25
3. Finanzpolitischen Bedenken gegen die bundesrechtliche Begrenzung der Länderverschuldung Rechnung tragen!	26
3.1 Strukturelle Verschuldung der Länder	26
3.1.1 Begrenzung der strukturellen Verschuldung des Bundes: Kein Vorbild für entsprechende Länderregelungen	28
3.1.2 Kreditaufnahme von Sondervermögen der Länder letzten Endes ganz ausschließen!	30
3.1.3 Kreditaufnahme der Länder nicht auf Gemeinden verlagern!	31
3.2 Konjunkturbedingte Verschuldung der Länder	32
3.2.1 Missbrauch der konjunkturbedingten Verschuldung nach altem Recht	33
3.2.2 Konjunkturbedingtes Defizit als Richtmaß für die Verschuldung der einzelnen Länder	36
3.2.3 Alternative Ansätze zur Regionalisierung des konjunkturbedingten Defizits	46
3.2.4 Ergebnis: Konjunkturbedingte Verschuldung der einzelnen Länder eingrenzbar	51
3.3 Katastrophenbedingte Verschuldung der Länder	52
3.3.1 Missbrauch nicht ausgeschlossen	53
3.3.2 Erhöhtes Quorum und Tilgungsplan als Mittel gegen Missbrauch	53
3.4 Fazit: Finanzpolitische Bedenken gegen die Neuregelung der Länderverschuldung lassen sich ausräumen!	54
4. Ergebnis: Verfassungsrechtliche Einwände nicht durchschlagend, finanzpolitische Schwierigkeiten beherrschbar	55

1. Vorbemerkungen

1.1 Initiative des AK Haushalt

Der Arbeitskreis Haushalt hat auf seiner Sitzung am 3. Dezember 2009 in Berlin das Institut gebeten, eine kurze **Handreichung** zur Einführung und Gestaltung der Schuldenbremse auf Länderebene zu erarbeiten.¹ Sie soll insbesondere auf die „Knackpunkte“ in der Auseinandersetzung mit der Landespolitik eingehen. Der (an sich sinnvolle, aber nicht vorgenommene) Einbezug der *Kommunen* in die Schuldenbremse der Länder ist nicht Gegenstand dieser Handreichung; er soll gutachterlich geprüft werden.²

1.2 Anlass und Gang der Handreichung

Der Verfassungsgesetzgeber hat die Bestimmungen des Grundgesetzes zur Verschuldung von Bund und Ländern grundlegend geändert.³ Dabei standen zwar die Bestimmungen zur Verschuldung des Bundes im Vordergrund, doch werden die Länder in die grundlegenden Teile der Neuregelung einbezogen. Die dafür relevanten Bestimmungen enthält der folgende *Abschnitt 1.3 Neue Regelungen des Bundesrechts zur Verschuldung der Länder*.

Die Einbeziehung der Länder in die neue, verschärfte Verschuldungsgrenze des Grundgesetzes trifft indes 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 hat bereits das Bundesverfassungsgericht angerufen.⁵ In *Abschnitt 2. Verfassungsrechtliche Einwände gegen die bundesrechtliche Regelung der Länderverschuldung nicht durchschlagend* wird dargelegt, dass die Länder durchaus in eigener 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). Dies gilt auch dann, wenn das Land den Wort-

1 *Bund der Steuerzahler Deutschland, Bundesgeschäftsstelle*, Protokoll der Sitzung des Arbeitskreises Haushalt am 3. Dezember 2009 in Berlin, S. 5.

2 Ebenda. Zu den unterschiedlichen Ansichten über die Einbeziehung von Gemeinden und Sozialversicherungsträgern in die neue Schuldenregel siehe *B. Scholl*, Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 2/2010, S. 165 (mit Hinweis auf BT-Drs. 16/12410, S. 10 f.); *E. Reimer*, in: *V. Epping, C. Hillgruber* (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar, GG, Stand: 1.11.2009, Art. 109 Rn. 50 ff.

3 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Schuldenverbot für Bund und Länder, Anmerkungen und Vorschläge zu den Empfehlungen der Föderalismuskommission II, Sonderinformation Nr. 58, April 2009.

4 Siehe unten S. 9 ff.

5 Siehe unten S. 8.

laut seiner Verfassung nicht an die neue grundgesetzliche Regelung anpasst oder die strukturelle Verschuldung lediglich geringen Umfang besitzt.

Die Erfahrungen mit der alten, investitionsbezogenen Kreditgrenze lassen annehmen, dass die Länder versuchen werden, auch die neue Kreditgrenze aufzuweichen, um mit zusätzlichen kreditfinanzierten Ausgaben politische Mehrheiten zu sichern oder zu gewinnen.⁶ Technik und Umfang solcher Umgehungen sind davon abhängig, welche der drei Verschuldungsarten in Anspruch genommen wird.

Das ausdrückliche **Verbot der strukturellen Verschuldung** räumt den Ländern keinen Gestaltungsspielraum ein. Gleichwohl besteht aufgrund der Ausführungsgesetze die Gefahr, dass die Länder dieses strikte Verbot umgehen könnten, nämlich mittels Auslagerung ihrer Kreditaufnahme in Sondervermögen oder auf die Gemeinden. In Abschnitt *3.1 Strukturelle Verschuldung der Länder* wird auf diese Gefahr hingewiesen und ein Vorschlag zur Vermeidung solcher Umgehungen unterbreitet.

Bei der **konjunkturbedingten Verschuldung** hat der Verfassungsgesetzgeber den Ländern einen eher weiten Gestaltungsspielraum belassen, den die Länder jedoch nicht unbegrenzt in Anspruch nehmen dürfen. Für den gesamtwirtschaftlichen Erfolg der Schuldenbremse dürfte ein abgestimmtes finanzpolitisches Verhalten von Bund und Ländern förderlich sein. Dafür sprechen nicht zuletzt die unerfreulichen Erfahrungen, die zu Zeiten der alten, investitionsbezogenen Kreditgrenze mit der Ausweitung der Kreditfinanzierung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gesammelt wurden. Vorschläge zur Koordination der konjunkturbedingten Verschuldung von Bund und Ländern enthält der Abschnitt *3.2 Konjunkturbedingte Verschuldung der Länder*.

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 *3.3 Katastrophenbedingte Verschuldung der Länder* vor allem institutionelle Maßnahmen vor, nämlich eine Zwei-Drittel-Mehrheit und einen verbindlichen Tilgungsplan als Voraussetzungen für eine zulässige Verschuldung in Katastrophenfällen.

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

1.3 Neue Regelungen des Bundesrechts zur Verschuldung der Länder

1.3.1 Grundgesetz

Der Verfassungsgesetzgeber hat die Kreditfinanzierung der Haushalte von Bund **und** Ländern neu geregelt. Dabei ist er den Empfehlungen der Föderalismuskommission II vom 5. März 2009 gefolgt.⁷ Das Grundgesetz enthält nunmehr die folgenden Grenzen und Handlungsspielräume für die Kreditfinanzierung von **Länderhaushalten**:

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

Art. 109a 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.“

⁷ Siehe dazu *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Schuldenverbot für Bund und Länder, (Fn. 3), Anlage 3.

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.“

1.3.2 Ausführungsgesetze auf Bundesebene

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

Stabilitätsratsgesetz⁹

§ 5: 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.

Artikel 115-Gesetz¹⁰

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

§ 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.

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

9 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.

10 Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG: Gesetz zur Ausführung von Art. 115 des Grundgesetzes = Artikel 2 Gesetz v. 10.8.2009, BGBl. I S. 2702, 2704.

Konsolidierungshilfengesetz¹¹

Dieses Spezialgesetz stellt den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein **Konsolidierungshilfen aus dem Bundeshaushalt im Umfang von 800 Mio. € 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 **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.

2. Verfassungsrechtliche Einwände gegen die bundesrechtliche Neuregelung der Länderverschuldung nicht durchschlagend

Die neuen Regelungen des Grundgesetzes zur Verschuldung der Länder können nur dann ihre Wirkung in vollem Umfang entfalten, wenn sie verfassungsrechtlich einwandfrei sind und somit von den Ländern gemäß Art. 143 Abs. 1 GG als Grundlage ihrer Haushaltsplanung für die Jahre 2011 bis 2019 herangezogen werden müssen. Bereits während der Beratungen der Kommission zur Föderalismusreform¹² und insbesondere im Gesetzgebungsverfahren zur Einfügung der neuen Schuldengrenze in das Grundgesetz¹³ wurde jedoch darüber gestritten, ob der für das Grundgesetz zuständige Verfassungsgesetzgeber befugt ist, eine Schuldengrenze **auch für die Länder** zu beschließen und in das Grundgesetz aufzunehmen

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

12 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“).

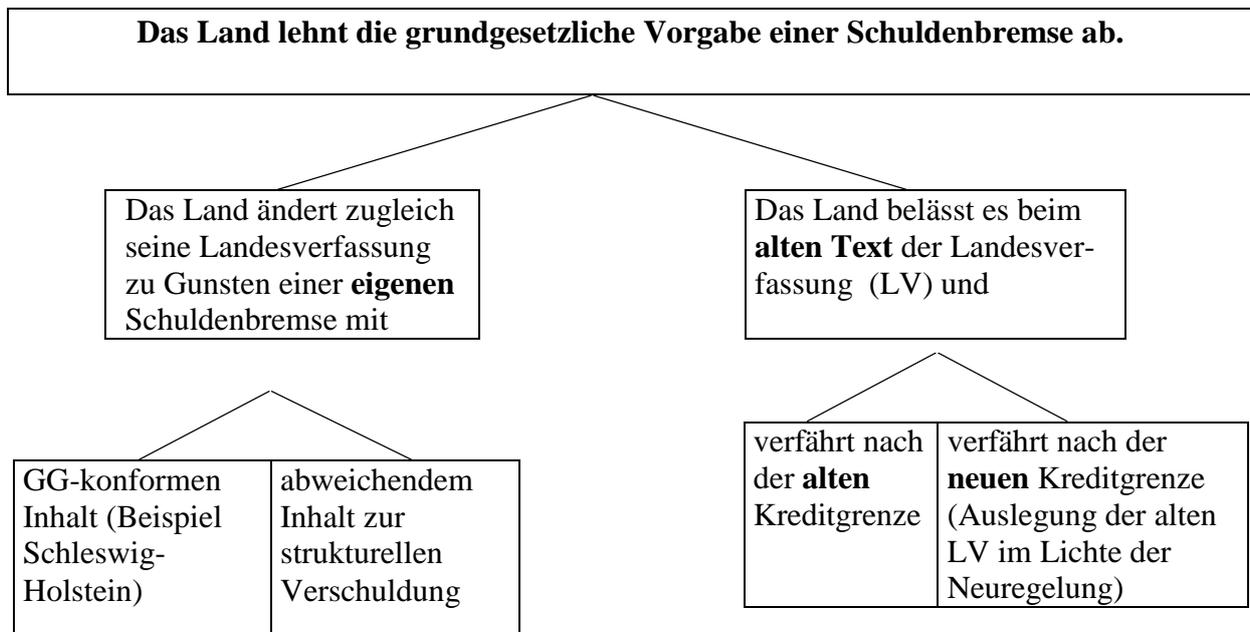
13 Vgl. *Deutscher Bundestag*, Rechtsausschuss, Beschlussempfehlung und Bericht, BT-Drs. 16/13221 v. 27.5.2009, S. 5 ff.

(Kompetenzfrage). Zwar scheint bei den Staatsrechtlern die Ansicht vorzuherrschen, dass die neue Schuldengrenze für Bund und Länder nicht unzulässig in die Länderautonomie eingreift.¹⁴ Das letzte Wort in diesem Streit hat jedoch das Bundesverfassungsgericht, das bereits vom Land Schleswig-Holstein angerufen wurde.¹⁵ Bis zu dessen Entscheidung dürfte die neue Länder-Schuldengrenze von ihren Gegnern als verfassungswidrig bezeichnet werden.

Der verfassungsrechtliche Streit um die neue Schuldenbremse, soweit sie die Länder betrifft, könnte die Wirkung der neuen Schuldengrenze beeinträchtigen (**Effizienzfrage**). Zwar hat Schleswig-Holstein zeitgleich mit der Verfassungsbeschwerde eine Schuldenbremse beschlossen, die weitgehend mit der des Grundgesetzes übereinstimmt.¹⁶ Andere Länder könnten sich jedoch weniger kooperativ verhalten, indem sie beispielsweise eine Schuldenbremse in ihre Verfassung aufnehmen, die eine (*begrenzte*) *strukturelle Verschuldung* erlaubt (Schaubild 1). Vorstellbar ist ferner, dass ein Land *keine neue Schuldenbremse* beschließt und am alten Text der Landesverfassung festhält, weil es der Ansicht ist, dass es sich auch bei Weitergeltung der alten, weniger restriktiven Schuldengrenze in der haushaltspolitischen Praxis an die neue Schuldengrenze halten kann.

Schaubild 1

**Mögliche Varianten der Reaktion in den Ländern
bei Ablehnung der grundgesetzlich vorgegebenen Schuldenbremse**



14 Siehe dazu den folgenden Abschnitt 2.1.

15 Vgl. NDR-online v. 4.2.2010, Kieler Landtag klagt gegen Schuldenbremse. Siehe dazu auch unten S. 13.

16 Siehe ebenda.

Diese Szenarien sind keineswegs aus der Luft gegriffen, sondern berücksichtigen die Erfahrungen, die seit dem Jahre 1969 mit der damals beschlossenen Schuldengrenze gesammelt wurden.¹⁷

Schließlich könnte von Seiten der Länder verlangt werden, dass ein geringfügiges Verschuldungsvolumen in jedem Fall unbeachtlich sein sollte, weil mit ihm nicht der gesamtwirtschaftliche Schaden einer übermäßigen Verschuldung verbunden ist (**Bagatellgrenze**).¹⁸

2.1 Unzulässiger Eingriff des Bundes in Länderautonomie?

Das Grundgesetz äußert sich zur Haushaltswirtschaft der Länder in **Artikel 109 GG**. Dieser postuliert *in Absatz 1* auch nach seiner Neufassung, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft **selbstständig und voneinander unabhängig** sind.¹⁹ Davon abweichend verlangt *Absatz 2* in seiner Neufassung von Bund und Ländern, **gemeinsam** jene Verpflichtungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin zu erfüllen, die sich aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht ergeben; sie sollen in diesem Rahmen wie bisher den **Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts** Rechnung tragen. Vor allem aber enthält *Absatz 3* in seiner Neufassung die Vorgabe, dass die Haushalte von Bund und Ländern **grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten** ausgeglichen werden sollen. Zwar räumt das Grundgesetz eine selbstständige Gestaltung im Hinblick auf die konjunkturelle und die katastrophenbedingte Kreditfinanzierung der Länderhaushalte ein. Jedoch ist der Abbau der Verschuldung auch in diesen Fällen dem Verschuldungstypus quasi immanent und „automatisch“: Die konjunkturelle Verschuldung soll im Aufschwung mit Hilfe konjunkturbedingter Mehreinnahmen und Minderausgaben wieder abgebaut werden, die katastrophenbedingte Verschuldung erfordert von vornherein die Vorlage eines verbindlichen Tilgungsplans.

Die Vertreter der Länder haben im Bundesrat den Vorschlägen von CDU/CSU und SPD zur Begrenzung der Länderverschuldung im Grundgesetz mehrheitlich zugestimmt²⁰. Nun wären die Länder eigentlich dazu verpflichtet, das einschlägige Landesrecht, nämlich die Landesverfassung und das Landeshaushaltsrecht, entsprechend anzupassen. Insbesondere hätten die Landesgesetzgeber die „nähere Ausgestaltung“ ihrer Verpflichtung zum materiellen Haushaltsausgleich vorzunehmen. Änderungen der Landesverfassung bedürfen indes qualifizierter Mehrheiten in den Landesparlamenten, in einigen Ländern muss die Verfassungsänderung

17 Siehe den Exkurs zur Beibehaltung des alten Verfassungsrechts als Schlupfloch, unten S. 34 ff.

18 Siehe unten S. 24 .

19 Siehe oben S. 5.

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

zusätzlich einer Volksabstimmung unterworfen werden.²¹ In diesen Fällen könnten die erforderlichen Mehrheiten verfehlt werden, wenn die Neuregelung dem Vorwurf ausgesetzt ist, dass sie in unzulässiger Weise in die grundgesetzlich garantierte Autonomie der Landesparlamente eingreift, indem sie diesen die Kompetenz zur Schuldenaufnahme praktisch entzieht.

2.1.1 Länderautonomie als verfassungsgesetzliche Grundentscheidung zur Staatsstruktur

Gegen das Kreditaufnahmeverbot wird aus Sicht der Länder vor allem eingewendet, dass es gegen die in Art. 79 Abs. 3 GG enthaltene Länderautonomie verstoße.²² Demnach sind Änderungen des Grundgesetzes unzulässig, „durch welche die Gliederung des Bundes in Länder berührt“ wird. Der Verstoß gegen diese „Ewigkeitsgarantie“ der Bundesstaatlichkeit wird 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,²³ die **Föderalismuskommission** schloss sich trotz erheblicher Bedenken der Länder²⁴ und entgegen den Ergebnissen eines rechtswissenschaftlichen Gutachtens²⁵, das diese Bedenken untermauerte, den Ausführungen des Bundesfinanzministeriums an.²⁶

Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren

Im Gesetzgebungsverfahren zur Grundgesetzänderung war das Verschuldungsverbot, soweit es sich auf die Länder bezieht, ebenfalls Gegenstand unterschiedlicher 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.²⁷ Die Professoren *Häde, Huber, Lange, Meyer* und

21 Vgl. zu den Konditionen der Verfassungsänderungen in den einzelnen Ländern siehe Anlage 1.

22 Vgl. die Äußerungen der Länder im Bundesrat (Fn. 20), S. 240 ff.

23 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.

24 Siehe oben Fn. 12.

25 Vgl. *H.-P. Schneider*, Schuldenregelungen des Bundes für die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen, Juli 2008, Kommissionsdrucksache 134.

26 Vgl. *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Beziehungen*, Beschlüsse vom 5.3.2009, Kommissionsdrucksache 174.

27 Vgl. *Deutscher Bundestag*, Rechtsausschuss, Protokoll der gemeinsamen Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages (138. Sitzung) und des Finanzausschusses des Bundesrates am 4. Mai 2009,

Korioth sahen in der grundgesetzlichen Neuregelung der Verschuldung von Bund und Ländern **keinen verfassungsrechtlich unzulässigen Eingriff** in die Rechte bzw. in die Eigenstaatlichkeit der Länder.

Im Einzelnen führte *Häde* aus, die Netto-Kreditaufnahme sei zwar ein wichtiger Aspekt, **gehöre aber nicht zum Kernbereich der Staatlichkeit der Länder**. *Huber* wies auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts²⁸ 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 ändere 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 entgegen sehen. 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.

Jene höchstrichterliche Entscheidung aus dem Jahre 1972, die das Bundesfinanzministerium und die meisten Sachverständigen angeführt haben, besagt in ihrem ersten Leitsatz, dass lediglich die verfassungskräftige Zuweisung eines **angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen** im Bundesstaat zum „**unentziehbaren Hausgut**“ der Länder gerechnet werden kann. Demnach würde die Freiheit der Länder, sich zu verschulden, **nicht** zum „unentziehbaren Hausgut“ der Länder gehören. Das Bundesverfassungsgericht hat, worauf *Lenz/Burghbacher*²⁹ hinweisen, die Staatsqualität der Länder ausdrücklich nicht davon abhängig gemacht, dass diese über ihren „angemessenen Anteil am Gesamtsteueraufkommen“ hinaus noch ein schrankenloses Verschuldungsrecht besitzen.

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). Siehe dazu auch die vom Rechtsausschuss zusammengestellten und unter dem Datum des 27.4.2009 veröffentlichten schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen.

28 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.

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

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.³⁰ Die **enge Verbundenheit der Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder** rechtfertige Einschränkungen der Entscheidungsspielräume der Länder. Noch pointierter hat sich *Gröpl* in seiner Stellungnahme zur Anhörung anlässlich der geplanten Einführung einer Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen geäußert. Seiner Ansicht nach wirke Artikel 109 Absatz 3 GG n.F. weniger auf die Beeinträchtigung, sondern vielmehr auf die **Erhaltung der Autonomie der Länder** hin.³¹

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. Wortwörtlich: „*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.*“³²

Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde die Grundgesetzänderung zur Staatsverschuldung bei Enthaltungen von **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.³³

Stellungnahmen nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens

Die Kritik an der Neuregelung verstummte auch nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens nicht. Ablehnend äußerte sich weiterhin der Verfassungsrechtler **H. P. Schneider** in

30 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.

31 Vgl. *C. Gröpl*, Antworten zum Fragenkatalog „Schuldenbremse für eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte“, Sachverständigenanhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 17.9.2009 im Landtag Nordrhein-Westfalen, S. 4 (m.w.N.).

32 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.

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

der Frankfurter Allgemeinen Zeitung³⁴ und in einem zuvor im Internet veröffentlichten Beitrag zum Thema³⁵. Seiner Meinung nach verletzt die Schuldenbremse die verfassungsrechtlichen Grenzen, die dem Verfassungsgesetzgeber von Art. 79 Abs. 3 GG gezogen werden, 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.*“ 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“³⁶; dadurch werde die Gliederung des Bundes in Länder, die in Art. 79 Abs. 3 GG als unabänderlich geschützt ist, in Mitleidenschaft gezogen. Schneider stützt seine Ausführungen auf ähnliche Bedenken mehrerer Staats- und Verfassungsrechtler.³⁷

In diese Richtung gehen auch die weiterhin erhobenen Bedenken der **Landtage von Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz**. Sie bemängeln, dass der Bund mit seiner Gesetzgebung zum Schuldenverbot das **Haushaltsrecht der Länder** verletze, das sie als **Königsrecht der Parlamente** bezeichnen. Über dieses Recht dürfe allein der Landesgesetzgeber befinden.³⁸ Inzwischen hat der Landtag des Landes Schleswig-Holstein die Schuldenbremse in die Verfassung des Landes aufgenommen, zugleich aber seine Verfassungsbeschwerde gegen die entsprechenden Vorgaben des Grundgesetzes aufrechterhalten.³⁹ Der Landtag des Landes Rheinland-Pfalz prüft derzeit die Einrichtung einer Schuldengrenze in der Landesverfassung.⁴⁰ Dabei geht er ebenfalls davon aus, dass es keine verbindliche Schuldenbremse für ein Land geben könne, die durch Bundesrecht, beschlossen durch Bundesorgane, eingeführt

34 Vgl. *H. P. Schneider*, Selbstmord der Kostgänger, in: FAZ v. 18.6.2009, S. 8; vgl. ferner *derselbe*, Schuldenregelungen des Bundes für die Haushaltswirtschaft der Länder, Rechtsgutachten, 2008 (= Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 134).

35 Vgl. *derselbe*, Die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Grenzen einer „Schuldenbremse“, www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/0905060_hans_peter-schneider_schuldenbremse.pdf.

36 Ebenda, S. 8.

37 Ebenda, S. 10 f.

38 *Schleswig-Holsteinischer Landtag* (Hrsg.), Landtagspräsident Martin Kayenburg: Ja zur Schuldenbremse – aber durch Änderung der Landesverfassung, Prieseticker v. 25.2.2009.

39 *O.V.*, Schuldenbremse in Kiel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 115 v. 20.5.2010, S. 4; *Der Landtag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung 95/2010 v. 17.5.2010, S. 2. Bevollmächtigter des Landes Schleswig-Holstein ist der Rechtswissenschaftler *Prof. Hans-Peter Schneider*, der die Klage mit einer hundertseitigen Klageschrift unterstützt. Vgl. *NDR-Online* v. 4.2.2010.

40 *Landtag Rheinland-Pfalz* (Hrsg.), Schuldenbremse für Rheinland-Pfalz, Landtagspräsident Mertens: „Ort der Entscheidung ist der Landtag“, 28.5.2009.

werde. Verbindliche Schuldenbegrenzungen könnten nur durch Verfassungsänderungen in den Ländern selbst beschlossen werden. Die Konferenz der Landtagspräsidenten hat bei ihrem Treffen im Juni dieses Jahres an die Verantwortung der Verfassungsorgane dafür erinnert, dass Bestimmungen des Grundgesetzes nicht gegen die durch Artikel 79 Abs. 3 GG geschützten Grundprinzipien verstoßen.⁴¹

2.1.2 Ausgleich von Länderautonomie und Bundestreue

Der Länderautonomie steht indes das verfassungsgesetzliche Gebot der **Bundestreue**⁴² gegenüber, das von den Gliedern des Bundes, also vom Bund und den Ländern, ebenfalls zu beachten ist. Artikel 20 Abs. 1 GG bestimmt, 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.⁴³ Gerade deshalb gilt der ungeschriebene Verfassungsgrundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens⁴⁴: Der Bund und die Länder sind als Glieder eines gemeinsamen Staates dazu verpflichtet, die Interessen des Gesamtstaats bzw. seiner Glieder wechselseitig zu berücksichtigen.⁴⁵ Eine wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung liegt 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.

Die Verknüpfung von Länderautonomie und Bundestreue trägt auch im Bereich der Staatsfinanzen den Besonderheiten eines Bundesstaates Rechnung. Einerseits würden Haushalte des Bundes und der Länder, die völlig eigenständig wären, eher einem Staatenbund als einem Bundesstaat entsprechen; andererseits würde eine vollständige Beherrschung der Finanzen im Bundesstaat durch den Oberverband die vom Verfassungsgesetzgeber und von den Mitgliedern des Bundes gewollte Eigenständigkeit der Länder in Frage stellen. Zum Ausgleich dieser beiden in der Tendenz gegensätzlichen Grundsätze hat das Grundgesetz die Selbstständigkeit der Haushaltswirtschaft eingebunden in die Verfassungspflicht des Bundes **und**

41 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.

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

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

44 BVerfGE 12, 205 [254].

45 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 (...)“

der Länder zu **bundesfreundlichem Verhalten**⁴⁶. Dieser Standpunkt wird im verfassungsrechtlichen Schrifttum allgemein geteilt.⁴⁷

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. Eine ständig zunehmende Verschuldung des Staates droht nämlich den gesamten Bundesstaat, also sowohl **den Bund als auch die Länder**, auf Dauer fiskalisch zu erdrosseln.⁴⁸

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 indes ohne Mitwirkung der Länder praktisch nicht zu erreichen. Deshalb sind beide, sowohl der Bund als auch die Länder, zum 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 dürften Einschränkungen der Haushaltsautonomie, insbesondere der Kompetenz zur Aufnahme von Krediten, zum Zwecke des materiellen Haushaltsausgleichs zulässig sein; sie sollten sowohl vom Bund als auch von den Ländern hingenommen werden, 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 Autonomie akzeptieren, wie im gemeinsamen Interesse erforderlich ist.

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

47 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, Heft 85 der Schriftenreihe, 1997, Fn. 229.

48 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.

Wegen der erheblichen Gefahren und Nachteile einer praktisch unbegrenzten Staatsverschuldung für Kreditwürdigkeit und Zahlungsfähigkeit des Staates, die aktuell bei mehreren EU-Mitgliedsländern erkennbar ist, 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 (ebenso wie der Bund) das Recht, unter bestimmten Voraussetzungen *konjunkturbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben* sowie *Mehrausgaben aufgrund von Katastrophen* mit Hilfe der Kreditaufnahme zu decken.⁴⁹ In diesen Fällen hat das Grundgesetz die *nähere Gestaltung* der Kreditaufnahme den Ländern überlassen.⁵⁰ Schließlich sollten die Länder berücksichtigen, dass ihnen in den Beratungen der Föderalismuskommission sogar die Möglichkeit einer begrenzten strukturellen Neuverschuldung eingeräumt worden war,⁵¹ die sie aber selbst mehrheitlich abgelehnt haben.

2.1.3 Eingriff in die Länderautonomie wohl noch verfassungsgemäß

Der Verfassungsgesetzgeber dürfte mit der Neuregelung der Staatsverschuldung im Grundgesetz seine Kompetenzen noch nicht überschritten haben. Weder wird die Autonomie der Länder über Gebühr beschränkt noch wird die Gliederung des Bundes in Länder grundsätzlich in Frage gestellt.⁵² Deshalb sollte die neue Schuldengrenze als Beitrag zur Erreichung eines verfassungskompatiblen Verschuldungsverhaltens gewürdigt und der praktischen finanzpolitischen Bewährung ausgesetzt werden.

Den verfassungsrechtlichen Bedenken der Länder wird durch das Normenkontrollverfahren des Landes Schleswig-Holstein Rechnung getragen, dem sich weitere Länder anschließen könnten. Selbstverständlich wären Nachbesserungen erforderlich, falls sich das Bundesverfassungsgericht den Bedenken des Landes Schleswig-Holstein anschließen sollte. Diese Bedenken laufen darauf hinaus, dass die Länder aufgrund der Neuregelung der Staatsverschuldung kaum noch Bewegungsfreiheit bei den Einnahmen besitzen. Nachbesserungen könnten deshalb in einer Stärkung der Länderautonomie im Bereich der Aufgabengestaltung

49 Siehe oben S. 5 (Art. 109 GG).

50 Siehe ebenda (Art. 109 Abs. 3 GG).

51 Siehe dazu auch unten S. 26 und Fn. 97.

52 Vgl. insbesondere die bündige Zusammenfassung der verfassungsrechtlichen Argumentation bei B. Scholl, Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG, in: Die Öffentliche Verwaltung 4/2010, S. 168 (Abschnitt 6).

oder in einem Mehr an Steuerautonomie bestehen.⁵³ Nachbesserungen sollten freilich auch dann vorgenommen werden, wenn die Länder ihre (begrenzte) Freiheit zur eigenverantwortlichen Gestaltung ihrer Verschuldungskompetenzen in unzulässiger Weise nutzen.

2.2 Änderung des alten Länderrechts nicht erforderlich?

Dass der Eingriff des Bundesgesetzgebers in die Autonomie der Länder zu dem Zweck, die Staatsverschuldung zu begrenzen, (wahrscheinlich) verfassungsrechtlich zulässig ist, heißt noch nicht, dass er von den Ländern gutgeheißen und in deren Verfassungen nachvollzogen werden muss. In der Tat stünde die Autonomie der Länder lediglich auf dem Papier, wenn sie sich darin erschöpfen würde, sämtliche Beschlüsse des Bundes zur Verschuldung der Länder quasi unbesehen zu übernehmen. Besonders drastisch 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*“⁵⁴.

Indes wird die Schuldenbegrenzung von den Ländern durchaus aufgegriffen und auf die eine oder andere Weise realisiert. So äußerte **Schleswig-Holstein** in seinem Normenkontrollverfahren zwar die soeben erwähnten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Begrenzung der Länderverschuldung im Grundgesetz.⁵⁵ Gleichwohl verwirklichte das Land jene Gestaltung, die es für sich selbst verfassungsrechtlich und finanzpolitisch angemessen erachtet, denn „*auch nach Auffassung Schleswig-Holsteins (ist) eine wirksame Schuldenbegrenzung für eine tragfähige Entwicklung der öffentlichen Haushalte zwingend notwendig.*“ Sie sollte aber – so der Ministerpräsident – in der Landesverfassung verankert werden.⁵⁶ Von den übrigen Ländern strebt derzeit allein **Hessen** die Aufnahme des Schuldenverbots in die Verfassung an.⁵⁷

In mehreren Ländern enthalten die *Haushaltsordnungen* ein Schuldenverbot, und zwar in **Baden-Württemberg** und **Bayern** seit längerem,⁵⁸ in **Hamburg**, **Sachsen** und **Thüringen**

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

54 Vgl. *H. P. Schneider*, Selbstmord der Kostgänger (Fn. 34).

55 Siehe oben S. 13.

56 Vgl. BR-Drs. 859. Sitzung v. 12.6.2009, S. 267*.

57 Vgl. *Hessischer Landtag*, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen, Drucksache 18/2732 v. 30.8.2010. Ein Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen zur Änderung der Verfassung für das Land **Nordrhein-Westfalen** (Artikel 83), LT-Drs. 14/10358, wurde vom Landtag mit der Begründung abgelehnt, erst sollten die Einzelheiten der Ausnahmeregelung geklärt werden.

58 **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

erst seit kurzem; im **Saarland** weist der Haushaltsplan ein Neuverschuldungsverbot auf.⁵⁹ Die Frage ist, ob sich diese und die übrigen Länder auf die Regelung der Schuldenbremse im Grundgesetz berufen und auf eine Änderung der Landesverfassungen verzichten dürften.

Falls das Bundesverfassungsgericht im Normenkontrollverfahren des Landes Schleswig-Holstein bestätigt, dass das Landesrecht im Hinblick auf die strukturelle Verschuldung nicht geändert werden muss, weil das Bundesrecht in diesem Fall ohnehin Vorrang besitzt, bedürfte es in der Tat keiner Änderung der *Länderverfassungen*. Die weiterhin erforderlichen Änderungen der *Landesfinanzgesetze*, insbesondere der Landeshaushaltsordnungen, könnten vom Landtag beschlossen werden. Dies ist zumindest in denjenigen Ländern von politischer Bedeutung, die wie Nordrhein-Westfalen eine Änderung der *Landesverfassung* vermutlich mangels verfassungsändernder Mehrheiten zurzeit nicht verabschieden, oder wie Hessen, Bremen und Bayern eine *Volksabstimmung* über die Einfügung der Schuldenbremse in die Landesverfassung vornehmen müssen.

Die Frage, ob es erforderlich ist, die Schuldenbremse in die Landesverfassung aufzunehmen, war auch Gegenstand der Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen zur Einführung einer Schuldenbremse für dieses Land.⁶⁰ 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.⁶¹ Das Verbot der strukturellen Verschuldung müsse deshalb **nicht** im Landes(verfassungs)recht geregelt werden, doch diene eine solche Verfassungsänderung der Klarstellung.⁶² Von den Ausnahmebeständen (**konjunktur- und katastrophenbedingte Verschuldung**) dürfe das Land jedoch keinen Gebrauch machen, weil das Grundgesetz dafür landesrechtliche Regelungen verlange.⁶³ Die (von der früheren Landesregierung) vorgeschlagene Neufassung des Art. 83 der Landesverfassung NRW hätte nach *Korioth* die Grundentscheidung dafür werden können, dass man sich diese Verschuldungsmöglichkeiten erhält.⁶⁴ Das Institut hält diese Ansicht für

Baden-Württemberg). Zur Begründung vgl. *Landtag von Baden-Württemberg*, Gesetzentwurf der Landesregierung, Haushaltsstrukturgesetz 2007, Drs. 14/6612 v. 1.12.2006. In **Bayern** verlangt die Haushaltsordnung ab dem Jahre 2006, dass der Ausgleich des Haushalts ohne Kredite erfolgen muss.

59 Vgl. zu Einzelheiten die Aufstellung in *Niedersächsischer Landesrechnungshof*, Das Verschuldungsverbot aus Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz, 10.9.2010, Anlage 2, sowie unten Fn. 65 ff.

60 Vgl. Anhörung des Hauptausschusses, des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturen am 25.2.2010, Apr. 14/1093.

61 Zum Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG siehe oben S. 5.

62 Vgl. *St. Korioth*, Ausführungen in der Anhörung des Hauptausschusses, des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturen (Fn. 60), S. 29.

63 Ebenda, S. 39.

64 Ebenda.

zutreffend, weil sie mit seiner Auffassung übereinstimmt, dass der Grundgesetzgeber zulässigerweise die strukturelle Verschuldung der Länder untersagt hat.⁶⁵

Man könnte also meinen, dass die Begrenzung der Staatsverschuldung bereits hinreichend rechtlich ins Werk gesetzt ist, wenn sie

- erstens, soweit sie in die Länderautonomie eingreift, im **Grundgesetz** vorgenommen wird, und
- zweitens, soweit sie den Ländern überlassen wird, von diesen mit entsprechenden Ausführungsbestimmungen in das **Landeshaushaltsrecht** übernommen wird.

Bei dieser Vorgehensweise könnten die überholten Bestimmungen zur Staatsverschuldung in den Länderverfassungen bestehen bleiben. In der Tat stellt sich die Frage, warum Länder wie zum Beispiel Baden-Württemberg⁶⁶ und Bayern,⁶⁷ die schon vor Jahren Schuldengrenzen in ihr Haushaltsrecht aufgenommen und damit sich selbst frühzeitig ein Schuldenverbot auferlegt haben, nun zu einer Änderung auch ihrer Landesverfassungen angehalten werden sollen. Das Gleiche gilt für Länder, die wie Hamburg und Thüringen ihre haushaltsrechtlichen Kreditgrenzen bereits für die nahe Zukunft auf das neue Recht der Staatsverschuldung umgestellt haben.⁶⁸ Rechtlich gesehen müsste es ausreichen, das Landeshaushaltsrecht an die verschärften Grenzen der konjunktur- und katastrophenbedingten Staatsverschuldung anzupassen.

Gegen die Arbeitsteilung: „Neues Haushaltsrecht – Altes Verfassungsrecht“ spricht jedoch die historisch-politische Erfahrung, dass sie Missbräuche zu Lasten der Steuerzahler gestattet. Wie der folgende Exkurs im Einzelnen belegt, wurden alte Verfassungstexte zur Staatsverschuldung wiederholt nicht entsprechend aktuellen Erkenntnissen und Rechtslagen angewendet, sondern so ausgelegt, dass sie zur Ausweitung der Staatsverschuldung beigetragen haben. Deshalb sollten die Länderverfassungen sozusagen *sicherheitshalber* von den alten

65 Siehe dazu die Ausführungen im vorhergehenden Abschnitt.

66 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.*“

67 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.*“

68 § 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.*“ § 18 Abs. 1 der **Thüringer Landeshaushaltsordnung** bestimmt mit Wirkung vom 31.7.2009 ebenfalls: „*Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.*“

Bestimmungen zur Kreditaufnahme bereinigt und mit den Bestimmungen zur neuen Schuldengrenze auf den neuesten (Rechts-) Stand gebracht werden.⁶⁹

Exkurs: Beibehaltung alten Verfassungsrechts 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 gesamtwirtschaftlichen 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.⁷⁰

Im Einzelnen hatten Bayern, Bremen, Hamburg und Hessen anlässlich der Reform der Finanzverfassung im Jahre 1969⁷¹ an den alten Texten ihrer Landesverfassungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme festgehalten⁷². 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 Kassenverstärkungskredite 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 Ausgaben zu werbenden Zwecken, sondern auch für einen „außerordentlichen Bedarf“ zu. Als solchen stufte das Verfassungsgericht die Fundierung der Altschulden ein.⁷³

69 Eine baldige Übernahme der Neuregelung in das Landesrecht 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.

70 Der folgende engzeilige Text 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.

71 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 des Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 GG; es wurde am 14.5.1969 verkündet und trat am Tag danach in Kraft.

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

73 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.

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 sei⁷⁴. 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.“⁷⁵ 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 beschränkt⁷⁶.

Beispiel Hessen

Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen ist in seiner Entscheidung zum Nachtragshaushalt 2002⁷⁷ davon ausgegangen, dass die Voraussetzungen 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.“⁷⁸ 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.⁷⁹

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*⁸⁰. Dementsprechend hatten die Länder Bayern, Bremen, Hamburg und Hessen den Text des § 18 BHO in ihre *Landeshaushaltsordnungen* übernommen.⁸¹

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

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

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

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

78 Ebenda, S. 39 f.

79 Ebenda, Leitsatz 2.

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

81 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

Die Frage ist, weshalb an den alten *Verfassungstexten* von Länderseite festgehalten wurde. Die Bundesregierung begründete dies damals mit einer Rücksichtnahme auf die Haushaltsautonomie der Länder.⁸² Diese Rücksichtnahme hatte der Gesetzgeber an anderer Stelle jedoch, beispielweise im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, nicht geübt. Überzeugender erscheint deshalb der Hinweis *Patzigs*, dass eine Verfassungsänderung in den Ländern Bayern, Bremen und Hessen einen Volksentscheid erfordert hätte⁸³, 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 anzupassen⁸⁴ 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*“⁸⁵. Ähnliche Beweggründe vermutet *Patzig* auch bei den übrigen Ländern, die an ihren alten Kreditaufnahmegrenzen festgehalten haben⁸⁶. Wie dem auch im Einzelnen sei, ein außerordentlicher Bedarf hätte bei der konkreten Bestimmung der Verschuldungsgrenze nicht berücksichtigt werden dürfen, sofern und soweit er nicht zugleich bestimmt und geeignet war, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die bisher geltende Kreditgrenze auf Landesebene auch unter Rückgriff 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 gesamtwirtschaft-

Summe der veranschlagten Investitionen hinausgehende Kreditaufnahme in seine Haushaltsordnung übernommen.

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

83 Vgl. *W. Patzig*, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder (Fn. 75), Abschnitt B/0, Anm. 7. Demnach unterliegen in den Ländern Bayern, Bremen und Hessen Verfassungsänderungen besonderen Anforderungen. Ihre Annahme erfordert nicht nur Mehrheiten im Landtag bzw. in der Bürgerschaft, sondern bedarf auch einer Mehrheit in einem anschließenden Volksentscheid. Vgl. Art. 75 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 125 Abs. 3 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen; Art. 123 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen.

84 Vgl. *W. Patzig*, Zur Problematik der Kreditfinanzierung staatlicher Haushalte (Fn. 80), S. 296 f.

85 Vgl. *derselbe*, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder (Fn. 75), Abschnitt C 18/8, Anm. 9.

86 Ebenda, Anm. 11.

lichen Gleichgewichts in ihrer Haushaltswirtschaft Rechnung zu tragen. Denn diese grundlegende Verpflichtung der Länder überlagert abweichendes Landesrecht.

Aufgrund dieser Erfahrungen muss befürchtet werden, dass auch die neue, engere Begrenzung der Staatsverschuldung dadurch unterlaufen und ausgehöhlt werden könnte, indem bei Bedarf auf ältere und weiter gefasste Bestimmungen über die Kreditfinanzierung des Landeshaushalts zurückgegriffen wird, die aus politischen Gründen noch nicht aus den Landesverfassungen entfernt wurden. Um eine Wiederholung dieser unerfreulichen Erfahrungen zu verhindern, sollte nunmehr darauf bestanden werden, dass die Verfassungen der Bundesländer von den alten Bestimmungen zur Kreditfinanzierung des Landeshaushalts bereinigt und um solche Bestimmungen ergänzt werden, die mit der neuen Kreditfinanzierungsgrenze vereinbar sind, wenn nicht sogar wörtlich mit der Formulierung des Grundgesetzes übereinstimmen.

Insofern ist die vom Landtag Schleswig-Holstein im Frühjahr beschlossene⁸⁷ Änderung der Landesverfassung **ein Beispiel, an dem sich auch diejenigen Landtage orientieren sollten**, die bisher immerhin ihre Landeshaushaltsordnungen angepasst, Änderungen ihrer Landesverfassungen aber noch unterlassen haben.⁸⁸ Das Beispiel Schleswig-Holstein sollte darüber hinaus von denjenigen Ländern beachtet werden, deren Landesverfassungen verlangen, dass Änderungen die Zustimmung der Wähler durch **Volksentscheid** voraussetzen.⁸⁹ Von diesen Ländern plant **Hessen**, ab dem Jahr 2020 keine Schulden mehr aufzunehmen, um dem im Grundgesetz verankerten Verbot der strukturellen Verschuldung der Länder zu genügen. Zudem soll die Landesverfassung entsprechend geändert werden, die dafür erforderliche Volksabstimmung soll gleichzeitig mit den Kommunalwahlen am 27. März stattfinden.⁹⁰ Diese politisch „mutige“ Planung wurde der Landesregierung wohl auch durch erleichtert, dass die überaus fatalen Folgen, die mit der Überschuldung mehrerer EU-Mitgliedsländer verbunden sind, die Akzeptanz von Schuldengrenzen allgemein erhöht und damit auch ihre

87 Vgl. *Der Landtag Schleswig-Holstein*, 95/2010 v. 17.5.2010, S. 1; vL, *Schuldenbremse in Kiel*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 115 v. 20.5.2010 v.20.5.2010, S. 4.

88 Siehe oben S. 17 f.

89 Bayern (Art. 75 Abs. 2 LV), Bremen (Art. 125 Abs. 3 LV), Hessen (Art. 123 Abs. 2 LV) sowie fakultativ Nordrhein-Westfalen (Art. 69 Abs. 2 LV).

90 Dieses Konzept entspricht in seinen 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 des Bundes der Steuerzahler Hessen* v. 20.5.2010. Unterstützung erfuhr die Hessische Landesregierung auch vom *Landesrechnungshof*. Vgl. *Rechnungshof*, *Pressemitteilung* v. 25.5.2009.

Annahme in Volksentscheiden erleichtert haben. Allerdings erwägt Hessen auch, eine erneute Prüfung des Länderfinanzausgleichs durch das Bundesverfassungsgericht zu beantragen.⁹¹

2.3 Übermäßiger Eingriff bei geringer Verschuldung von Ländern?

Es muss schließlich mit dem Einwand gerechnet werden, dass die strukturelle Verschuldung einzelner Länder aufgrund ihres *vergleichsweise geringen Umfangs* stabilitätspolitisch praktisch nicht ins Gewicht fällt oder sogar geboten ist, um strukturelle Ungleichgewichte in diesen Ländern abzubauen, so dass im begründeten Einzelfall und ausnahmsweise eine strukturelle Verschuldung hinzunehmen sei. Das Verbot der strukturellen Verschuldung könnte in diesen Fällen als *übermäßiger Eingriff* in die Länderautonomie (eines Landes), die Ausnahmeregelung hingegen als *zweck- und sinnvolle Ausnahmeregelung* erscheinen.

Eine Sonderregelung für geringfügige strukturelle Verschuldungen, die stabilitätspolitisch angeblich nicht ins Gewicht fallen, zielt auf eine praktisch-politische Umgehung der Neuregelung ab, nach der den Ländern – im Unterschied zum Bund – die strukturelle Staatsverschuldung ausnahmslos untersagt ist (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG). Diese strikte Regelung sollte nicht aufgeweicht werden, weil sonst die neue Schuldengrenze das Schicksal ihrer Vorgängerin erleiden⁹² und im Laufe der Zeit immer mehr an Wirkung verlieren dürfte.

Davon abgesehen würde die Einräumung praktisch-politischer Ausnahmen der finanzwirtschaftlichen Erfahrung zuwiderlaufen, dass die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes mit Hilfe kreditfinanzierter Ausgabenprogramme kaum dauerhaft gefördert wird. Stattdessen lassen die kreditfinanzierten Ausgabenprogramme den Schuldenstand dieses Landes rapide ansteigen, und zwar mit der weithin unterschätzten Dynamik des Zinseszinseseffektes und zu

91 Vgl. *Hessischer Landtag*, Drucksache 18/2732 v. 30.8.2010; *Land Hessen*, Ministerpräsident Koch will Haushaltssanierung vor Gang nach Karlsruhe, Pressemitteilung v. 28.12.2009. Der ehemalige Ministerpräsident ging nach dieser Verlautbarung davon aus, dass sich durch das Schuldenverbot die Lage in den Augen der Verfassungsrichter ändern könnte. Inzwischen planen anscheinend auch die übrigen Geberländer Baden-Württemberg und Bayern ein (gemeinsames) Normenkontrollverfahren, in dem der bestehende Länderfinanzausgleich auf den verfassungsgerichtlichen Prüfstand gestellt wird. Diese Pläne sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass die künftige Begrenzung der strukturellen Verschuldung bei den sog. Geberländern die Finanzierung des Länderfinanzausgleichs erheblich erschweren wird. Vgl. zu diesbezüglichen Plänen der drei Geberländer *D.D.*, Inland, in: Frankfurter Allgemeine Sonntags-Zeitung Nr. 25 v. 27.6.2010, S. 7.

92 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn. 6), S. 88 ff.

Lasten künftiger Generationen.⁹³ Auf diese Weise entstanden zu Zeiten der alten Kreditgrenze bei einigen Ländern hartnäckige Defizite und ein zunehmender Konsolidierungsbedarf. 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 zum Teil übernommen wurde, die künftigen Generationen auch dieser Geberländer und ganz Deutschlands vorbelastet. Unter diesem Aspekt wäre es ein erheblicher Fortschritt, wenn **alle Länder und der Bund ab dem Jahre 2019 ausnahmslos** einen strukturell ausgeglichenen Haushalt aufweisen würden, sodass – auch ausnahmsweise – keine neuen, strukturellen Schulden aufgenommen werden müssten.

2.4 Fazit: Verfassungsrechtliche Einwände nicht durchschlagend

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

- Das Verbot der strukturellen Verschuldung greift in die grundgesetzlich gesicherte Finanzautonomie der Länder ein, ist aber wegen der gebotenen Bundestreue und der unzureichenden Wirkung einer auf den Bund beschränkten Schuldengrenze akzeptabel.
- Das Verbot der strukturellen Verschuldung gilt wegen seiner Verankerung im Grundgesetz **unmittelbar** für die Länder ebenso wie für den Bund (bei letzterem mit der Ausnahme einer auf 0,35 des BIP bemessenen strukturellen Verschuldung). Die Länder brauchen deshalb ihre Verfassungen in diesem Punkt nicht zu ändern, sollten es aber dennoch tun, um mögliche Umgehungen zu unterbinden, die sich auf überholte Texte berufen.
- Das Verbot der strukturellen Verschuldung gilt unabhängig von ihrem Umfang. Wie die Erfahrungen mit der alten Schuldenbremse erkennen lassen, bewirken kreditfinanzierte Ausgabenprogramme einen raschen Anstieg des Schuldenstandes mit der weithin unterschätzten Dynamik des Zinseszinses zu Lasten künftiger Generationen, ohne dass es zu einer dauerhaften Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung kommt.

93 Siehe dazu die von den Landesverbänden des *Bundes der Steuerzahler* veröffentlichten Analysen der Haushalte der Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie des Saarlandes einerseits sowie der Haushalte von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen andererseits.

Unter Berücksichtigung dieser Aspekte erscheint die Vorgehensweise des Landes Schleswig-Holstein angemessen und beispielhaft. Auf der einen Seite hat Schleswig-Holstein seinen verfassungsrechtlichen Zweifeln an der Zulässigkeit des grundgesetzlichen Eingriffs in die Länderautonomie Rechnung getragen mittels eines Normenkontrollverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht. Auf der anderen Seite hat das Land seine Verfassung an die neue Schuldenbremse angepasst, indem es sich selbst ein Verbot der strukturellen Neuverschuldung auferlegt hat; lediglich eine konjunkturell- und katastrophenbedingte Neuverschuldung (mit den entsprechenden Kautelen) soll zulässig sein. Nachzuvollziehen ist aber auch die Position des Landes Hessen, das erwägt, eine Verringerung seiner (strukturellen) Verschuldung mit einer Prüfung des Länder-Finanzausgleichs durch das Bundesverfassungsgericht zu verknüpfen, möglicherweise gemeinsam mit den Ländern Baden-Württemberg und Bayern.

3. Finanzpolitischen Bedenken gegen die bundesrechtliche Begrenzung der Länderverschuldung Rechnung tragen!

Das Grundgesetz verbietet den Ländern zwar ausdrücklich die strukturelle Verschuldung, gibt aber zur konjunktur- und katastrophenbedingten Kreditfinanzierung der Länderhaushalte lediglich einen Rahmen vor, dessen Ausfüllung den Ländern überlassen ist.⁹⁴ Wegen dieser Spielräume ist mit dem Einwand zu rechnen, dass die neue Schuldengrenze insbesondere auf Länderebene nicht zu dem erhofften Ergebnis führt (und deshalb auf sie verzichtet werden sollte). In diesem Fall besteht die Gefahr, dass der gesamtstaatliche Erfolg der Schuldenbremse gemindert oder weitgehend aufgehoben wird.⁹⁵ Auf die Begrenzung der Staatsverschuldung in den Ländern sollte aber auch deshalb nicht verzichtet werden, weil ohne sie einige Länder noch tiefer in die Schuldenfalle geraten könnten. Zudem kann die Gefahr von Umgehungen wenn nicht gebannt, so doch erheblich verringert werden.

3.1 Strukturelle Verschuldung der Länder

Das Grundgesetz bestimmt in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG, dass den Ländern keine strukturelle Verschuldung zusteht.⁹⁶ Dies hat auch die Föderalismuskommission vor-

94 Siehe oben S. 2 ff. Zur Kompetenz des Bundes, den Ländern die strukturelle Verschuldung im Grundgesetz zu untersagen, siehe oben S. 10 ff.

95 Immerhin erreichen die Schulden der Länder (einschließlich der Schulden der Gemeinden) rund 38 % der Gesamtschulden der Gebietskörperschaften. Vgl. *Deutsche Bundesbank*, Tabelle 14. Gebietskörperschaften: Verschuldung nach Arten, in: *dieselbe*, Monatsbericht August 2010, S. 60*.

96 Zum Wortlaut dieser Vorschrift siehe oben S. 5.

geschlagen.⁹⁷ Die Bundesregierung hingegen war zunächst davon ausgegangen, dass Bund und Ländern *insgesamt* eine strukturelle Verschuldung von insgesamt 0,5 % des BIP erlaubt sein soll; von diesem Volumen sollten 0,35 % des BIP auf den Bund und 0,15 % des BIP auf die Länder entfallen.⁹⁸ Dass den Ländern am Ende gleichwohl kein Spielraum für eine strukturelle Verschuldung eingeräumt wurde, ist auf ein entsprechendes Votum der Kommission zurückzuführen, dem die Vertreter der Länder in der Kommission zugestimmt haben.⁹⁹

Damit ist die strukturelle Verschuldung jedoch nicht hinreichend begrenzt, und zwar weder bei den Ländern, noch beim Bund. Nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte lässt sich nämlich die strukturelle Verschuldung des Staats nicht mehr rechtfertigen.¹⁰⁰ Insbesondere haben sich die Annahme „rentierlicher“ öffentlicher Investitionen und das politische Versprechen einer gerechten Verteilung der Finanzierungslasten auf die Generationen der Nutznießer öffentlicher Investitionen als nicht haltbare Trugbilder erwiesen, die mehr finanzpolitischen Schaden angerichtet als Nutzen gestiftet haben. Insbesondere haben diese Annahmen und Versprechen davon entbunden, die Finanzierung staatlicher Projekte und Wahlversprechen im Einzelnen darzulegen oder notwendige Konsolidierungen in Angriff zu nehmen. Die verfassungsrechtliche Beschränkung der strukturellen Verschuldung auf den Bund und auf ein Volumen von 0,35 % des BIP kann deshalb allenfalls als ein Zwischenschritt auf dem Weg zu einem vollständigen Verzicht auf diese Art der Verschuldung verstanden werden. Zudem besteht die Gefahr, dass dieser Zwischenschritt zusätzlich dadurch entwertet wird, dass der Bund – und diesem folgend auch die Länder – ersatzweise und anscheinend rechtlich unbegrenzt *Kredite über Sonderhaushalte* aufnehmen dürfen. Nicht zuletzt erscheint es bedenklich, die verdeckte Verschuldung des Staates über PPP „außen vor“ zu lassen.

97 Vgl. *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Beschlüsse zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 174, S. 7, 10.

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

99 Vgl. die Ausführungen des *Bundesfinanzministers Steinbrück* in der Bundesratsdebatte zu den Verfassungsänderungen und Begleitgesetzen der Föderalismusreform II am 12. Juni 2009, in: *Protokolle des Bundesrats*, 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. Wie 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.*“

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

3.1.1 Begrenzung der strukturellen Verschuldung des Bundes: Kein Vorbild für entsprechende Länderregelungen

Das Grundgesetz wurde so geändert, dass dem Bund die „Flucht aus dem Budget“ mittels Sondervermögen versperrt erscheint. Der neue Art. 105 GG besitzt nämlich im Unterschied zu seinem Vorgänger im alten Recht keinen Absatz 2, in dem die Kreditaufnahme von Sondervermögen behandelt und unter den Vorbehalt gesetzlicher Zulassung gestellt wird (was sich allerdings als wenig wirksam erwies). Aus dem Wegfall dieses Absatzes könnte geschlossen werden, dass der Bund nunmehr auf die Einrichtung von Sondervermögen verzichten muss. Auch den Gesetzesmaterialien ist zu entnehmen, dass mit der Streichung des Absatzes zu den Sonderhaushalten ein „klarer Schnitt“ erfolgen sollte.¹⁰¹

In Wirklichkeit schließt die Neuregelung nicht aus, dass der Bund auch weiterhin über Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung verfügt. Gemäß Art. 143 d Abs. 1 Satz 1 Hs 2 GG soll nämlich die Neuregelung, das heißt: der Verzicht auf Sondervermögen, nicht für alle

Einrichtungen dieser Art gelten¹⁰². **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 darf der **Bund neue Sondervermögen bis zum 31.12.2010 nach altem Recht** einrichten.¹⁰³

Übergangsregelungen und Bestandsschutz gehören zu den notwendigen Bestandteilen einer sachgerechten und verfassungskonformen Gesetzgebung. Sie verlieren jedoch 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

101 Vgl. *Fractionen der CDU/CSU und SPD*, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 16/12410, S. 7, 13.

102 Ebenda. Gemäß dem Bericht *des Bundesrechnungshofs* für das Jahr 2008 bestehen beim *Bund* 15 Sondervermögen, von denen insbesondere das ERP-Sondervermögen, der Erblastentilgungsfonds, das Bundeseisenbahnvermögen und das Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) zu erwähnen sind.

103 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.“ (denn die Neuregelung tritt erst ab dem 1. Januar 2011 in Kraft).

können, ist der Bestandsschutz für diese Art von Sondervermögen fragwürdig.¹⁰⁴ Hinzu kommt, dass 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.¹⁰⁵ Es fragt sich, ob auf sie die Begründung des Gesetzgebers zur Fortführung bestehender Sondervermögen zutrifft:

- 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 *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.¹⁰⁶

Zudem muss bemängelt werden, dass der Erhalt von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung dazu beiträgt, den Umfang der Neuverschuldung zu verschleiern. Zwar rechnet die Bundesregierung in ihren Stabilitätsprogrammen¹⁰⁷ die Kreditaufnahme des Finanzmarktstabilisierungsfonds sowie anderer „*Extrahaushalte*“¹⁰⁸ und „*Sonderrechnungen*“ nach den Regeln der Maastricht-Statistik zu der im Bundeshaushalt ausgewiesenen Kreditaufnahme des

104 Vgl. *Fractionen der CDU/CSU und SPD*, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, (Fn.. 101), S. 13 (zu den Nummern 6 und 7).

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

106 Siehe oben S. 19 ff.

107 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 .

108 Das Bundesfinanzministerium führt in seiner Tabelle „*Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 2014*“ immerhin zwölf „*Sonderrechnungen*“ auf, zu denen u. a. auch die Beteiligung an der EU-Finanzierung gehört. Der Finanzierungssaldo der Sonderrechnungen geht von insgesamt – 20,7 Mrd. € auf + 4,5 Mrd. Euro zurück. Diese Sonderrechnungen werden in der Übersicht „*Eckwerte zum Bundeshaushalt 2011 und Finanzplan bis 2014*“ nicht aufgeführt, was u.a. bewirkt, dass der Finanzierungssaldo und die Nettokreditaufnahme des Bundes (im weiteren Sinne) zunächst zu gering und später zu hoch ausgewiesen werden. Vgl. *Bundesministerium der Finanzen* , *Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 2014*, Übersicht v. 14.7.2010; *dasselbe*, Entwurf des Bundeshaushalts 2011 und des Finanzplans 2010 bis 2014, in: *dasselbe*, Monatsbericht digital, Monatsbericht Juli 2010, Tabelle 3, S. 10 f. des Ausdrucks. Transparenter 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. Aus ihr geht hervor, dass die Extrahaushalte des Bundes im Jahre 2009 einen Schuldenstand von 62,5 Mrd. € aufgewiesen haben.

Bundes hinzu. Ähnlich verfährt sie, wenn es um den „Öffentlichen Gesamthaushalt“ geht.¹⁰⁹ Wenn jedoch konkret die *Kreditfinanzierung des Bundeshaushalts* zu bestimmen ist, bleibt die Kreditaufnahme der Sondervermögen des Bundes außer Ansatz.¹¹⁰ Der Bund kann also die in Art. 115 Abs. 2 GG festgelegte Kreditgrenze, nämlich die Grenze für die strukturelle Verschuldung in Höhe von 0,35 % des BIP, mit Hilfe von „Extrahaushalten“ überschreiten, ohne dass man ihm einen Verfassungsverstoß vorwerfen dürfte.

3.1.2 Kreditaufnahme von Sondervermögen der Länder letzten Endes ganz ausschließen!

Eine derart fragwürdige Begrenzung der strukturellen Verschuldung sollte nicht auf die Länder übertragen werden, denn diese könnten sich mit Hilfe von Sondervermögen erhebliche Kreditfinanzierungsspielräume selbst einräumen und so das Verbot der strukturellen Verschuldung umgehen. Dies gilt erst recht, wenn die in der Literatur bereits vertretene Ansicht zuträfe, 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.¹¹¹

Daraus wird nämlich der Schluss gezogen, dass trotz des ausdrücklichen Verbots der strukturellen Staatsverschuldung der weite Gestaltungsspielraum der Länder **bezüglich der Sondervermögen unverändert** bestehen bleibt. Die Länder müssten also noch nicht einmal nachweisen, dass die Kreditaufnahme eines bestimmten Sondervermögens „*dem System der neuen Schuldenregel fremd ist*“ oder „*in einer spezifischen Sondersituation begründet*“ wurde. Träfe diese Auslegung des neuen Rechts zu, besäßen die Länder trotz des für sie bestehenden Verbots einen nicht regulierten, indirekten Zugang zur strukturellen Verschuldung.

Da die Länder bereits vielfach Aufgaben und deren Finanzierung in Sondervermögen verlagert haben,¹¹² muss befürchtet werden, dass sie versuchen werden, das Verbot der strukturellen Verschuldung „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 darauf hingewiesen werden, dass sie bei der Nutzung der ihnen eingeräumten Gestaltungsspielräume darauf zu achten haben, dass die Änderungen und Ergänzungen des Landesrechts dem Sinn und dem Zweck der im Grund-

109 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.

110 Vgl. Tabelle 7: Öffentlicher Gesamthaushalt (Fn. 109).

111 Vgl. die Hinweise bei *C. Lenz, E. Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz (Fn. 29), S. 2565. Zum Wortlaut des Art. 143 d GG siehe oben S. 5.

112 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).

gesetz vorgegebenen Schuldenbremse entsprechen. In diesem Sinne sind die Länder trotz ihrer Autonomie nicht völlig frei in der Nutzung ihrer Gestaltungsspielräume. Dies bedeutet konkret, dass sie die Finanzierung von Sondervermögen an das Verbot der strukturellen Neuverschuldung anzupassen haben. Dem entsprechend sollten die Länder (jedes Land für sich, aber am besten einheitlich) jene Kreditermächtigungen, die sie einer Reihe von Sondervermögen in der Vergangenheit erteilt haben, spätestens zum 31.12.2019 generell zurücknehmen und stattdessen eine Finanzierung dieser Sondervermögen aus dem Landeshaushalt vorsehen, sofern eine Rückgliederung der ausgelagerten Aufgaben nicht bereits aus anderen Gründen ansteht.

Sollten sich für eine derart transparente und dem Verbot der strukturellen Verschuldung entsprechende Strategie keine Mehrheiten in den betreffenden Landesparlamenten finden, sollten 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 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.

3.1.3 Kreditaufnahme der Länder nicht auf Gemeinden verlagern!¹¹³

Die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen (hinsichtlich der Defizite von öffentlichen Haushalten) gelten für den öffentlichen Gesamthaushalt.¹¹⁴ 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.*“¹¹⁵ Gleichwohl stehen die Länder in der Verantwortung für etwaige Defizite der Kommunen.

113 Wie oben S. 3 angemerkt wurde, ist die Verschuldung der Gemeinden nicht Gegenstand dieser Handreichung. Indes kann nicht ganz ausgeblendet werden, 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.

114 So auch ausdrücklich 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.

115 Ebenda.

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 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 und die Gemeinden diese Mindereinnahmen mit Hilfe von Krediten ausgleichen. Denn Art. 109 Abs. 3 GG verlangt 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 zu bedenken, die auf Kassenkredite ausweichen müssen, weil sie sich nicht mehr längerfristig verschulden können. 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.¹¹⁶

3.2 Konjunkturbedingte Verschuldung der Länder

Das Grundgesetz eröffnet die Kreditfinanzierung des Haushalts sowohl für den Bund als auch für die Länder ausnahmsweise zu einer „*im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung*“.¹¹⁷ Damit ist gemeint, dass eine Verschuldung des Bundes und jedes einzelnen Landes zulässig ist,

- **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.

116 Ob eine besondere Schuldengrenze für die Gemeinden eingeführt oder eine Insolvenz der Gemeinden ermöglicht werden sollte, ist hier nicht zu behandeln. Siehe oben S. 3.

117 Art. 109 Abs. 3, Satz 2, 3 und 5 GG. Zum Wortlaut dieser Regelung siehe oben S. 2 ff.: „2. Aktuelle Regelungen des Grundgesetzes zur Verschuldung der Länder“.

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.¹¹⁸ 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“).¹¹⁹ 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 droht¹²⁰ und deshalb verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

3.2.1 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,¹²¹ 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 vorschlugen. Der Sachverständigenrat äußerte sich gleichwohl zu

118 Siehe dazu sogleich unten.

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

120 Ebenda, S. 111 f.

121 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen (Fn. 6), S. 172, Fn. 539.

diesen Fragen in seinen Jahresgutachten und kam dabei für alle drei Jahre zum Ergebnis, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht **nicht** gestört war.¹²²

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.¹²³ 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.“*¹²⁴ In diesem Sinne sollte von Art. 109 Abs. 2 GG schon vor und außerhalb einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eine Regulierungsfunktion ausgehen. Sie sollte 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.“*¹²⁵

In seiner Entscheidung zum Haushaltsgesetz 2004¹²⁶ 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.“*¹²⁷

122 Ebenda, S. 172 ff.

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

124 Ebenda, S. 354 f.

125 Ebenda, S. 355 f.

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

127 Ebenda.

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.¹²⁸ 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 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.¹²⁹ 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.¹³⁰ 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

128 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. Zustimmend R. Wendt, Kommentar zu Art. 115 GG, in: H. v. Mangoldt, F. Klein, G. Stark, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 4. Aufl., 2001.

129 Vgl. L. Schemmel, G. Werner, Die Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Fn. 128).

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

zu tilgen. Als Begründung könnten sie zum Beispiel die schwächere konjunkturelle Entwicklung im Bereich ihres Landes anführen¹³¹. 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.¹³² 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.“*

3.2.2 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.¹³³ Dieser Ausgleich ist wachstums- und stabilitätspolitisch günstig einzuschätzen. 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

131 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. Siehe dazu oben S. 18.

132 Siehe dazu unten S. 39 f.

133 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Schuldenverbot für Bund und Länder (Fn. 3), S. 25 ff. Die zweite Ausnahme betrifft die katastrophenbedingte Verschuldung; siehe dazu unten S. 52.

nicht zur Finanzierung zusätzlicher Staatsausgaben verwendet, sondern in die Konjunkturausgleichsrücklage¹³⁴ 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.¹³⁵ 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.¹³⁶ Zudem sollten die Länder trotz ihrer verfassungsgesetzlich niedergelegten Gestaltungsfreiheit¹³⁷ die konjunkturbedingte Verschuldung ausschließlich im Rahmen des Grundgesetzes und der für den Bund beschlossenen Ausführungsgesetze in Anspruch nehmen, damit 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 Konjunkturentwicklung 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*

134 § 5 Abs. 2 und 3 Gesetz zur Förderung und des Wachstums der Wirtschaft v. 8.6.1967, BGBl I S. 582.

135 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. 3), S. 12 ff.

136 Hinzu kommt aus verfassungsrechtlicher Sicht, dass ohne entsprechende Änderung der Landesverfassung der Landesgesetzgeber keine rechtliche Grundlage für die konjunktur- oder katastrophenbedingte Kreditfinanzierung des Haushalts besäße. Siehe oben S. 18. In diesem Sinne vorbildlich ist die Änderung der Landesverfassung Schleswig-Holstein.

137 Vgl. *I. Kemmler*, Schuldengrenze und Benchmarking im Bundesstaat, *Die Öffentliche Verwaltung* 2009, S. 556.

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.¹³⁸

Ziel: Gesamtwirtschaftliche Begrenzung der konjunkturbedingten Kreditaufnahme der Länder

Im konjunkturellen Abschwung sollten dementsprechend die Schätzungen hinsichtlich der konjunkturbedingten Mindereinnahmen 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.¹³⁹ 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.¹⁴⁰

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, sollten die landesrechtlichen Bestimmungen entsprechend angepasst werden.

138 Wie er zum Beispiel im Land Bremen zu beobachten war. Siehe oben S. 34 f.

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

140 Zu dem konkreten Verfahren, mit dem das Volumen der konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben bestimmt werden sollte, siehe unten S. 39 ff.

Verbleibendes Manko: Unschärfbereich der Neuregelung und Regionalisierung

Eine derart weitgehende Einigung von Bund und Ländern auf ein gemeinsames Verfahren zur Ermittlung des konjunkturbedingten Defizits und zur Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage 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.¹⁴¹ Auch die Reaktion des Haushalts auf die Entwicklung der Konjunktur ist keineswegs mit Sicherheit bestimmbar.¹⁴² 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 dazugehörigen 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 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. Schließlich könnten die Schwächen der neuen Schuldengrenze dazu beitragen, dass es in einzelnen Landesparlamenten an den erforderlichen Mehrheiten zur Einfügung einer wirksamen Schuldengrenze in die Landesverfassung fehlt.

Exkurs: Ermittlung des konjunkturbedingten Defizits

141 Ebenda.

142 Ebenda.

Das konjunkturbedingte Defizit wird für den Bund und jedes einzelne Bundesland in mehreren Schritten ermittelt; jeder dieser Schritte weist spezifische Besonderheiten auf:

- Grundlage für die Ermittlung des konjunkturbedingten Defizits sind Angaben zur Entwicklung des *gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials*¹⁴³. Diese Angaben können an Hand verschiedener Ansätze gewonnen werden. Über deren Eignung gehen indes die Meinungen auseinander (**Problem der Produktionsfunktion bzw. des statistischen Filters**). In Deutschland werden Annahmen der Bundesregierung verwendet.
- 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 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 umfangreiche und tief greifende Änderungen zum Beispiel des Steuerrechts und der staatlichen Leistungen vorgenommen wurden oder künftig anstehen (**Problem der Budget-sensibilität 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.

143 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.

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 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.¹⁴⁴ Das dabei verwendete Verfahren zur Be-

144 Vgl. *Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen*, Technischer Vermerk: Methode der Kommissionsdienststellen zur Konjunkturbereinigung von Haushaltssalden, in: *Europäische Wirtschaft*, Nr. 60, November 1995; *dieselbe*, Haushaltsüberwachung 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-*

reinigung des Gesamtdefizits um das konjunkturbedingte Defizit wurde wiederholt verbessert und verfeinert. Es entspringt einer einfachen Fragestellung: Um wieviel 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 % im Jahre 2005, dass ein Anstieg des BIP um ein Prozent in diesem Jahr einen Anstieg der Staatseinnahmen um 0,4 % zur Folge hatte. Eine Auswahl der für das Jahr 2005 berechneten *Sensitivitäten* enthält die folgende Tabelle 2.

Tabelle 2

**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
Finnland	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 (Sachverständigenrat, 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.¹⁴⁵ 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:

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.

145 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)..

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, einigermaßen zutreffen. Wie die folgende Tabelle 3 erkennen lässt, konnte das strukturelle Defizit selbst mit diesem verfeinerten „Instrumentenkasten“ bisher nur annähernd genau prognostiziert werden.¹⁴⁶

Tabelle 3

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. Hülsewig, 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.*“¹⁴⁷ Um diese Unsicherheit einzugrenzen, bedient sich die Bundesbank ergänzender Verfahren. So werden vor allem die Schätzungen des konjunkturbedingten Defizits nicht mit Hilfe von aggregierten

146 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 Schwächephase 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.

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

Sensibilitäten des Budgets vorgenommen, sondern auf die Entwicklung besonders bedeutender Bestandteile des Budgets und des Wachstums konzentriert.¹⁴⁸ Zudem setzen die Bundesbank und die übrigen Zentralbanken „strukturelle“ oder „disaggregierte“¹⁴⁹ 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.¹⁵⁰ Bezeichnend für die Schwierigkeiten, die auch dieser Ansatz birgt, ist der Hinweis, dass die Prognoseunsicherheit selbst unsicher ist und deshalb ebenfalls geschätzt werden muss.¹⁵¹

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.¹⁵² 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/Mehrausgaben (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 „K-Faktors“ (= Konjunkturfaktors) hat sich jedoch als schwierig herausgestellt.¹⁵³ 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 gegen-*

148 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. 146), S. 85 f.

149 So die Terminologie des *Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Schuldenbegrenzung, Endbericht, Essen, Juni 2010, 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.

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

151 Vgl. *Deutsche Bundesbank*, Unsicherheit von makroökonomischen Prognosen, in: *dieselbe*, Monatsbericht 6/2010, S. 29.

152 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. 146), S. 134 ff.

153 Vgl. dazu *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Staatsverschuldung wirksam begrenzen (Fn. 146), S. 84 ff; 124.

wärtig 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 des Budgets, die Gewährleistung des Rechnungs-(Haushalts-)ausgleichs über einen Konjunkturzyklus sowie die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Berechnung.¹⁵⁴

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,¹⁵⁵ 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.¹⁵⁶

Festzustellen ist, dass die Europäische Gemeinschaft bereits im Jahre 1996 eine Verordnung erlassen hat, die das System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf nationaler **und regionaler** Ebene zum Gegenstand hat.¹⁵⁷ Nach dieser Verordnung „... (setzt) die Erstellung eines vollständigen Gesamtrechnungssystems 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 ...“.¹⁵⁸ 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

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

155 Siehe oben S. 40.

156 So auch C. Lenz, E. Burgbacher, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz (Fn. 29), S. 2563.

157 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).

158 Vgl. Abschnitt 13.03 der Verordnung (EG) Nr. 2223 (Fn. 147), S. 393.

präsentiert werden.¹⁵⁹ 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.¹⁶⁰ 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.

3.2.3 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 Unschärfbereich 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 der konjunkturellen Entwicklung sowie des konjunkturbedingten Defizits in den staatlichen Haushalten zu entwickeln. Dieser praktisch unvermeidbare Unschärfbereich hängt mit dem Gegenstand der Prognose zusammen: Die Entwicklung von Konjunktur und Wachstum lässt sich ebenso wie die meisten anderen künftigen Ereignisse

159 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.)

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

nicht exakt im Voraus bestimmen.¹⁶¹ Deshalb ist diese Unschärfe hinzunehmen und darf 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 verringenden 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.

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 Anhieb zu finden sein.¹⁶² 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 Gutschriften 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

161 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. 145), S. 380. Demnach hat die Produktionslücke des Jahres 2004 zwischen - 1,5 v.H. des Produktionspotentials im Frühjahr 2004 und - 0,4 v.H. des Produktionspotentials im Frühjahr 2006 geschwankt.

162 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).

Betrag von (damals) rd. 22 Mrd. Euro gemäß den **Anteilen der einzelnen Länder am Mittelwert des Brutto-Inlandsprodukt der letzten fünf Jahre** aufzuteilen.¹⁶³

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 Gesamtbevölkerung oder am Brutto-Inlandsprodukt**.¹⁶⁴ 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**.¹⁶⁵ 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. Das Vorgehen

163 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Staatsverschuldung wirksam begrenzen (Fn. 146), S. 106 f.

164 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Defizitbegrenzung im Bundesstaat, Heft 85 der Schriftenreihe, 1997, 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.

165 Vgl. *Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung*, Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Schuldenbegrenzung (Fn. 144), S. 36 ff.

sei zudem konsistent mit dem auf europäischer Ebene verwendeten Verfahren der Europäischen Kommission.¹⁶⁶

Nicht zuletzt hat sich der **Niedersächsische Landesrechnungshof** zu Gunsten eines Quotierungsverfahrens ausgesprochen.¹⁶⁷ 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.¹⁶⁸

Unabhängig von der Wahl des Schlüssels, der ja lediglich eine Obergrenze der zulässigen konjunkturellen Verschuldung markiert, sollten die Landesverfassungen bestimmen, dass

- die (Landes-)Regierung in ihrem Antrag auf Kreditermächtigung 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.¹⁶⁹

Sollte eine derart manipulationsresistente Gestaltung der Schuldengrenze nicht zu erreichen sein oder sich im Laufe der Zeit als untauglich erweisen, wären auch andere Verfahren zur Begrenzung der Länder-Verschuldung in Betracht zu ziehen. Insbesondere wäre dann zu prüfen, ob eine Verhandlungslösung oder das Schweizer Modell in Betracht kommen könnte.

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.

166 Ebenda, S. 39.

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

168 Ebenda.

169 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.

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.¹⁷⁰ 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 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.¹⁷¹

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.¹⁷²

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

170 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/nr_96756/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Stabilitaetsrat/Stabilitaetsrat.html).

171 Siehe dazu *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.

172 *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).

Prinzip konkursfähig. Daher hätten sie einen eigenen Anreiz, von sich aus Schuldenbremsen einzuführen, denn sie würden sich so einen günstigeren Zins einhandeln¹⁷³.

Prof. *Kirchgässner* führte aus, dass die Schuldenbremsen in einigen Schweizer Kantonen eine völlig andere Struktur haben wie die Schuldenbremse auf Bundesebene.¹⁷⁴ 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.

3.2.4 Ergebnis: 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 Unschärfbereich im Hinblick auf Dauer und Ausmaß der konjunkturbedingten Verschuldung. Dieser Unschärfbereich ergibt sich aus den praktisch unvermeidbaren **statistisch-konzeptionellen Schwierigkeiten**, die mit der Er-

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

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

mittlung von Produktionslücke, Konjunkturverlauf, Budget-, Einnahmen- und Ausgaben-sensibilitäten verbunden sind. Dieser Unschärfereich 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. Zusätzliche Schwierigkeiten bereitet die **Regionalisierung** der den Ländern insgesamt zustehenden konjunkturellen Kreditaufnahme. Es bietet sich an, die den Ländern insgesamt zustehende konjunkturbedingte Verschuldung mit Hilfe einfach zu ermittelnder, pauschalierender Kriterien auf die einzelnen Länder zu verteilen.

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.

3.3 Katastrophenbedingte Verschuldung der Länder

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 Not-situationen für Bund und Länder eine weitgehende Ausnahmeregelung von der Schuldenbremse gilt.¹⁷⁵ Während die konjunkturbedingte Verschuldung begrenzt wird durch das konjunkturbedingte Defizit, ist es im Falle von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Not-situationen 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 bedeutsamer ist die Vorgabe des Grundgesetzes, dass eine „entsprechende Tilgungsregelung“ vorzusehen ist, wenn die Ausnahmeregelung in Anspruch genommen wird.

175 Zur Neuregelung siehe oben Abschnitt 1.3, Neue Regelungen des Bundesrechts ..., S. 5.

3.3.1 Missbrauch nicht ausgeschlossen

Ein Missbrauch der katastrophengebunden 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, um den Kreditfinanzierungsspielraum zu erweitern. Indes muss damit gerechnet werden, dass der Zweck, zu dem ausnahmsweise eine Kreditfinanzierung von Verfassungs wegen gestattet ist, in dem Sinne erweitert wird, dass nicht nur die bereits 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.¹⁷⁶

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 „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.

3.3.2 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.¹⁷⁷ Beides sieht die bereits beschlossene Änderung der Landesverfassung Schleswig-Holsteins vor. Im Zweifelsfalle dürfte die Opposition ihre Mitwirkung bei einer Umgehung dieser Schuldenbremse verweigern.

176 Vgl. *Hessischer Landtag*, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Fn. 57), S. 8.

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

3.4 Fazit: Finanzpolitische Bedenken gegen die Neuregelung der Länderverschuldung lassen sich ausräumen!

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 katastrophenbedingten Verschuldung zu treffen. Indes ist es nicht damit getan, dass die Länder das vom Grundgesetzgeber verabschiedete Schuldenverbot grundsätzlich akzeptieren und nach ihrem Gutdünken in das Landes(verfassungs)recht umsetzen, soweit dies erforderlich ist. Darüber hinaus 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 des Bundes 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 rechtlich gesehen das grundgesetzliche Kreditaufnahmeverbot 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 Teil der 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.

Was die *konjunkturelle Verschuldung* anbelangt, besteht die größte Gefahr darin, dass die Länder von eigenen Berechnungen zu Umfang und Dauer des konjunkturellen Defizits aus-

gehen, die ihnen im Zweifelsfall eine höhere Kreditaufnahme erlauben als die entsprechenden Berechnungen des Bundes. Diesem drohenden Missstand sollte dadurch entgegen gewirkt werden, dass die Länder von den gleichen Berechnungsmethoden und -modellen ausgehen wie der Bund. Zwar sind auch 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 wahrscheinlich 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 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 Bundestreue 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* 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 Ermittlungen des Bundes. Diesem drohenden Missstand sollte dadurch entgegen gewirkt 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 Finanzierungs-umstände 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 vorbeugende Maßnahmen auf der Grundlage von Investitionsplänen bei der Haushaltsaufstellung berücksichtigt sowie aus normalen Haushaltsmitteln finanziert werden.