

Der Regierende Bürgermeister von Berlin

Senatskanzlei



Der Regierende Bürgermeister von Berlin
Senatskanzlei – 10871 Berlin (Postanschrift)

Per Email

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

GeschZ. (bei Antwort bitte angeben)
I A

Bearbeiter/in:
LSR Hage

Dienstgebäude: Berlin-Mitte
Berliner Rathaus, 10178 Berlin
Eingang Rathausstraße

Tel. Durchwahl (030) **90 26-2220**
Zentrale (030) 90 26-0
Intern 926

Fax Durchwahl (030) **90 26-2233**
Zentrale (030) 90 26-2013

sabine.rast@senatskanzlei.berlin.de

www.berlin.de/senatskanzlei

Datum **16. Juli 2008**

Kommissions-Arbeitsgruppe 1

hier: Vorentwurf/Arbeitsmaterial zur Neufassung von Art. 109 GG
Anlage

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Anlage wird unter Bezugnahme auf das Schreiben der Kommissionsvorsitzenden vom 11. Juli 2008 hiesiger Entwurf zur Neufassung von Art. 109 GG nebst weiteren Materialien übersandt.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Barbara Kisseler
Staatssekretärin
Chefin der Senatskanzlei

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

Arbeitsgruppe 1
AG 1 – 02

Anschrift für Fracht,
Einschreiben, Eilboten:
Der Regierende Bürgermeister,
Senatskanzlei, 10178 Berlin

Verkehrsverbindungen:
U- und S-Bahn Alexanderplatz,
Regionalbahn, Tram M 2, M 5, M 6
Bus M 48, 100, 200, 248, TXL

Besuchszeiten der Bürgerberatung:
Mo/Di/Fr 9.00 - 12.00 Uhr
Do 16.00 - 18.00 Uhr

Sprechzeiten telefonisch:
Mo-Mi 9.00 - 15.00 Uhr
Do 9.00 - 18.00 Uhr
Fr 9.00 - 14.00 Uhr

Senatskanzlei Berlin

16. Juli 2008
Tel.: (030)9026-2220/1

Vorentwurf/Arbeitsmaterial zur Neufassung von Art. 109 GG
nebst Erläuterungen
für Föderalismuskommission II - **Arbeitsgruppe 1**

Neufassung Art. 109 GG mit Vorgabe zum Haushaltsausgleich und Kontrollsystem

Geltende Fassung Art. 109 GG	Neufassung Art. 109
<p>(1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.</p> <p>(2) Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.</p> <p>(3) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.</p> <p>(4) Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Vorschriften über</p> <ol style="list-style-type: none">1. Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände und2. eine Verpflichtung von Bund und Ländern, unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten (Konjunkturausgleichsrücklagen), erlassen werden. Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen können nur der Bundesregierung erteilt werden. Die Rechtsverordnungen bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Sie sind aufzuheben, soweit der Bundestag es verlangt; das Nähere bestimmt das Bundesgesetz.	<p>(1) unverändert.</p> <p>(2) ¹Bund und Länder haben ihre Haushalte unter Beachtung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (ggf. von Art. 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union = ex Art. 104 EGV/Abgleich mit Formulierung von Art. 109 Abs. 5) in der Regel ohne Einnahmen aus Krediten über einen mehrjährigen Zeitraum [nahezu?] auszugleichen. ²Davon kann nur mit Zustimmung von (qualifizierte Mehrheit z.B. drei Fünfteln/zwei Dritteln (?)) der Mitglieder der jeweiligen Volksvertretung bei außergewöhnlichen, den jeweiligen Haushalt erheblich belastenden Ereignissen vorübergehend abgewichen werden.</p> <p>(3) ¹Bund und Länder bilden einen gemeinsamen Stabilitätsrat zur Überwachung ihrer Haushalte im Hinblick auf die Einhaltung des Absatzes 2. ²Der Stabilitätsrat beschließt und veröffentlicht dazu regelmäßig Berichte und Empfehlungen.</p> <p>(4) ¹Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. ²In dem Gesetz sind auch gemeinsame Grundsätze für das Haushaltsrecht, für die (ggf.: eine dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung tragende) Haushaltswirtschaft, für eine mehrjährige Finanzplanung sowie für die Sicherstellung der Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten von Bund und Ländern aufzustellen.</p> <p><i>Merkposten/Hinweise: Stabilitäts- und Wachstumsgesetz entfällt (ggf. außer § 2 Abs. 1 = Verpfl. zur Vorlage von Jahreswirtschaftsberichten), Anpassung/Ergänzung HGrG (als BegleitG - zus. mit weiteren notwendigen (Folge-)Gesetzänderungen - im Paket einer FödReform II): Nähere Regelungen insb. zu Zusammensetzung und Verfahren des Stabilitätsrates (Beschlussmehrheit, ggf. Veröffentlichung auch Minderheitsvoten, Auskunfts- und Berichtspflichten des Bundes und der Länder usw.), ggf. Verpflichtung zur Rücklagenbildung, ggf. Verpflichtung Kreditaufnahme stets mit Tilgungsplan zu verknüpfen. Falls in Abs. 2 der Begriff „nahezu“ enthalten ist, müsste er definiert werden (z.B. 0,5 % Bund (2007 = ca. 12 Mrd. €), 0,25 % Länder (2007 = ca. 6 Mrd. €) vom nominalen BIP - auf Länderseite verteilt nach Einwohnern im Sinne des Finanzausgleichs). Gegenmeinung: Struktureller Verschuldungsrahmen könnte als Einladung zu Dauerkreditaufnahme in diesem Rahmen verstanden werden, deshalb vorgeschlagener Text ohne das ‚nahezu‘ ggf. zielführender: <u>Regelverpflichtung über mehrjährigen Zeitraum plus Ausnahmeklausel</u> (ggf. Definition Mehrjährigkeit durch Festlegung Zeitraumspanne 3 - 5 (?) Jahre, ggf. Harmonisierung mit der Finanzplanungsperiode? ggf. Festlegung, dass spätestens X Jahre ab dem Jahr der Kreditaufnahme der Kredit getilgt sein muss? Konjunkturzyklentheorien bieten keine hinreichend nutzbaren Zeitspannenanhaltspunkte).</i></p> <p><i>Zu Abs. 2 Satz 2: Tatbestandlich hinreichend präzise Definition von Ausnahmen</i></p>

(5) Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin sind von Bund und Ländern gemeinsam zu erfüllen. Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35. Die Ländergesamttheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Artikel 93

(1) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet:

(....)

2. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmlich und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit diesem Grundgesetz oder die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrechte auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestages;

erscheint nicht erfolgversprechend. Regulativ ist Erfordernis qualifizierter Mehrheit für die Nutzung der Ausnahmeklausel effektiver - wenn es ein wirklich außergewöhnliches Ereignis (von Naturkatastrophe über Konjunkturerinbruch bis internationale Finanzkrise) gibt und zur Bewältigung zusätzliche Mittel erforderlich sind, wird sich auch die qualifizierte Mehrheit für eine Kreditaufnahme finden. Für den Verteidigungsfall gibt es im Übrigen eine Ausnahmeregelung (vgl. Art. 115 c Abs. 3 GG).

Abs. 3 neu greift auf, was bisher zum Teil Gegenstand von § 51 a HGrG ist (vgl. auch § 4 Abs. 3 MaßstäbeG) und schafft in Verbindung mit einem durch Veröffentlichungspflicht gestärkten Stabilitätsrat und dem Normenkontroll-Antragsrecht der Bundes- wie der Länderseite beim BVerfG - s. nachstehende Ergänzung des Art. 93 GG - einen Mechanismus zur gesamtstaatlichen Einhaltung der Vorgaben des Europ. Stabilitätspaktes bzw. des Ziels nachhaltig ausgeglichener Haushalte. Bund und Länder müssen sich (und ihr Recht) bis spätestens 2019 anpassen (s. Inkrafttretensregelung), die Länder ggf. also auch ihre Verfassungen (Kreditaufnahmeregelungen), sofern die vorhandenen Regelungen nicht bereits ausreichen.
(5) unverändert

Artikel X neu - Inkrafttreten (Abschnitt XI GG/Übergangsvorschriften)

Artikel 109 Abs. 2 tritt am 1. Januar 2020 in Kraft (ggf.: gestaffeltes Inkrafttreten?, dann spätestens Inkrafttreten zum 01.01.2020; Staffelnungskriterium könnte sein das Haushaltsjahr nach Erreichen eines Haushaltsausgleiches ...?).

Artikel 93 GG Abs. 1 Nr. 2 [b neu]:

(1) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet:
(....)

2 b. über die Vereinbarkeit mit Artikel 109 Abs. 2

- 1. des Haushalts des Bundes auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung, der Volksvertretung eines Landes oder eines Drittels [Viertels] der Mitglieder des Bundestages,**
- 2. eines Landeshaushalts auf Antrag der Bundesregierung, des Bundestages, des Bundesrates, der Volksvertretung eines anderen Landes oder, sofern kein Antrag beim Landesverfassungsgericht gestellt werden kann, eines Drittels [Viertels] der Mitglieder der eigenen Volksvertretung des Landes.]**

Merkposten: Abgleich mit Art. 93 Abs. 1 Nr. 2, der Teile vorstehenden Vorschlags bereits umfasst (entsprechende Ergänzung der Antragsbefugnisse in Nr. 2); s. auch die Änderung des Antragsquorums in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 bei Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon (vgl. BT-Drs. 16/8488).

Föderalismusreform II

hier: Haushaltsausgleich/Stabilitätsrat/Schuldenbremsen/Mindeststeuerquote/
Altschulden/Konsolidierungshilfe

Alle Länder können bei gehöriger Anstrengung ihre Haushalte grundsätzlich zumindest annähernd auch ohne Einnahmen aus neuen Krediten ausgleichen. Berlin hat es - aus schwierigster Situation heraus - vorgemacht, andere auch. Der Bund will es 2011 schaffen. Wieder andere können und werden das bis 2019 erreichen. **Das ist bei unvoreingenommener Betrachtung der Kern der von der Föderalismuskommission beauftragten Haushaltsanalyse.**

Der Haushaltsausgleich ist jedoch vielfach höchst labil. Die Länder profitieren derzeit von gestiegenen Steuereinnahmen und einem seit Jahren historisch niedrigen Zinsniveau. Zeiten drastisch sinkender Steuereinnahmen sind ebenso in nicht ferner Erinnerung wie Zeiten mit einem mehr als doppelt so hohen Zinsniveau. Nicht nur Länder mit überproportional hohem Schuldenstand und überproportional hoher Zinslast könnten in solchen Zeiten ihre Haushalte angesichts nur geringer Dispositionsspielräume nicht einfach durch schlichte kurzfristige Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen ausgleichen. Das würde zu einer nicht akzeptablen massiven Einschränkung der Erfüllung notwendiger staatlicher Aufgaben zwingen.

Deshalb erscheint es nur dann realistisch, in das Grundgesetz (in Artikel 109) eine gesamtstaatliche Verpflichtung zum Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus neuen Krediten aufzunehmen, wenn sie hinreichend flexibel ist. Das schließt Steuerungsfähigkeit und Justiziabilität einer solchen Grundregel keineswegs aus. Die folgenden Elemente, wie sie teilweise auch in den Eckpunkten der Vorsitzenden der Föderalismuskommission enthalten sind, sollen dies zeigen:

- Es muss sich um eine **Regel-Verpflichtung** handeln und darf keine unbedingte Verpflichtung sein.
- Die Regelung muss sich auf einen **mehrjährigen Zeitraum** beziehen; eine ausführungsgesetzliche Anknüpfung an den Finanzplanungszeitraum liegt nahe oder eine Festlegung, dass x Jahre nach dem Jahr der Kreditaufnahme der Kredit getilgt sein muss.
- Es muss eine **Abweichungsmöglichkeit von der Regel** im Falle außergewöhnlicher, den jeweiligen Haushalt erheblich belastender Ereignisse geben. Soweit hier eine präzise tatbestandliche Beschreibung der Ausnahmen nicht machbar erscheint, liegt es nahe, Ausnahmen an die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der jeweiligen Volksvertretung zu binden.
- **Überprüfung der Regel-Einhaltung durch einen gemeinsamen Stabilitätsrat** von Bund und Ländern. Der Stabilitätsrat muss seine Analysen und Berichte regelmäßig veröffentlichen, das sollte auch für Minderheitsvoten gelten. Sanktionsbefugnisse im Wortsinne dürften der bundesstaatlichen Struktur nicht angemessen sein: **Der Stabilitätsrat kann aus Gründen des Demokratie- und des Bundesstaatsprinzips keine gesamtstaatliche Überregierung sein.** Analyse plus Transparenz, einschließlich naming and shaming durch Veröffentlichung - das erscheint als akzeptable und durchaus wirksame Funktion eines Stabilitätsrates. Auf die Berichte des Stabilitätsrates könnte ggf. ein Normenkontrollantrag (mit-)gestützt werden.

- Die gesamtstaatlichen **Verpflichtungen aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt** sollten durch eine ausdrückliche Pflicht **auch der Länder** zur Beachtung des Paktes in einer neuen grundgesetzlichen Vorgabe zum Haushaltsausgleich **verankert werden**. Bisher gibt es nur die in der Föderalismusreform I geschaffene Solidarklausel (s. Art. 109 Abs. 5 GG) für den Fall von Sanktionen gegen Deutschland aufgrund von Art. 104 EGV.
- Und schließlich muss es eine **Möglichkeit** geben, den Bundeshaushalt wie auch die Länderhaushalte auf Übereinstimmung mit der neuen Regel **verfassungsgerichtlich zu überprüfen***.

Dies alles reicht - zusammen mit der überfälligen Herstellung der Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten von Bund und Ländern - als gesamtstaatliche Verpflichtung für Bund und Länder im Grunde aus.

Die Bedingungen staatlicher Kreditaufnahme können der **Bund** (Neufassung Art. 115 GG/insbes. § 18 BHO) und die **Länder** (soweit erforderlich Verfassungen/Haushaltsordnungen) dagegen **je für sich regeln (je eigene ‚Schuldenbremsen‘)**. **Gesamtstaatlich verbindliche**, **Bund und Länder** jeweils bindende konjunkturbezogene Kreditaufnahmegrenzen und einnahmebezogene Rücklageverpflichtungen**, verbunden mit komplexen (und streitanfälligen) Prognoseentscheidungen und auf diesen Prognoseentscheidungen aufbauenden Ausgleichs- und Stabilitätskonten-Modellen, sind entbehrlich. Sie wären auch mit der Eigenstaatlichkeit der Länder und der Budgethoheit ihrer Parlamente jedenfalls politisch nur schwer zu vereinbaren. **Bei der Ausformung der Kreditaufnahmebedingungen kann es einen durchaus wirksamen bundesstaatlichen Wettbewerb um die effektivste/sachgerechteste Lösung geben** (das kann **z.B.** von Präzisierung des Investitionsmaßstabes durch Berücksichtigung von Abschreibungen und Ausklammerung von Finanzinvestitionen in Verbindung mit Verzicht auf die bisherige Konjunkturklausel reichen bis zum BMF-Modell bzw. Modifikationen desselben, wobei dessen Elemente auf ein einzelnes Land allenfalls partiell übertragbar erscheinen).

-
- * Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht
 - beim Haushalt des Bundes auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung, der Volksvertretung eines Landes oder eines Drittels [Viertels] der Mitglieder des Bundestages.
 - bei einem Landeshaushalt auf Antrag der Bundesregierung, des Bundestages, des Bundesrates, der Volksvertretung eines anderen Landes oder, sofern kein Antrag beim Landesverfassungsgericht gestellt werden kann, eines Drittels [Viertels] der Mitglieder der eigenen Volksvertretung des Landes.
 Das wäre eine der gegenwärtigen Struktur des Grundgesetzes bei solchen Antragsrechten angepasste Normenkontroll-Konstruktion.
 - ** Eine verpflichtende Rücklagenbildung in Zeiten höherer Steuereinnahmen (neue Form einer Konjunkturausgleichsrücklage in jedem Land) wäre überhaupt nur denkbar, wenn die Altschulden zurückgeführt sind: Rücklagenbildung einerseits und Nichttilgung von Altschulden andererseits macht keinen Sinn.

Die skizzierte neue Regelung - also die Verpflichtung, den Haushalt in der Regel ohne Einnahmen aus Krediten über einen mehrjährigen Zeitraum abgesehen von Ausnahmesituationen auszugleichen - **verlangt möglichst stabile Staatseinnahmen. Die Diskussion über eine Mindeststeuerquote muss in der betreffenden Arbeitsgruppe geführt werden.** Das bestehende Zustimmungsrecht des Bundesrates bei der Gesetzgebung über die Gemeinschaftssteuern reicht als Sicherung der Finanzierung der notwendigen Staatsaufgaben nicht aus. Eine Grundaussage zu einer (höchst-)zulässigen (sehr geringen) Schwankungsbreite der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote könnte in geeigneter Weise in das GG aufgenommen werden (etwa bei Art. 106 oder Art. 109 GG).

Eine wirklich nachhaltige Wirkung wird eine neue Regel zum Haushaltsausgleich aber nur haben können, wenn die Kommission das Altschuldenproblem nicht ausklammert. Auch diese Diskussion muss in der Arbeitsgruppe geführt werden.

Die Bereitschaft **zu Konsolidierungshilfen** ist zwar grundsätzlich zu begrüßen. Konsolidierungshilfen laufen aber ohne Unterfütterung durch einen langfristig orientierten Altschuldenabbau Gefahr, der sprichwörtliche Tropfen auf dem heißen Stein zu werden, nämlich zu verpuffen. Die betreffende Arbeitsgruppe wird sich mit der Frage zu befassen haben, wie zu gewährleisten ist, dass ein Konsolidierungshilfe empfangendes Land, das seinen Haushalt noch längere Zeit durch neue Kredite ausgleicht, nicht nach Auslaufen der Konsolidierungshilfe mit höherer Verschuldung dasteht als bei deren Beginn. Und weiter wird zu fragen sein, was ein Land, das seinen Haushalt noch nicht ausgeglichen hat, das also weiter neue Kredite aufnimmt, an gleich hohen Eigenleistungen - das fordern die Eckpunkte der Kommissionsvorsitzenden - soll aufbringen können? **Im Grunde kann eine wirksame solidarische Hilfeleistung für hochverschuldete Länder erst dann ansetzen, wenn der Haushalt zumindest annähernd ausgeglichen ist oder Ausgleich und Erzielung eines Überschusses absehbar bevorsteht. Andernfalls würde der prämiert, der spät mit der Konsolidierung anfängt. Und es würde der bestraft, der früher damit begonnen hat.** Die Frage, welche negative Anreizwirkung eine solche Konsolidierungshilfe auf das Ziel des ausgeglichenen Haushalts hätte, ist in der letzten Kommissionssitzung bereits gestellt worden. Auch hier hat die betreffende Arbeitsgruppe noch eine wichtige **konzeptionelle Aufgabe** zu erfüllen.

Das gilt auch für die Bestimmung der einer Konsolidierungshilfe zugrunde zu legenden Parameter. Die Eckpunkte sagen zu Recht, dass es sich um einen abstrakt-generellen, objektiven Maßstab handeln muss. Alles andere wäre mit dem bundesstaatlichen Gleichbehandlungsgrundsatz unvereinbar. Schließlich ist eine Verständigung auf die Datengrundlagen der anzuwendenden Parameter dringend notwendig. Andernfalls rechnet und streitet hier jeder mit unterschiedlichen Zahlen und Bezugszeiträumen.