



Peer Steinbrück
Bundesminister

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

An die
Vorsitzenden der
Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Herrn Dr. Peter Struck, MdB
Herrn Ministerpräsident Günther H. Oettinger
c/o Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

TEL +49 (0) 1888 682-24 01

FAX +49 (0) 1888 682-24 94

E-MAIL poststelle@bmf.bund.de

TELEX 886645

DATUM 25. Februar 2008

ANLAGEN 2

GZ **FöKo II - FV 1080/07/0001**

DOK **2008/0099180**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Kommission von
Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
096

Sehr geehrter Herr Dr. Struck,
sehr geehrter Herr Oettinger,

zur Ergänzung meines Vortrags in der Kommissionssitzung am 14. Februar 2008 und zur Konkretisierung der entsprechenden Ausführungen in der Kommissionsdrucksache 005 überreiche ich namens der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission schriftliche Ausarbeitungen zu den im Bundesministerium der Finanzen entwickelten Modellen einer neuen Schuldenregel nebst Anlagen und eines Verfahrens zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen als Grundlage für die weitere Diskussion.

Ich bitte Sie, dieses Schreiben nebst Anlagen als Kommissionsdrucksache zu veröffentlichen.

Mit freundlichen Grüßen

Notwendigkeit und Inhalt einer neuen Schuldenregelung im Grundgesetz

I. Einleitung

Die Höhe und Entwicklung des bisher aufgelaufenen Schuldenstandes in Deutschland zeigen, dass die geltenden Fiskalregeln weder den Anstieg der Schuldenquote (Schuldenstand in Relation zum BIP) verhindern noch die Neuverschuldung nachhaltig eindämmen konnten. Der Schuldenstand des Gesamtstaates liegt gegenwärtig bei knapp 1,6 Billionen EURO. Dies entspricht einer Schuldenquote von etwa 65 % (2007).

II. Schwächen des Art. 115 GG

Die für den Bund geltende Regel des Art. 115 GG, die in ähnlicher Form auch Bestandteil vieler Landesverfassungen ist, ermöglicht die Kreditaufnahme bis zur Höhe der im Haushaltsgrundsätzegesetz für Bund und Länder einheitlich definierten (Brutto-) Investitionen.

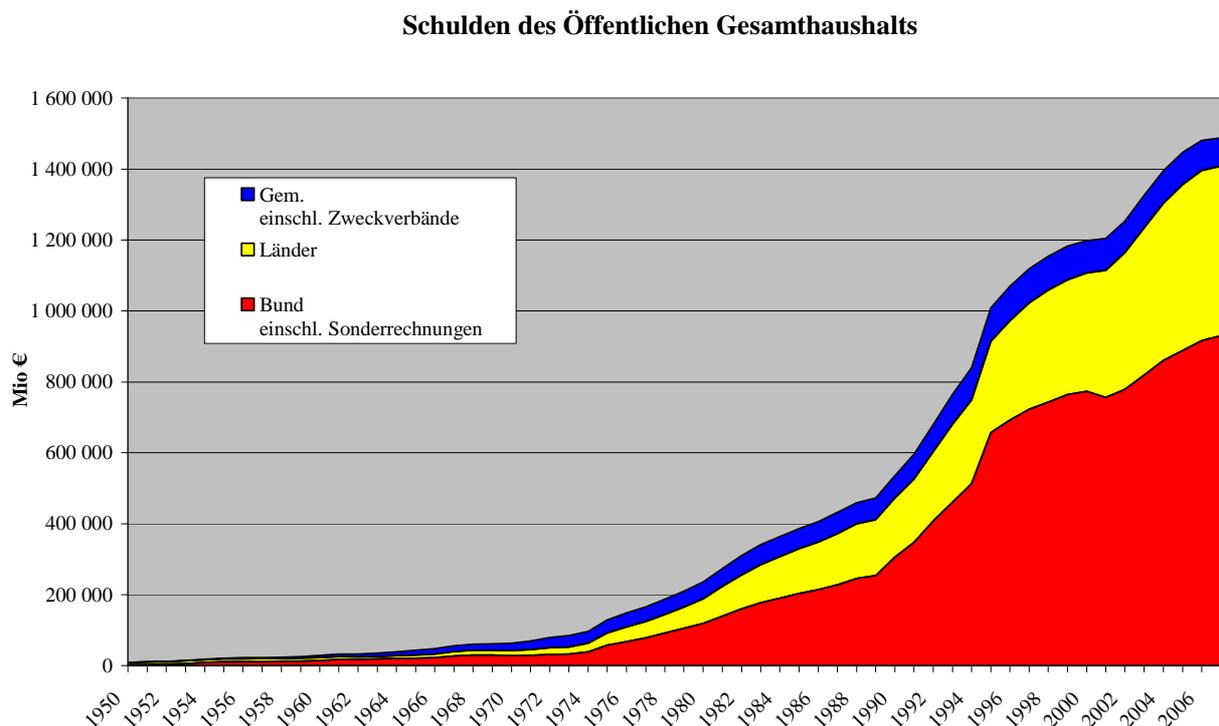
Der dort aufgeführte Katalog von Ausgaben, die zu den Investitionen zählen, weist mehrere Schwächen auf: Es handelt sich um einen Bruttoinvestitionsbegriff, der nicht den tatsächlichen Wertezuwachs abbildet, da Abschreibungen und Veräußerungen nicht berücksichtigt werden. Problematisch ist auch, dass Zuweisungen und Zuschüsse, also Leistungen, für die die Gebietskörperschaft selbst kein Vermögen bildet, zu den Bruttoinvestitionen gezählt werden.

Darüber hinaus ist die Ausnahmeklausel des Art. 115 GG zu weit gefasst. Bei Inanspruchnahme der Ausnahme „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ besteht deshalb die Möglichkeit zur weitgehend unlimitierten Kreditaufnahme über die Bruttoinvestitionen hinaus.

Da im Aufschwung eine symmetrische Verpflichtung zur Rückführung der Kreditaufnahme oder zur Bildung von Überschüssen nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, unterstützt diese Regel auch nicht die Vorsorge für konjunkturelle Umschwünge; prozyklisches Verhalten ist so nicht ausschließbar. Wenn im Aufschwung kein ausreichender Abstand zur Regelgrenze aufgebaut wird, steigt die Wahrscheinlichkeit zur Inanspruchnahme der ultima ratio im Abschwung. Zudem besteht die Gefahr, durch (wiederholte) Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel notwendige strukturelle Anpassungen zu unterlassen oder strukturelle dauerhafte

Mehrausgaben versteckt unter dem Rubrum „Konjunkturprogramm“ im Budget unterzubringen. Und ebenso können konjunkturelle – also temporäre Überschüsse – ungestraft zur Finanzierung dauerhafter Programme eingesetzt werden.

Die Entwicklung des Schuldenstandes seit Einführung der Regel des Art. 115 Abs. 1 GG im Zuge der Finanzverfassungsreform 1967/69 zeigt die Folge dieses fehlerhaften ökonomischen und politischen Anreizsystems: Die aktuelle Schuldenregel konnte die Schuldendynamik der letzten Jahrzehnte nicht nachhaltig begrenzen.



III. Veränderung der Rahmenbedingungen

Zudem haben sich seit Einführung dieser Regel die wirtschaftlichen und institutionellen **Rahmenbedingungen** erheblich **geändert**:

- Die intensivere Verflechtung Deutschlands mit der Weltwirtschaft im Zuge der Globalisierung schränkt die Wirksamkeit der vor allem im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz angelegten „Globalsteuerung“ mittels Fiskalpolitik ein: Die Folgen hoher Schulden, unterlassener Strukturreformen und sinkender Wettbewerbsfähigkeit schlagen sich sofort in Wachstums- und Beschäftigungsverlusten nieder.
- Der demographische Wandel und die zu erwarteten zukünftig steigenden Aufwendungen für die soziale Sicherung bedeuten ein hohes Maß an zusätzlichen impliziten Schulden

für den Staat und drängen die Frage nach einer Neujustierung der intergenerativen Lastenverteilung auf.

- Neben den Regelungen des Grundgesetzes müssen die hinzugekommenen Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes dauerhaft eingehalten werden.

Vor dem beschriebenen Hintergrund gilt es, die Chancen der derzeitigen politischen Konstellation für eine Reform zu nutzen.

IV. Die neue Schuldenregel

1. Zielstellung

Benötigt wird eine Schuldenregel, die von den Gebietskörperschaften eingehalten werden kann, die eine ausreichende Flexibilität zur Bewältigung schwieriger Situationen bietet und die gleichzeitig dauerhaft tragfähige öffentliche Haushalte sichert.

Die neue Schuldenregel orientiert sich am Grundkonzept des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Sie trägt bei der Haushaltswirtschaft dem Ziel eines über den Konjunkturzyklus annähernd ausgeglichenen Haushalts Rechnung. Die neue Regel sollte folgende Elemente beinhalten:

- Die Regel soll mit Blick auf die intergenerative Gerechtigkeit nur in sehr **engen Grenzen weiterhin strukturelle Verschuldung** zulassen.
- Die Regel soll eine **symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Situation** ermöglichen, also zusätzliche Verschuldung im Abschwung zulassen und im Aufschwung die Kreditfinanzierungsspielräume verringern bzw. die Erzielung von Überschüssen verlangen.

Es sollte darüber hinaus eine – dann aber strenge – Ausnahmeklausel vorgesehen werden, um beispielsweise bei Naturkatastrophen handlungsfähig zu bleiben. Die Inanspruchnahme dieser Klausel soll an ein erhöhtes Quorum im Bundestag gebunden werden. Schließlich muss ein Kontroll- und Sanktionsmechanismus sicherstellen, dass von diesen Prinzipien nicht abgewichen wird.

2. Die einzelnen Elemente der neuen Schuldenregel

a) Strukturelle Verschuldungskomponente

Die hier vorgeschlagene Lösung knüpft an dem **Close-to-Balance-Grundsatz des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts** an. Dieser stellt die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in den Mittelpunkt. Danach bestimmen auch die bereits eingegangenen Verpflichtungen und absehbaren Belastungen die dauerhaft tragbaren Verschuldungsmöglichkeiten des Staates. Oberster Grundsatz ist der Haushaltsausgleich. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung sieht der Stabilitäts- und Wachstumspakt für Deutschland insgesamt eine maximale jährliche strukturelle (also um konjunkturelle oder sonstige vorübergehende Effekte bereinigte) Neuverschuldung von maximal 0,5 Prozent des BIP vor. Diese Lösung ist sowohl ökonomisch begründet als auch einfach, weil sie den strukturellen Verschuldungsspielraum pauschal auf ein langfristig tragfähiges Ausmaß limitiert, d. h. unabhängig von der Art der Ausgaben.

Der strukturelle Verschuldungsspielraum stellt die Obergrenze dar, die auch zur (Anschub-)Finanzierung von Reformen nicht überschritten werden darf. Schon aus Vorsichtsgründen empfiehlt es sich, den strukturellen Verschuldungsspielraum nicht regelmäßig auszuschöpfen.

Der strukturelle Verschuldungsspielraum ist zwischen Bund und Ländern aufzuteilen. In Anlehnung an die verfassungsrechtliche Verteilungsregel bezüglich etwaiger Sanktionen seitens der Europäischen Union wegen Verletzung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Art. 109 Abs. 5 GG beansprucht der Bund einen strukturellen Neuverschuldungsspielraum in Höhe von 0,35 Prozent des BIP.

Bestandteil der Regel ist die Bereinigung der verbleibenden strukturellen Verschuldungsmöglichkeit um finanzielle Transaktionen. Hierdurch soll vermieden werden, dass eine nach der neuen Regel nicht mehr zulässige Nettokreditaufnahme durch Vermögensveräußerungen ersetzt wird. Auch dies entspricht dem Vorgehen im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts.

b) Konjunkturelle Verschuldungskomponente

Die neue Schuldenregel soll sicherstellen, dass die Haushalte im Konjunkturverlauf stabilisierend wirken. Konjunkturbedingte Veränderungen bei Einnahmen und Ausgaben sollen zu entsprechenden zusätzlichen oder geringeren Spielräumen bei der Nettokreditaufnahme führen.

Durch eine symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur können die in den öffentlichen Haushalten angelegten automatischen Stabilisatoren voll wirken. In konjunkturell guten Zeiten werden die Kreditspielräume eingeschränkt bzw. Haushaltsüberschüsse erzielt, in schlechten Zeiten wird ein konjunkturbedingter Anstieg der Kreditaufnahme hingenommen. Die symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur verhindert, dass zusätzliche Kreditaufnahme in Krisenzeiten langfristig zu einem systematischen Aufbau von Staatsverschuldung führt. Eine solche „Symmetrie“ wurde auch vom Bundesverfassungsgericht angemahnt.

Eine Schuldenregel, die konjunkturelle Effekte berücksichtigen soll, kommt ohne die Definition einer Normallage als Referenzpunkt für die Konjunktur nicht aus. Nur mit Hilfe der Berechnung von Abweichungen der tatsächlichen Lage von der Normallage kann der Konjunkturreffekt identifiziert, auf diese Weise zwischen „guten“ und „schlechten“ Zeiten unterschieden und so die Höhe der konjunkturellen Defizite bzw. Überschüsse bestimmt werden.

Um die Konsistenz der Haushaltsregel mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt sicherzustellen, soll die neue Regel das auf europäischer Ebene vereinbarte und genutzte Konjunkturbereinigungsverfahren verwenden. Mit Hilfe dieses Verfahrens wird bei der Haushaltsaufstellung eine Konjunkturkomponente berechnet. Bei positiven Abweichungen von der konjunkturellen Normallage wird der Spielraum für die Nettokreditaufnahme eingeschränkt, bei negativen Abweichungen erweitert, wobei die Größenordnungen jeweils konkret berechnet werden¹.

¹ Nähere Erläuterungen hierzu sowie Berechnungen für vergangene Haushaltsjahre sind in [Anlage 1](#) aufgeführt.

c) Kontrolle und ggf. Sanktionierung des Haushaltsvollzugs durch das Ausgleichskonto

Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt fordert von den Mitgliedstaaten nicht nur die Einhaltung des Paktes bei der Aufstellung der Haushalte, sondern auch und gerade im Tatsächlichen. Daher soll auch der Vollzug des Haushalts im Hinblick auf die Einhaltung der strukturellen Verschuldungsgrenze kontrolliert werden.

Dementsprechend werden auf dem Ausgleichskonto die nicht konjunkturbedingten Abweichungen im Vollzug der einzelnen Haushaltsjahre festgehalten. Wenn im Vollzug die Grenze der grundsätzlich zulässigen strukturellen Verschuldung überschritten wird, führt dies zu einer Belastung des Kontos, bei einer Unterschreitung zu einer Gutschrift.

Das Ausgleichskonto ist beispielsweise notwendig für den Fall, dass bereits bei Haushaltsaufstellung der strukturelle Verschuldungsrahmen voll ausgeschöpft wurde, im Vollzug des Haushalts aber die strukturelle Verschuldung aufgrund von Einschätzungsfehlern tatsächlich größer war. Auch diese höhere strukturelle Verschuldung ist aufgrund des Ausgleichskontos und der damit verbundenen Ausgleichsverpflichtung regelkonform. Solche Belastungen des Ausgleichskontos sind nicht immer zu vermeiden, werden aber saldiert mit etwaigen Gutschriften auf dem Ausgleichskonto als „Gedächtnis“ gespeichert und damit einer Ausgleichspflicht unterworfen. Hierdurch wird sichergestellt, dass die strukturelle Verschuldung sich auch im Tatsächlichen „close to balance“ bewegt. Das Ausgleichskonto wird mit einer Obergrenze versehen (1 – 2 BIP-Punkte). Darüber hinaus wird ab einem zu bestimmenden Schwellenwert eine Ausgleichsverpflichtung normiert.

Da sich die konjunkturrell bedingte Verschuldung und die konjunkturrell zu erwirtschaftenden Überschüsse auf längere Sicht in etwa ausgleichen, wird hierüber nicht „Buch geführt“. Der Ausgleich ergibt sich quasi automatisch.

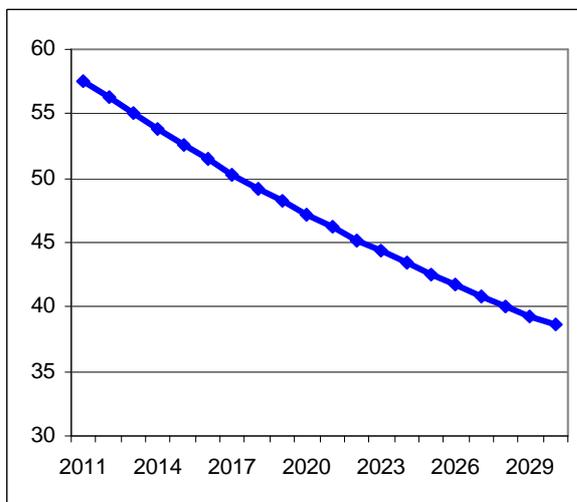
3. Die Ausnahme von der Regel

Für Sondersituationen, wie etwa Naturkatastrophen, ist eine Ausnahmeklausel vorgesehen, die es ermöglicht, einen besonderen Finanzbedarf durch zusätzliche Kreditaufnahme zu decken. Der enge Anwendungsbereich dieser Ausnahmeklausel soll nicht durch eine restriktive Beschreibung einer Notsituation sichergestellt werden, sondern dadurch, dass von ihr nur durch eine breite parlamentarische Mehrheit oberhalb der Kanzlermehrheit (*noch zu konkretisierendes Quorum, z.B. 3/5-Mehrheit oder 2/3-Mehrheit*) Gebrauch gemacht werden kann.

V. Auswirkung der neuen Schuldenregel

Halten Bund und Länder den strukturellen Verschuldungsspielraum von 0,5 Prozent des BIP ein, wird die Schuldenstandsquote in Relation zum BIP schnell sinken. Bei einem angenommenen Wachstum von nominal 3 ¼ Prozent, das sich aus realen Wachstum und Preissteigerung zusammensetzt, würde die Verschuldung langfristig gegen einen Wert von gut 15 % des BIP konvergieren. Damit könnte ein wesentlicher Beitrag zur nachhaltigen Finanzentwicklung geleistet werden.

Langfristige Entwicklung des gesamtstaatlichen Schuldenstandes in % des BIP bei einer Defizitquote von -0,5% des BIP



Entscheidend ist, dass die neue Schuldenregel den ausgeglichenen Haushalt – über den gesamten Konjunkturzyklus gesehen – als Regelfall begreift und im Übrigen gewährleistet, dass

die Größenordnung eines gesamtstaatlichen Defizits im Einklang mit den Regeln des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie mit einer dauerhaft tragfähigen Finanzlage für die nächste Generation steht.

VI. Gemeinsame Regelung für Bund und Länder

Die Prinzipien der neuen Schuldenregel sollten im Kontext der Bund und Länder bindenden Regelungen zur Haushaltswirtschaft des Grundgesetzes und in einem entsprechenden Ausführungsgesetz einheitlich verankert werden². Den unterschiedlichen Ausgangslagen der Gebietskörperschaften hinsichtlich der Erreichbarkeit annähernd strukturell ausgeglichener Haushalte als notwendige Voraussetzung zur Einführung und Einhaltung der neuen Schuldenregel könnte durch differenzierte Übergangsregelungen Rechnung getragen werden.

² Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer für Bund und Länder einheitlich geltenden Regelung im Grundgesetz vgl. Anlage 2

Erläuterungen zur Umsetzung der Schuldenregel

1. Neuverschuldungsobergrenze der Schuldenregel

Die neue Schuldenregel bemisst die Verschuldungsspielräume bei Haushaltsaufstellung für den Bund nach einer Formel, mit deren Hilfe die strukturellen und konjunkturellen Verschuldungsspielräume (Obergrenzen) berechnet werden. Zudem wird die Neuverschuldungsobergrenze analog zum Vorgehen im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes um den Saldo der finanziellen Transaktionen (vor allem Privatisierungserlöse) bereinigt.

$$\text{Neuverschuldungsobergrenze} = \text{Strukturkomponente} + \text{Konjunkturkomponente} \pm \text{Saldo der finanziellen Transaktionen}$$

Die **Strukturkomponente** orientiert sich an der Close-to-Balance-Obergrenze, die der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt für die strukturelle Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts setzt. Diese Grenze, die auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen abstellt, beträgt 0,5 % des BIP. In Analogie zur Aufteilung etwaiger Sanktionen aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt nimmt der Bund von diesem strukturellen Neuverschuldungsspielraum 0,35 % des BIP für sich in Anspruch. Beim aktuellen BIP von ca. 2,4 Bill. € sind das rd. 8 ½ Mrd. €.

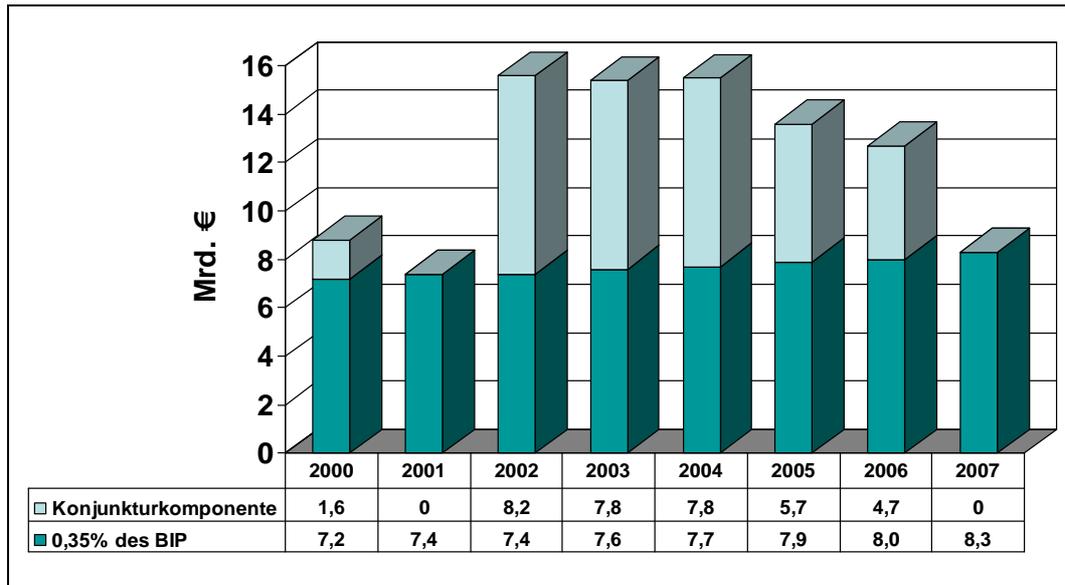
Zur Berechnung der **Konjunkturkomponente** wird die Methode des europäischen Haushaltsüberwachungsverfahrens angewendet und für die Haushaltsplanung verbindlich. Die Berechnungen ergeben dann rechnerisch konkrete Werte für die aus konjunkturellen Gründen zulässigen Defizite oder zu erzielenden Überschüsse.

Abbildung 1 zeigt, wie hoch Strukturkomponente und Konjunkturkomponente zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung in den Jahren 2000 bis 2007 jeweils gewesen wären. In den Rezessions- bzw. Stagnationsjahren 2002 bis 2004 mit einer Produktion weit unterhalb der Normalauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten wäre beispielsweise aus konjunkturellen Gründen eine Neuverschuldung in Höhe von jeweils ca. 8 Mrd. € bei der Haushaltsaufstellung zulässig gewesen. Der Konjunkturaufschwung hat in den Jahren ab 2005 diese Pro-

duktionslücke erheblich verringert und in 2007 auf Null zurückgeführt. Bei anhaltendem Aufschwung und überdurchschnittlichem Wachstum wäre dann aus konjunkturellen Gründen ein Überschuss zu erzielen.

Abbildung 1:

Konjunkturkomponente und Strukturkomponente der neuen Schuldenregel
- Echtzeitdaten in Mrd. €; Echtzeitdaten entsprechen dem Stand im Zeitpunkt der Verabschiedung des jeweiligen Haushalts im Parlament -

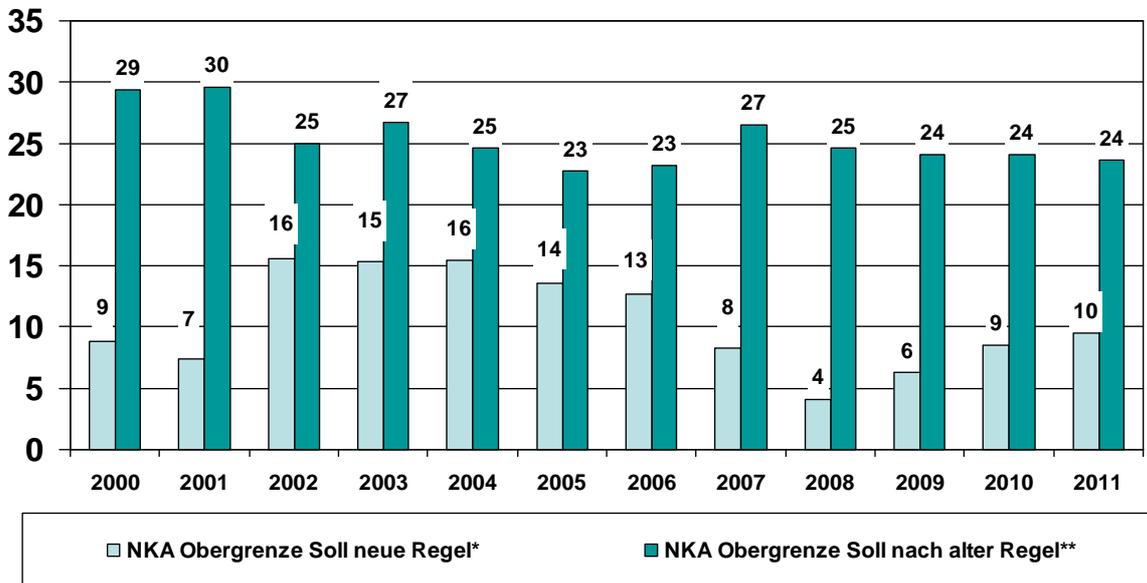


Im Vergleich zur Regelgrenze des bisherigen Art. 115 GG, die durch die im Haushaltsplan enthaltenen Bruttoinvestitionsausgaben gebildet wird, stellt sich die aus der strukturellen und konjunkturellen Komponente gebildete Kreditobergrenze deutlich restriktiver dar (vgl. Abbildung 2 unten). Die Regelgrenze der alten Regelung hat Kreditaufnahmen von 20 bis 30 Mrd. € jährlich zugelassen. Hinzu kamen Kreditaufnahmemöglichkeiten infolge der Feststellung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Demgegenüber setzt die neue Regel die Spielräume wesentlich enger.

Abbildung 2:

Alte und neue Schuldenregel im Vergleich

- Kreditobergrenzen in Mrd. €; Echtzeitdaten, d.h. die Daten entsprechen dem **Stand zur Verabschiedung des jeweiligen Haushalts im Parlament** -



* Ohne Berücksichtigung der Privatisierungserlöse

** Obergrenze = Investive Ausgaben des jeweiligen Haushaltsplans

Die Wirkung der Obergrenze der neuen Regel gegenüber derjenigen der alten ist hier ohne den Saldo der Finanztransaktionen (Privatisierungserlöse) dargestellt. Die im dargestellten Zeitraum durchgeführten Finanztransaktionen dienen auch dazu, die geltende alte Schuldenregel einzuhalten. Die Anrechnung dieser Transaktionen auf die Soll-Obergrenzen der neuen Regel würde daher das Bild erheblich verzerren.

Die Behandlung von Privatisierungserlösen

In Zukunft sollen Privatisierungseinnahmen als Instrument zur Einhaltung von Kreditgrenzen keine Rolle mehr spielen. Damit wäre eine wesentliche Quelle für die Inkompatibilität zwischen europäischem Stabilitäts- und Wachstumspakt und Haushaltsrechnung beseitigt.

Die Auswirkung lässt sich am Beispiel des Haushalts 2008 illustrieren: Aus der Strukturkomponente (0,35% des BIP= rd. 9 Mrd. €) und der Konjunkturkomponente (rd. -5 Mrd. €, Stand Herbst 2007) hätte sich bei Haushaltsaufstellung eine NKA-Obergrenze von rd. 4 Mrd. € ergeben. Der Haushalt sieht darüber hinaus umfangreiche Privatisierungseinnahmen vor. Der

Saldo von Einnahmen und Ausgaben aus finanziellen Transaktionen liegt lt. Soll 2008 bei rd. 9 Mrd. €. Hierdurch würde sich nach der neuen Regelder NKA-Spielraum auf rd. – 5 Mrd. € verringern, d.h. es müssten 5 Mrd. Überschüsse erwirtschaftet werden.

2. Härtung der Schuldenregel durch ein Ausgleichskonto

Um der Schuldenregel auch für den Vollzug größere Verbindlichkeit zukommen zu lassen, wird die neue Regel mit einem Ausgleichskonto versehen. Das Ausgleichskonto dient dazu, bei der Abrechnung des Haushalts die tatsächliche Einhaltung der Schuldenregel zu erfassen.

Da die neue Regel keine Ausnahme wie die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorsieht, kommt dem Ausgleichskonto zudem die Aufgabe zu, notwendige Überschreitungen der Regelgrenze der Nettokreditaufnahme im Vollzug zu erfassen und diese einem regelkonformen Ausgleich durch geringere Inanspruchnahme von Nettokreditaufnahme in anderen Jahren zuzuführen. Beispiel: Auch bei einem regelkonform aufgestellten Haushalt ist es möglich, dass ein unvorhergesehener Kreditbedarf entsteht – z.B. weil die Auswirkung einer Steuerreform falsch eingeschätzt wurde. Es muss nach wie vor möglich sein, hieraus entstehenden Kreditbedarf zu decken.

Funktionsweise des Ausgleichskontos

- **„Belastungen“** auf dem Ausgleichskonto zeigen an, dass die Verschuldung stärker gestiegen ist als durch die neue Regel vorgesehen. **„Gutschriften“** zeigen einen im Vergleich mit der maximal zulässigen Verschuldung langsameren Schuldenanstieg oder eine erfolgte Schuldentilgung an.
- Bei **Überschreiten eines negativen Schwellenwertes** für das Ausgleichskonto müssen **Maßnahmen** ergriffen werden, um den damit verbundenen Verschuldungsaufbau zu korrigieren.
- Wenn im Haushaltsvollzug aufgrund einer zusätzlichen Lücke zwischen etatisierten Einnahmen und Ausgaben **zusätzliche Kreditermächtigungen** erforderlich werden, muss ein Nachtragshaushalt aufgestellt werden. Sofern sich diese zusätzlichen Kredite nach Abrechnung des Haushalts nicht konjunkturell begründen lassen, werden sie auf dem Ausgleichskonto (gegen-)gebucht und wären so später wieder auszugleichen. Damit wird ein systematischer Verschuldungsaufbau durch Fehlveranschlagungen oder Fehlschätzungen vermieden.
- Unterjährig beschlossene, auf Gesetz beruhende **diskretionäre Maßnahmen** ohne Gegenfinanzierung sollen wie bisher schon (Art. 113 GG) **nicht ohne Zustimmung**

der Bundesregierung möglich sein.

- „**Gutschriften**“ auf dem Ausgleichskonto **verhindern, dass Negativ-Überschreitungen schnell zu Sanktionen** (Maßnahmen) führen. „Guthaben“ können aber nicht für den laufenden Haushalt verwendet werden, da sie im Entstehungsjahr bereits zur verringerten Kreditaufnahme bzw. Schuldentilgung verwandt wurden.

Die Funktionsweise des Ausgleichskontos lässt sich beispielhaft an einem schlechten Jahr (2004) und einem guten Jahr (2006) illustrieren:

2004:

1. Bei Verabschiedung des Bundeshaushalts 2004 im Herbst 2003 wurde das Wachstum des realen BIP mit **+1,7 %** geschätzt.
2. Im Verlauf des Haushaltsjahres wurde festgestellt, dass die Kreditermächtigung nicht reicht. Ein Nachtragshaushalt wurde aufgestellt.
3. Bei Abrechnung des Haushalts im Frühjahr 2005 wurde festgestellt:
 - Das Wachstum des BIP betrug tatsächlich nur **1,1%**, also 0,6 %-Punkte weniger als bei Aufstellung des Haushalts geschätzt.
 - Die NKA lag **10,2 Mrd.** höher, als bei Aufstellung des Haushalts im Herbst 2003 veranschlagt.
4. Darüber hinaus war der Einnahmesaldo aus Finanztransaktionen gegenüber dem Soll um 2,1 Mrd. € höher. Nach der neuen Regel werden Privatisierungen und Einnahmen aus sonstigen Finanztransaktionen analog der Maastricht-Rechnung wie Kreditaufnahme behandelt. Daher ist für das Ausgleichskonto eine NKA Erhöhung von $10,2 + 2,1 = 12,3$ Mrd. € zu berücksichtigen.
5. Nach dem EU-Verfahren zur Konjunkturbereinigung hätte die Wachstumsabschwächung um 0,6%-Punkte im Sinne der automatischen Stabilisierung lediglich eine zusätzliche Kreditaufnahme von **3,5 Mrd. €** gerechtfertigt. Die NKA hätte also nur 3,5 Mrd. € höher sein dürfen.
6. Die Differenz zwischen 12,3 Mrd. € und 3,5 Mrd. € **€8,8 Mrd. €** wird als **Belastung** auf dem Ausgleichskonto gebucht.

2006:

1. Bei Verabschiedung des Bundeshaushalts 2006 im Februar 2006 wurde das Wachstum des realen BIP auf **+1,4 %** geschätzt.
2. Bei Abrechnung des Haushalts im Frühjahr 2007 wurde festgestellt:
 - Das Wachstum des BIP betrug tatsächlich **2,9%**, also 1,5 %-Punkte mehr als bei Aufstellung des Haushalts geschätzt.

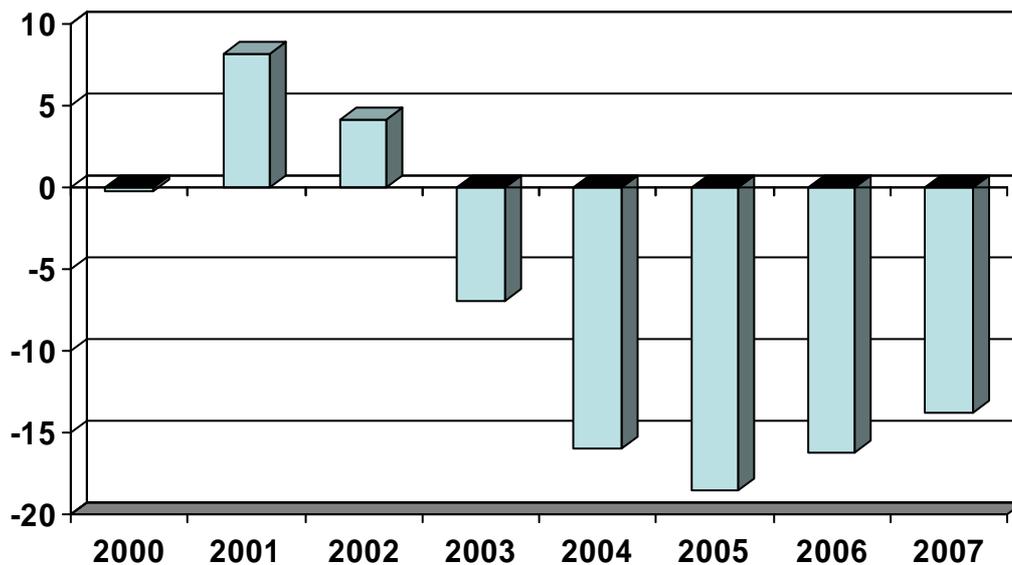
- Die NKA lag **10,3** Mrd. niedriger, als bei Aufstellung des Haushalts im Februar 2006 veranschlagt.
 - Der Einnahmesaldo aus Finanztransaktionen ist gegenüber dem Soll um 0,8 Mrd. € geringer. Nach der neuen Regel werden Privatisierungen und Einnahmen aus sonstigen Finanztransaktionen analog der Maastricht-Rechnung wie Kreditaufnahme – bzw. in diesem Fall wie eine Tilgung - behandelt. Daher ist für das Ausgleichskonto eine NKA Verbesserung von $10,3 + 0,8 = 11,1$ Mrd. € zu berücksichtigen.
3. Nach dem EU-Verfahren zur Konjunkturbereinigung hätte das zusätzliche Wachstum im Sinne der automatischen Stabilisierung zu einer Verringerung der Kreditaufnahme um rd. 8,8 Mrd. € führen müssen.
 4. Die Differenz zwischen 11,1 Mrd. € und 8,8 Mrd. € (**2,3 Mrd. €**) wird als **Gutschrift** auf dem Ausgleichskonto gebucht.

Eine Szenariorechnung der Grundsatzabteilung des BMF zeigt, dass das Ausgleichskonto während des Konjunkturzyklus 2000 bis 2007 einen negativen Saldo von ungefähr 15 Mrd. € erreicht hätte. Dies bedeutet: Es wären im Vollzug wahrscheinlich 15 Mrd. € mehr Schulden aufgenommen worden, als die neue Regel eigentlich vorsieht. Das Überschreiten eines noch festzulegenden Schwellenwertes macht dann Maßnahmen erforderlich, um diesen Schuldenanstieg rückgängig zu machen.

Abbildung 4:

Entwicklung des Ausgleichskontos am Beispiel der Jahre 2000 bis 2007

- Saldo in Mrd. € -



Quelle: Szenariorechnung BMF

Die Szenariorechnung wurde unter der Annahme durchgeführt, dass die Soll-Nettokreditaufnahme jeweils der nach der neuen Schuldenregel höchstzulässigen strukturellen und konjunkturellen Kreditaufnahme entspricht. Die Abweichung der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Soll-Veranschlagung wurde dann aufgespalten in denjenigen Teil, der sich aus gegenüber der Aufstellung geänderten Konjunkturdaten erklärt (d. h. einer konjunkturgerechten Abweichung vom Soll entspricht, also keinen Korrekturbedarf auslöst), und den übrigen Teil, der auf dem Ausgleichskonto gebucht wurde. In Abbildung 4 berücksichtigt wurde also derjenige Teil der Abweichung von der Soll-Veranschlagung, der nur strukturell (nicht konjunkturell) erklärt werden kann.

Bundesministerium der Finanzen
Bundesministerium des Innern
Bundesministerium der Justiz

9. Oktober 2007

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer für Bund und Länder einheitlich geltenden Schuldenbegrenzungsregelung im Grundgesetz

I. Einleitung

Die Eindämmung der Staatsverschuldung stellt ein zentrales Thema der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen dar. Die Überlegungen gehen dahin, kein absolutes Verschuldungsverbot zu normieren, sondern eine neue Schuldenregelung zu entwickeln, die grundsätzlich einen strukturell ausgeglichenen Haushalt über einen Konjunkturzyklus hinweg anstrebt, aber im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes konjunkturelle und strukturelle Kreditfinanzierungsspielräume belässt.

Im Rahmen der Erörterung wurde die Frage der rechtlichen Zulässigkeit einer einheitlichen Schuldenregelung für Bund und Länder im Grundgesetz aufgeworfen.

Damit ist die Problematik der Regelungsbefugnis des verfassungsändernden Gesetzgebers angesprochen, nämlich ob es im Hinblick auf den in Aussicht genommenen Regelungsgegenstand verfassungsrechtliche Grenzen gibt, die selbst der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht überschreiten darf.

II. Prüfungsmaßstab

Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab zur Beantwortung der aufgeworfenen Frage ist ausschließlich Art. 79 Abs. 3 GG. Den Inhalt dieser Norm hat das BVerfG im Jahre 1972 wie folgt konkretisiert:

„Art. 79 Abs. 3 GG verbietet eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche die ‚Gliederung des Bundes in Länder‘ berührt wird. Die ‚Länder‘ sind hier, wie es dem Begriff und der Qualität des Bundesstaates entspricht, gegen eine Verfassungsänderung gesichert, durch die sie die Qualität von *Staaten* oder ein Essentiale der Staatlichkeit einbüßen. Ob die Länder der Bundesrepublik ‚Staaten‘ sind oder von Körperschaften ‚am Rande der Staatlichkeit‘ zu ‚höchstpotenzierten Gebietskörperschaften‘ in einem dezentralisierten Einheitsstaat herabsinken, lässt sich nicht formal danach bestimmen, dass sie eine eigene Verfassung besitzen und dass sie über irgendein Stück vom Gesamtstaat unabgeleiteter Hoheitsmacht verfügen, also irgendeinen Rest von Gesetzgebungszuständigkeit, Verwaltungszuständigkeit und justizieller Zuständigkeit ihr eigen nennen. In solcher Sicht könnten die Länder in ihrer Qualität als Staaten durch Grundgesetzänderungen nach und nach ausgehöhlt werden, so dass am Ende nur noch eine leere Hülse von Eigenstaatlichkeit übrig bliebe. Die Länder im Bundesstaat sind nur dann Staaten, wenn ihnen ein Kern eigener Aufgaben als ‚Hausgut‘ unentziehbar verbleibt. Was immer im einzelnen dazu gehören mag, jedenfalls muss dem Land die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen sowie die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat verbleiben“¹.

Darüber hinaus hat das BVerfG mehrfach unterstrichen, dass Art. 79 Abs. 3 GG eine eng auszulegende Ausnahmevorschrift darstellt, die den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht hindert, die positivrechtlichen Ausprägungen dieser Grundsätze aus sachgerechten Gründen zu modifizieren².

¹ BVerfGE 34, 9 [19 f.]

² BVerfGE 109, 279 [310]; 94, 49 [102 f.]; 84, 90 [120 f.]; so auch Maunz/Dürig, GG, Art. 79 Rn. 31; *Bryde*, in: v.Münch/Kunig, GG, Bd. 3, 5. Aufl., 2003, Art. 79 Rn. 28 m.w.N.; *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 10. Aufl. 2004, Art. 79 Rn. 37; *Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, § 5 IV 4 a.

III. Die Garantie der Gliederung des Bundes in Länder

Art. 79 Abs. 3 GG enthält keine Garantie des Bestandes der derzeit bestehenden Länder, sondern schließt es (nur) aus, an die Stelle der bundesstaatlichen Struktur eine Form des Einheitsstaates zu setzen³. Er hindert damit eine Verfassungsänderung, die die Grundsubstanz der Eigenstaatlichkeit der Länder in Frage stellt⁴. Ihnen muss vielmehr ein Kern eigener Aufgaben verbleiben⁵. Nach der eingangs wiedergegebenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehört zu dem danach unentziehbaren „Hausgut“ der Länder u.a. die Garantie der verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen im Bundesstaat⁶. Im Finanzverfassungsrecht erfordert Art. 79 Abs. 3 GG lediglich, dass es im Bundesstaat eine verfassungsrechtliche Ordnung des Finanzwesens geben muss, für die Aufteilung der Kompetenzen im Finanzbereich der Grundsatz der Aufgabenpriorität maßgeblich ist und ein Ausgleich zwischen den widerstrebenden Maximen der Autonomie und der bündischen Einheit zu suchen ist⁷.

Demgegenüber vermag Art. 109 Abs. 1 GG den Anwendungsbereich des Art. 79 Abs. 3 GG nicht zu erweitern. Zwar wird die schon in der Ursprungsfassung des Grundgesetzes enthaltene Einräumung selbständiger und unabhängiger Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder als Ausdruck ihrer Staatlichkeit angesehen⁸. Davon unberührt nimmt Art. 79 Abs. 3 GG aber nur Art. 20 GG, nicht dagegen Art. 109 Abs. 1 GG in Bezug. Andernfalls müssten auch die Einschränkungen der in Art. 109 GG ursprünglich nur in Gestalt des heutigen Absatzes 1 normierten Haushaltsautonomie, beispielsweise⁹ durch die 1967 angefügten Absätze 2 bis 4¹⁰, als zumindest problematisch angesehen werden.

Unbeschadet dessen stünde der in Art. 109 Abs. 1 GG normierte Grundsatz der Selbständigkeit und Unabhängigkeit von Bund und Ländern in ihrer Haushaltswirtschaft – wie nachfolgend näher ausgeführt – einer gemeinsamen neuen Schuldenregelung für Bund und Länder auch inhaltlich nicht entgegen.

³ BVerfGE 5, 34 [38]

⁴ *Dreier*, in: *Dreier*, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 79 Abs. 3 Rn. 48

⁵ BVerfGE 87, 181 [196 f.]

⁶ vgl. BVerfGE 34, 9 [19 f.]

⁷ *Kesper*, Bundesstaatliche Finanzordnung, 1998, S. 147

⁸ *Hain*, in: v.Mangoldt/ Klein/ Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Art. 79 Rn. 127; *Hillgruber*, ebenda, Art. 109 Rn. 3

⁹ zu weiteren Einschränkungen *Heun*, in: *Dreier*, GG, 2000, Art. 109 Rn 41

¹⁰ Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juli 1967, BGBl. I, 581

IV. Die Haushaltsautonomie der Länder und ihre Einschränkungen

1. Grundsatz der Haushaltsautonomie

Die Haushaltsautonomie von Bund und Ländern umfasst zwar grundsätzlich auch die Entscheidung über die Aufnahme von Krediten. Dies kann jedoch naturgemäß nur in dem von der Verfassung selbst konkretisierten Rahmen Geltung beanspruchen. Art. 109 Abs. 1 GG kann eine materiell selbstbestimmte und eigenverantwortete Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft von Bund und Ländern allenfalls insofern garantieren, als nicht das Grundgesetz an anderer Stelle vorrangige, abweichende Regelungen enthält¹¹.

2. Einschränkung der Haushaltsautonomie

a) Die Verfassung gewährleistet die Haushaltsautonomie von Bund und Ländern nicht uneingeschränkt. Die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft der Länder hat schon deshalb Grenzen, weil „das Finanzwesen im Bundesstaat ein Gesamtgefüge“ darstellt¹². Art. 109 Abs. 1 GG schützt nur die „Freiheit der Haushaltsführung“ von Bund und Ländern vor „gezielter Einflussnahme durch die andere Seite“¹³. Unter dem Gesichtspunkt der Bundestreue stehen alle Glieder eines Bundesstaates unter dem Gebot, auf die Interessen der anderen Glieder Rücksicht zu nehmen und sie nicht durch gegenläufige Handlungen an der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu hindern¹⁴. Dies muss auch für Entscheidungen im Bereich der Haushaltswirtschaft gelten. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist im Fall der extremen Haushaltsnotlage eines Landes das bundesstaatliche Prinzip als solches berührt¹⁵. Bund und Länder haben mithin trotz ihrer Haushaltsautonomie auf das gesamtstaatliche Interesse an einer soliden Haushaltsführung Rücksicht zu nehmen¹⁶.

¹¹ vgl. *Hartmann*, Europäische Union und Budgetautonomie, S. 111; *Hillgruber*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Art. 109 Rdn. 26

¹² BVerfGE 4, 115 [140]; *Siekman*, in: Sachs, GG, 4. Aufl. 2007, Art. 109 Rn. 8

¹³ *Hillgruber*, a.a.O. (Fußn. 11), Rn. 36

¹⁴ *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109, Rn. 23

¹⁵ BVerfGE 86, 148 [263]

¹⁶ vgl. *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 10. Aufl. 2004, Art. 109 Rn. 4

Das Prinzip der Trennung der Haushaltswirtschaften des Bundes und der Länder in jeweils selbständige und voneinander unabhängige Bereiche muss somit aus dem Wesen des Bundesstaates heraus verstanden werden. Es ist nicht absolut in dem Sinne, dass sich die Haushaltswirtschaften des Bundes und der Länder in isolierten Räumen getrennt voneinander vollzögen. Sie stehen vielmehr in vielfältigen Wechselbeziehungen zueinander, die sich zum großen Teil aus dem weitgehend einheitlichen Finanzsystem Deutschlands ergeben. Dazu gehören das einheitliche Währungs- und Notenbanksystem, das einheitliche Zoll- und Handelsgebiet, die weitgehend durch den Bund ausgeübte Gesetzgebung über die Steuern und die verfassungsrechtlich festgelegte Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 106 GG) und unter den Ländern (Art. 107 GG). Daraus erfahren die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaften insbesondere der Länder Einschränkungen¹⁷. Das BVerfG stellt daher fest, dass Bund und Länder zwar in ihrer Haushaltswirtschaft, nicht aber in ihrer Finanzwirtschaft selbständig und unabhängig voneinander sind¹⁸. Dementsprechend ist die Garantie der Haushaltsautonomie in Art. 109 Abs. 1 GG den Bestimmungen der Art. 105 bis 107 GG über die Steuerzuteilung und den Finanzausgleich nachgeordnet¹⁹. Bund und Länder müssen die in diesen Vorschriften geregelten Einschränkungen ihrer Finanzhoheit hinnehmen.

b) Auch aus Art. 109 Abs. 2 GG ergeben sich Beschränkungen der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern unter dem Gesichtspunkt gesamtwirtschaftlicher Belange.

Nach Art. 109 Abs. 2 GG haben Bund und Länder den Erfordernissen eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Dem Haushaltsgesetzgeber darf es nicht nur auf die Deckung des staatlichen Finanzbedarfs ankommen; vielmehr trägt er auch die Verantwortung für die Auswirkungen des Haushalts auf die Gesamtwirtschaft. Die Verpflichtung aus Art. 109 Abs. 2 GG trifft Bund und Länder selbständig, ohne dass dem Bund in dieser Hinsicht zusätzlich zu seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz nach Abs. 3²⁰ und den Eingriffsrechten nach Abs. 4 besondere hoheitliche Rechte oder Aufsichtsrechte gegenüber den

¹⁷ BVerfGE 1, 117 [131]; *Ruhe*, in: Hömig, GG, 8. Aufl. 2007, Art. 109 Rn. 1

¹⁸ BVerfGE 101, 158 [220]

¹⁹ *Hillgruber*, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Art. 109 Rn. 33

²⁰ Auf der Grundlage des Art. 109 Abs. 3 GG sind das Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes und der Länder und zum Teil das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz erlassen.

Ländern zustünden. Die Länder haben im Rahmen der Gesetzgebung selbst zu entscheiden, wie sie ihrer Verpflichtung aus Art. 109 Abs. 2 GG nachkommen²¹. Dabei enthält der Begriff des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ einen weiten Beurteilungsspielraum für Bund und Länder. Das BVerfG hat seine Rechtsprechung zu Art. 109 GG zuletzt in der Entscheidung über den Haushalt 2004 am 9. Juli 2007²² vollumfänglich bestätigt.

Bereits im Jahre 1992 hat das BVerfG in einem Urteil zum Finanzausgleichsgesetz jedoch auch hervorgehoben, Art. 109 Abs. 2 GG lege nicht nur nahe, sondern gebiete geradezu, dass der Gesetzgeber für Bund und Länder rechtlich verbindliche Regeln erlässt, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zur Bewältigung einer eingetretenen Haushaltsnotlage geeignet sind. Art. 109 Abs. 3 GG biete etwa für die Normierung von Grundsätzen über die Obliegenheit von Bund und Ländern, in ihrer Haushaltsplanung gewisse durch finanzwirtschaftliche Kennziffern bezeichnete Grenzen, etwa bei der Kreditfinanzierung und beim Schuldensockel, zu beachten, die entsprechende Gesetzgebungskompetenz²³.

Teilweise wird diese Auffassung des BVerfG kritisiert und bestritten, dass eine derart weit reichende Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht. So wird eingewendet, dass solche Regelungen zwar Gegenstand des Haushaltsrechts seien, Art. 109 Abs. 3 GG aber lediglich zur Aufstellung verfahrensrechtlicher Grundsätze für das Haushaltsrecht ermächtige, nicht jedoch zu inhaltlich verbindlichen Vorgaben für die Gestaltung der Haushaltswirtschaft. Eine solche Regelung sei ein massiver Eingriff in die materielle Budgetautonomie der Länder²⁴.

Dem ist aber mit dem Bundesverfassungsgericht entgegenzuhalten, dass ein Land in einer extremen Haushaltsnotlage die Fähigkeit verliert, seine Haushaltswirtschaft entsprechend dem Gebot des Art. 109 Abs. 2 GG an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auszurichten und insoweit seinen bundesstaatlichen Pflichten nachzukommen²⁵.

²¹ *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 109 Rn. 40

²² 2 BvF 1/04, veröffentlicht u.a. in DVBl 2007, 1030 ff.; DÖV 2007, 789 ff.

²³ BVerfGE 86, 148 [266 f.]

²⁴ so *Hillgruber*, in v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Art. 109 Rn. 93; ablehnend *Heintzen*, in: v.Münch/Kunig, GG, 5. Aufl. 2003, Art. 109 Rn. 22 f.

²⁵ vgl. BVerfGE 86, 148 [264 f.]

c) Die Haushaltsautonomie der Länder kann schon einfachgesetzlich auch auf der Grundlage des Art. 109 Abs. 4 GG eingeschränkt werden. So können zum Beispiel zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Vorgaben für Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Kreditaufnahme durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände gemacht werden.

3. Folgerungen

a) Diese finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen sind jeder Überlegung nach einer einheitlichen Schuldenregel von Bund und Ländern zugrunde zu legen. An diesen Maßstäben gemessen, ließen die oben beschriebenen Grundsätze einer Schuldenregel die Selbständigkeit und Unabhängigkeit von Bund und Ländern bei der Haushaltsführung unberührt. Sie würden für die unabhängige und selbständige Haushaltswirtschaft nur den Rahmen setzen. In diesem Rahmen träfen Bund und Länder nach wie vor je getrennt nach eigener Verantwortung, frei von gezielten Einflussnahmen der anderen Seite und anderen Bindungen, ihre Entscheidungen bei der Haushaltsaufstellung, der Ausführung des Haushalts sowie der Kontrolle und Prüfung. Pflichten zu Kenntnisnahme oder Anhörung, zur Herstellung von Benehmen oder Einvernehmen mit der anderen Seite, die die Selbständigkeit berühren würden, entstünden demgegenüber nicht.

b) In der Sachverständigenanhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 wurde insoweit bestätigt, dass es dem verfassungsändernden Gesetzgeber grundsätzlich freisteht, die Art. 109 und 115 GG, die die derzeitigen Grenzen für die staatliche Schuldenaufnahme regeln, zu streichen oder neu zu fassen²⁶.

Zwar hat der Sachverständige Professor Wieland in der Anhörung geäußert, der Bund könne nicht sagen: „*Wie die Länder ihre Haushalte gestalten, regeln wir in unserer Bundesverfassung. – Das würde meines Erachtens dem Grundgedanken einer bundesstaatlichen Ordnung diametral widersprechen und durchaus in den Bereich der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 hineinreichen*“²⁷. Soweit dieser Vortrag dahingehend verstanden werden könnte, der Sachverständige halte eine im

²⁶ vgl. Stenografischer Bericht der 4. Kommissionssitzung, S. 91 sowie das schriftl. Gutachten, Kom-Drs. 021.

²⁷ vgl. Stenographischer Bericht der 4. Kommissionssitzung, S. 74

Grundgesetz geregelte Schuldenbegrenzungsregel für die Länder für unvereinbar mit Art. 79 Abs. 3 GG, wäre dem zu entgegen, dass eine Schuldenbegrenzungsregel im obigen Sinne nicht normieren würde, wie die Länder ihre Haushalte zu gestalten hätten; sie würde den Ländern vielmehr nur einen Rahmen vorgeben, innerhalb dessen sie ihre Haushalte gestalten können. Das Instrument der Kreditaufnahme würde den Ländern nicht grundsätzlich verwehrt, sondern dessen Inanspruchnahme im gesamtstaatlichen Interesse der Sicherung eines tragfähigen Gesamthaushalts reguliert.

c) Auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur wird eine Festlegung von Verschuldungsquoten als mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar angesehen. Dies könne ohne Verfassungsänderung bereits auf der Grundlage des geltenden Art. 109 Abs. 3 GG vorgenommen werden²⁸.

d) Schließlich ist zu berücksichtigen, dass bereits heute Europäisches Gemeinschaftsrecht, Art. 104 EGV -vorrangig zu nationalem Recht- Bund und Länder gleichermaßen zur gemeinschaftsrechtlichen Haushaltsdisziplin verpflichtet.

Verantwortlich für die Einhaltung der Verpflichtungen aus Art. 104 EGV i.V.m. den Bestimmungen der einschlägigen Protokolle ist im Verhältnis zur EU der Bund. Dieser Verantwortung kann der Bund nur gerecht werden, wenn er nicht nur auf das Wohlverhalten der Länder angewiesen ist, sondern über ein Instrument der Verhaltenssteuerung aller Schuldenakteure verfügt. Der Bund muss in der Lage sein, die auch für subnationale Einheiten bindenden gemeinschaftsrechtliche Vorgaben umzusetzen²⁹.

²⁸ Rodi, in: Bonner Kommentar, Art. 109 Rn. 607 ff. m.w.N.

²⁹ vgl. hierzu Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 10. Aufl. 2004, Art. 109 Rn. 22, 23

V. Ergebnis

Der verfassungsändernde Gesetzgeber wäre durch Art. 79 Abs. 3 GG nicht gehindert, eine neue, für Bund und Länder geltende Schuldenregelung zu entwickeln, die grundsätzlich einen strukturell ausgeglichenen Haushalt über einen Konjunkturzyklus hinweg anstrebt, aber im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes konjunkturelle und strukturelle Kreditfinanzierungsspielräume belässt.

Selbst wenn man den in Art. 109 Abs. 1 GG normierten Grundsatz der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern zur Grundsubstanz der Eigenstaatlichkeit der Länder zählt, die vom Regelungsbereich des Art. 79 Abs. 3 GG mitumfasst ist, steht er der Vorgabe einer solchen Schuldengrenze nicht entgegen. Vielmehr ließe diese Vorgabe den Kern der Haushaltsautonomie unberührt. Sie wäre eine bloße Einschränkung, wie sie im Übrigen bereits nach geltender Verfassungsrechtslage der einfache Gesetzgeber vornehmen dürfte.

Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Die aktuellen Regelungen der Finanzverfassung zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme in den öffentlichen Haushalten konnten das starke Anwachsen des Schuldenstandes in einzelnen Ländern nicht generell verhindern. Die Klage Berlins auf die Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen zur Überwindung einer Haushaltsnotlage wurde im Oktober 2006 abgewiesen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Gewährung von bundesstaatlichen Hilfen zur Sanierung abhängig gemacht vom Bestehen einer Haushaltsnotlage, die angesichts ihres relativ und absolut extremen Ausmaßes einen bundesstaatlichen Notstand darstellt. Ein solcher Notstand dürfte nur in wirklichen Extremsituationen vorliegen.

Das Gericht hat in seinem Urteil zu der Berlin-Klage jedoch auch festgestellt, dass „grundsätzliche Reformen der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern dringend erörterungsbedürftig sind und dass es dabei auch um die nähere Prüfung grundlegend neuer – einfachgesetzlich und verfassungsrechtlich über Art. 109 Abs. 3 GG hinaus fundierter – Lösungskonzepte zur Vorbeugung von Haushaltskrisen und deren Bewältigung gehen muss (...). Das Bundesstaatsprinzip macht solche Bestrebungen angesichts der gegenwärtig defizitären Rechtslage erforderlich“ (vgl. BVerfGE 116, 327 (393 f.)). Die Föderalismuskommission bietet den Rahmen, um diese Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einem Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen umzusetzen.

Die konkrete Ausgestaltung eines präventiven Verfahrens ist allerdings abhängig von den Ergebnissen der Verhandlungen über eine Schuldenbegrenzungsregel für Bund und Länder. Bei strengen Neuverschuldungsregeln für den Bund und alle Länder ist ein weniger umfassendes Verfahren erforderlich als in dem Fall, dass hier keine ehrgeizige Lösung erreicht wird. Zusammen müssen Schuldenregel und präventives Verfahren zuverlässig das Entstehen von Haushaltsnotlagen verhindern und sicherstellen, dass gesamtstaatlich die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes eingehalten werden. Gelingt dies nicht über eine Einigung auf eine ausreichend restriktive Schuldenregel für den Bund und alle Länder, muss ein sanktionsbewehrtes präventives Verfahren die Einhaltung der Haushaltsdisziplin sicherstellen.

Ein derartiges Verfahren könnte aus folgenden Elementen bestehen:

1. Das Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen wird einem demokratisch legitimierten Gremium („Stabilitätsrat“), bestehend aus den Finanzministern von Bund und Ländern sowie dem Bundesminister für Wirtschaft, übertragen.
2. Der Stabilitätsrat beobachtet kontinuierlich die Haushalte von Bund und Ländern (einschl. Gemeinden) auf Basis von festgelegten finanzwirtschaftlichen Kennzahlen. Zur Frage geeigneter Kennzahlen haben die Vorsitzenden der Föderalismuskommission eine Abfrage an den Bund und die Länder gerichtet. Auf Fachebene laufen bereits seit April 2007 diesbezügliche Gespräche von Vertretern von Bund und Ländern. Ziel der Haushaltsbeobachtung ist es, die Gefahr einer Haushaltsnotlage so rechtzeitig festzustellen, dass es durch entsprechende Sanierungsmaßnahmen gelingen kann, das Eintreten einer Haushaltsnotlage zu vermeiden. Die Beschlüsse des Stabilitätsrats werden jeweils veröffentlicht.
3. Deuten die Kennzahlen auf das Risiko einer Haushaltsnotlage hin, erfolgt eine umfassende Analyse der Haushaltssituation der betreffenden Gebietskörperschaft. Daraufhin entscheidet der Stabilitätsrat, ob tatsächlich das Risiko einer Haushaltsnotlage besteht.
4. Die betroffene Gebietskörperschaft ist dann selbst gefordert, in eigener Verantwortung alle Konsolidierungsspielräume konsequent auszuschöpfen. Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Berlin-Urteil bestätigt. Die Konsolidierung erfolgt anhand eines mit dem Stabilitätsrat vereinbarten Sanierungsprogramms, wobei die Haushaltsautonomie der Gebietskörperschaft gewahrt bleibt.
5. Gerät die Gebietskörperschaft trotzdem oder aufgrund unzureichender Eigenanstrengungen in eine Haushaltsnotlage, kann in einer weiteren Stufe nach erfolgter Verwarnung („blauer Brief“) vorgesehen werden, dass nach Beschluss des Stabilitätsrates auf gesetzlicher Grundlage zusätzliche Maßnahmen verhängt werden. Allerdings wäre die Ausgestaltung des Verfahrens gerade in diesem Punkt abhängig von der vereinbarten Schuldenregel.