

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

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

Arbeitsgruppe 1
AG 1 – 25

AG 1

**Frühwarnsystem (einschließlich
finanzstatistisches Benchmarking),
Konsolidierungshilfen, Schuldengrenze**

**Strukturierte Zusammenstellung
der in der AG 1 vertretenen Positionen**

AG 1 – Frühwarnsystem (einschließlich finanzstatistisches Benchmarking),
Konsolidierungshilfen, Schuldengrenze

Strukturierte Zusammenstellung der in der AG 1 vertretenen Positionen

INHALTSVERZEICHNIS

0	Zusammenfassung	3
1	Frühwarnsystem (Art. 109a GG neu)	3
1.1	Einrichtung, Zusammensetzung und Beschlussfassung des Stabilitätsrates	4
1.2	Aufgaben des Stabilitätsrates	5
1.3	Handlungsinstrumente und Sanktionen	6
1.4	Finanzstatistisches Benchmarking und Finanzrahmenplanung	7
2	Konsolidierungshilfe, Altschuldenhilfe (Art. 143d GG neu)	8
2.1	Voraussetzungen	9
2.2	Höhe	9
2.3	Laufzeit	9
2.4	Verteilungsmaßstab	9
2.5	Finanzierung	10
3	Schuldengrenze (Art. 109 Abs. 3 GG neu, Art. 115 GG neu)	10
3.1	Schuldenbegrenzung/Schuldenverbot	10
3.2	Konjunkturelle Verschuldungskomponente	12
3.3	Strukturelle Verschuldungskomponente und Frage einer Begründungspflicht	12
3.4	Verrechnungskonto	13
3.5	Verschuldung in Ausnahmesituationen	13
3.6	Tilgungspflicht	14
3.7	Inkrafttreten	14
4	Anlagenverzeichnis	15
4.1	Vorschläge des Bundes	15
4.2	Vorschläge der Länder	15
4.3	Vorschläge der Vertreter der Landtage und der Kommunalen Spitzenverbände	16
4.4	Vorschläge in Kommissionsdrucksachen	16

0 Zusammenfassung

Gegenwärtig ergibt sich zu den drei Themen folgender Sachstand:

Es besteht weitgehend Einvernehmen, im Rahmen eines **Frühwarnsystems** einen gemeinsamen Stabilitätsrat von Bund und Ländern einzurichten. Die Vorstellungen zur Zusammensetzung variieren. Die Mehrheit der Länder sieht den Hauptfokus der Tätigkeit des Stabilitätsrates auf der Überwachung der Einhaltung des gesamtstaatlichen Schuldenregimes aus Art. 109 GG (neu) sowie der Verpflichtungen aus dem EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt, das BMF und andere Länder auf der regelmäßigen Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen. Die Auffassungen zur Notwendigkeit und Ausgestaltung von Sanktionsmechanismen gehen auseinander.

Konsolidierungshilfen an die Länder, die angeben, auf absehbare Zeit allein aus eigener Kraft keinen ausgeglichenen Haushalt erreichen zu können, und an von hohen Zinslasten betroffene Länder werden verbreitet erwogen, strittig sind aber insbesondere Gesamtvolumen, Voraussetzungen, Verteilungsmaßstab und Finanzierung.

Über die Reform der Verschuldungsregeln (=Einführung einer **Schuldengrenze**) besteht ein weitgehender Konsens. Unterschiedliche Auffassungen bestehen aber insbesondere über die Ausgestaltung einer künftigen Begrenzungsregelung, wobei die Vorstellungen eine Bandbreite zwischen 0,75 v.H. des nominalen BIP für den Gesamtstaat und einem Verschuldungsverbot in normalen Zeiten aufweisen. Ein konjunkturbedingtes „Atmen der Haushalte“ hingegen wird von einer großen Mehrheit für erforderlich gehalten, ebenso eine Ausnahmeregelung für Katastrophen und Notfälle. Kein Einvernehmen besteht aber in den Fragen einer Begründungs- und einer generellen Tilgungspflicht.

1 Frühwarnsystem (Art. 109a GG neu)

Das BMF hat auf der Grundlage des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden¹ mit Schreiben vom 12. August 2008 einen Vorschlag² zu einem Verfahren zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen vorgelegt, der die Verankerung eines neu zu gründenden Stabilitätsrates im Grundgesetz und eine regelmäßige Beobachtung der Haushalte auf Basis von festzulegenden finanzwirtschaftlichen Kennzahlen vorsieht. Droht einem Land nach Feststellung des Stabilitätsrates eine Haushaltsnotlage, beginnt eine erste Stufe des Sanierungsverfahrens. Sollte die Sanierung scheitern und stellt der Stabilitätsrat eine Haushaltsnotlage fest, wird eine zweite Stufe des Sanierungsverfahrens eingeleitet. Diese sieht vor, dass nach Beschluss des Stabilitätsrates das Land als Sanktion durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz befristet verpflichtet und ermächtigt wird, durch Landesgesetz von finanzwirksamen bundesgesetzlichen Regelungen abzuweichen (Aufschläge zu bundesgesetzlich geregelten Steuern und/oder Standardabsenkungen bei Leistungsgesetzen). Es wird erneut ein Sanierungsprogramm vereinbart.

Der Vorschlag des BMF umfasst eine Ergänzung des Grundgesetzes (Art. 109a GG neu) sowie ein einfachgesetzliches Ausführungsgesetz (Gesetz zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen).

Berlin hat einen Vorschlag³ zur Bildung eines Stabilitätsrates vorgelegt, der die Einhaltung der Neuregelungen zur Schuldengrenze überwachen soll. Es soll dazu ein neuer Art. 109 Abs.

¹ Anlage 18 (Kommissionsdrucksache 128)

² Anlage 1 (AG 1 – 06)

³ Anlage 8 (AG 1 – 02), Anlage 18 (Kommissionsdrucksache 128)

3 ins GG eingefügt werden, weiter sollen Vorgaben zu gemeinsamen Grundsätzen für Haushaltsrecht und -wirtschaft, für die mehrjährige Finanzplanung sowie für die Sicherstellung der Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten durch Bundesgesetz geschaffen werden (Art. 109 Abs. 4 GG neu).

Hamburg hat einen Vorschlag für ein Frühwarnsystem eingereicht, welches u.a. über eine Weiterentwicklung der Finanzplanung zu einem mehrjährigen verbindlichen Finanzplanrahmen eine wirkungsvolle Verschuldensbegrenzung erreichen will. Neben einer Regelung im Grundgesetz sollen nähere Regelungen in einem Haushaltsstabilitätsgesetz⁴ getroffen werden.

Auch Nordrhein-Westfalen hat auf Verfassungsebene einen Vorschlag⁵ zur Bildung eines Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung einer neuen Schuldenregel eingebracht, der abweichend von der Systematik des BMF automatische Sanktionen nach Feststellung eines Verstoßes gegen die neue Schuldenregel durch das Bundesverfassungsgericht vorsieht. Nähere Regelungen erfolgen durch Änderungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes. Der Vorschlag von MdB Jochen-Konrad Fromme⁶ orientiert sich an dem Vorschlag Nordrhein-Westfalens. Näheres zu Sanktionen soll ein noch zu schaffendes Sanktionsgesetz regeln.

Hessen⁷ hält die Einrichtung eines Stabilitätsrates in seiner Konzeption zur Gründung eines Schuldenfonds für denkbar.

Die Vorschläge sind in der 2. Sitzung der Arbeitsgruppe vom 3. September 2008 umfassend erörtert worden. Dabei ist der Vorschlag des BMF als im Grundsatz auch zur Berücksichtigung der restriktiveren Vorschläge geeignete Grundlage für die weitere Diskussion angesehen worden. Das BMF hat auf Bitten der Vorsitzenden eine konsolidierte Fassung⁸ erstellt, welche abweichende Vorschläge und Anregungen aus den Reihen der Mitglieder der Föderalismuskommission den Vorschlägen des BMF gegenüberstellt und Forderungen aus dem Kreis der Mitglieder der Kommission auf Einbeziehung des Bundes in die Haushaltsüberwachung und erste Stufe des vorgeschlagenen Sanierungsverfahrens aufnimmt. Die vor allem von Länderseite für sinnvoll erachtete Überwachung des neuen gesamtstaatlichen Schuldenregimes im Rahmen des Frühwarnsystems wird vom BMF insbesondere mit dem Hinweis auf die Gewaltenteilung (Kontrolle der Landesverfassung und -legislative durch ein exekutives Bund-/Länder-Gremium) abgelehnt.

Rheinland-Pfalz⁹ hat mit Schreiben vom 7. Oktober 2008 in Orientierung am Vorschlag des BMF in AG 1-06 einen weiteren Vorschlag für ein sog. kooperatives Frühwarnsystem vorgelegt.

1.1 Einrichtung, Zusammensetzung und Beschlussfassung des Stabilitätsrates

Über die **Einrichtung** eines gemeinsamen Stabilitätsrates besteht grundsätzlich Einvernehmen.

Für die **Zusammensetzung** des Gremiums sieht die konsolidierte Fassung des Vorschlags des

⁴ Anlage 10 (AG 1 – 05)

⁵ Anlage 11 (AG 1 – 08)

⁶ Anlage 10 (AG 1 – 05)

⁷ Anlage 19 (Kommissionsdrucksache 131)

⁸ Anlage 7 (AG 1 – 18)

⁹ Anlage 14 (AG 1 – 20) Der Vorschlag wurde seitens der vom SPD-Präsidium eingesetzten Projektgruppe „Nachhaltige Finanzpolitik“ erarbeitet.

BMF¹⁰ die Mitgliedschaft des Bundesministers der Finanzen, der Finanzminister der Länder sowie des Bundesministers für Wirtschaft vor. Abweichend hiervon sieht der Vorschlag Hamburgs¹¹ zusätzlich einen Vertreter der Bundesbank als reguläres Mitglied vor, Nordrhein-Westfalen¹² als sachverständiges Mitglied ohne Stimmrecht. Weiter gibt es Forderungen, wonach bei Bedarf Sachverständige (Vorschlag Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen) bzw. der Sachverständigenrat (Vorschlag Hamburg) zur Beratung hinzugezogen werden sollen.¹³ Als Vorsitzenden sieht der Vorschlag des BMF den Bundesminister der Finanzen vor, der Vorschlag Hamburgs¹⁴ sieht einen jährlichen Wechsel zwischen dem BMF und dem Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz, ein weiterer aus Rheinland-Pfalz¹⁵ den gemeinsamen Vorsitz beider vor.

Für die **Beschlussfassung** ist nach dem Vorschlag des BMF¹⁶ eine 2/3-Mehrheit erforderlich, für die Stimmverteilung wird für den Bund und je Land jeweils eine Stimme vorgeschlagen, wobei betroffene Mitglieder nicht stimmberechtigt sein sollen. Abweichend hiervon werden seitens Hamburgs¹⁷ für die Beschlussfassung einfache Mehrheit, seitens Nordrhein-Westfalens¹⁸ die Stimme des Bundes und der Mehrheit der Länderstimmen (Gewichtung der Länderstimmen wie im Bundesrat) vorgeschlagen, wobei bei einer Entscheidung über die Verletzung der Schuldengrenze eine 2/3-Mehrheit gelten soll. Beim Sitzungsrhythmus liegen die Vorschläge bei mindestens ein oder zwei Sitzungen im Jahr¹⁹.

1.2 Aufgaben des Stabilitätsrates

Der Vorschlag des BMF²⁰ sieht als **Hauptaufgabe** des Stabilitätsrates die regelmäßige Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern (einschl. Gemeinden) im Hinblick auf die Gefahr einer Haushaltsnotlage an sowie die Durchführung von Sanierungsverfahren in zwei Stufen bei drohender Haushaltsnotlage bzw. eingetretener Haushaltsnotlage vor. Weitere Aufgaben, z.B. die Überwachung von Verpflichtungen bei Gewährung von Konsolidierungshilfen oder finanzstatistisches Benchmarking, können durch Gesetz übertragen werden.

In Abweichung hiervon sehen die Vorschläge aus Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und von MdB Jochen-Konrad Fromme²¹ als eine Hauptaufgabe die Überwachung der Einhaltung der neuen Schuldenregel vor. Weiter wird die Überwachung der gesamtstaatlichen Einhaltung der europäischen Vorgaben („Maastricht-Kriterien“) als Aufgabe vorgeschlagen. Nordrhein-Westfalen²² schlägt als weitere Aufgabe Empfehlungen für die Koordinierung der Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden vor. Seitens Rheinland-Pfalz²³ wird neben der Vermeidung krisenhafter Entwicklungen in den Haushalten von Bund und Ländern und der Einhaltung der Europäischen Vorgaben das Aufgabenspektrum um die Vereinbarung und

¹⁰ Anlage 7 (AG 1 – 18) In der ersten Fassung des Vorschlags, Anlage 1 (AG1 – 06) war die Zusammensetzung noch in modifizierter Form (Teilnahmemöglichkeit des Bundesministers für Wirtschaft sowie von Vertretern der kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesbank) vorgesehen.

¹¹ Anlage 10 (AG 1 – 05),

¹² Anlage 11 (AG 1 – 08)

¹³ Anlage 14 (AG 1 – 20) und Anlage 11 (AG 1 – 08) sowie Anlage 10 (AG 1 – 05)

¹⁴ Anlage 10 (AG 1 – 05)

¹⁵ Anlage 14 (AG 1 – 20)

¹⁶ Anlage 7 (AG 1 – 18)

¹⁷ Anlage 10 (AG 1 – 05)

¹⁸ Anlage 11 (AG 1 – 08)

¹⁹ Anlage 1 (AG 1 – 06) und Anlage 7 (AG 1 – 18) sowie Anlage 10 (AG 1 – 05) und Anlage 11 (AG 1 – 08)

²⁰ Anlage 1 (AG 1 – 06) und Anlage 6 (AG 1 – 18)

²¹ Anlage 8 (AG 1 – 02), Anlage 10 (AG 1 – 05), Anlage 11 (AG 1 – 08), Anlage 3 (AG 1 – 10)

²² Anlage 11 (AG 1 – 08)

²³ Anlage 14 (AG 1 – 20)

Überwachung von Übergangspfaden für Gebietskörperschaften erweitert, die eine mögliche neue Schuldengrenze nicht unmittelbar einhalten können.

1.3 Handlungsinstrumente und Sanktionen

Der Vorschlag des BMF²⁴ sieht als **Handlungsinstrument** zunächst eine regelmäßige Überwachung und jährliche Beratung über die aktuelle Haushaltslage von Bund und Ländern (einschl. Gemeinden) vor. Dazu sollen die jeweiligen Gebietskörperschaften einen Bericht vorlegen, der die Darstellung bestimmter **Kennziffern** zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten soll. Der Stabilitätsrat soll geeignete Kennziffern festlegen. Vorgelegte Haushaltskennziffern und Schlussfolgerungen des Stabilitätsrates werden veröffentlicht.

In Ergänzung hierzu schlägt das Land Rheinland-Pfalz²⁵ vor, die Berichte der Gebietskörperschaften gegebenenfalls von einer unabhängigen Institution erstellen zu lassen, darüber hinaus soll auch das Ergebnis der Projektion der mittelfristigen Finanzplanung veröffentlicht werden. Hamburg²⁶ und Rheinland-Pfalz²⁷ legen zu den festzulegenden Kennziffern konkretisierende Anforderungen vor, von Hamburg werden zudem erhöhte Anforderungen an die vorzulegende mittelfristige Finanzplanung aufgestellt (s. dazu im einzelnen unten 1.4).

Der Vorschlag des BMF²⁸ sieht als weiteres Handlungsinstrument die Einleitung einer Prüfung vor, ob dem Bund oder einem Land einschl. Gemeinden eine Haushaltsnotlage droht. Der Stabilitätsrat beschließt aufgrund des Prüfberichts, ob eine Haushaltsnotlage droht. Dabei sollen für den Bund gegenüber den Ländern abweichende Kennzahlen und Schwellenwerte möglich sein.

Rheinland-Pfalz²⁹ regt hierzu an, das Vorliegen einer drohenden Haushaltsnotlage gesetzlich zu definieren.

Kritisiert wird, dass nach der vorgeschlagenen Regelung für den Bundesminister der Finanzen oder ein Viertel der Landesfinanzminister die Möglichkeit bestehe, eine Überprüfung der Haushaltslage einer Gebietskörperschaft grundlos zu fordern. Rheinland-Pfalz³⁰ schlägt vor, diese Möglichkeit zu streichen. Rheinland-Pfalz³¹ fordert weiter, dass der Stabilitätsrat parallel zur Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage eine Prüfung einleiten soll, welche Umstände zu der in der betreffenden Gebietskörperschaft möglicherweise drohenden Haushaltsnotlage beigetragen haben, und darüber ebenfalls zu beschließen. Nach dem Vorschlag Hamburgs³² führt die Feststellung einer Überschreitung der vereinbarten Schwellenwerte oder Schuldengrenze automatisch zu einer „besonderen Auskunftspflicht“, eine besondere Überprüfung der Haushaltslage ist nicht vorgesehen.

Nach Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage für Bund oder Land sieht der Vorschlag des BMF³³ als weiteres Handlungsinstrument die Vereinbarung eines **Sanierungsprogramms**

²⁴ Anlage 1 (AG 1 – 06), Anlage 7 (AG 1 – 18)

²⁵ Anlage 14 (AG 1 – 20)

²⁶ Anlage 10 (AG 1 – 05)

²⁷ Anlage 14 (AG 1 – 20)

²⁸ Anlage 1 (AG 1 – 06), Anlage 7 (AG 1 – 18)

²⁹ Anlage 14 (AG 1 – 20)

³⁰ Anlage 14 (AG 1 – 20)

³¹ Anlage 14 (AG 1 – 20)

³² Anlage 10 (AG 1 – 05)

³³ Anlage 1 (AG 1 – 06), Anlage 7 (AG 1 – 18) Das Konzept des BMF wurde dahingehend geändert, dass der Bund ebenfalls in eine drohende Haushaltsnotlage und damit in die erste Stufe des Sanierungsverfahrens geraten kann.

mit einer Laufzeit von grundsätzlich fünf Jahren vor, welches Vorgaben über den angestrebten Abbaupfad der jährlichen Nettokreditaufnahme und die geeigneten Sanierungsmaßnahmen enthält. Nach dem Vorschlag von Rheinland-Pfalz³⁴ sollte sichergestellt sein, dass Sanierungsprogramm und die Vereinbarung über den angestrebten Abbaupfad der Kreditaufnahme der Verbesserung der strukturellen Haushaltslage dienen. Weiter möchte Rheinland-Pfalz, dass der Stabilitätsrat, wenn er bei Einleitung eines Sanierungsverfahrens feststellt, dass eine drohende Haushaltsnotlage zu einem erheblichen Teil in finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen begründet liegt, auch darüber Beschluss fassen soll, dass eine Notwendigkeit von Maßnahmen zur Änderung dieser Rahmenbedingungen besteht.

Nach dem Vorschlag des BMF³⁵ folgt bei erfolglosem Verlauf der ersten Sanierungsstufe die Prüfung, ob eine Haushaltsnotlage bei einem Land eingetreten ist. Ist dies der Fall, stellt der Stabilitätsrat das Scheitern des ersten Sanierungsverfahrens fest. Die Bundesregierung legt daraufhin einen vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates zu beschließenden Gesetzentwurf vor, in dem die Haushaltsnotlage und der Beginn der zweiten Stufe des Sanierungsverfahrens festgestellt werden. Das Land wird dabei als Sanktionsmaßnahme durch Bundesgesetz befristet verpflichtet und ermächtigt, von bundesgesetzlichen Regelungen abzuweichen (Aufschläge zu bundesgesetzlich geregelten Steuern und/oder Standardabsenkungen bei Leistungsgesetzen). Stabilitätsrat und Land vereinbaren erneut ein verbindliches Sanierungsprogramm.

Der Vorschlag des Landes Rheinland-Pfalz³⁶ verzichtet auf eine zweite Stufe des Sanierungsverfahrens und damit auf Sanktionen. Auch andere Mitglieder der Kommission haben einen Verzicht auf die zweite Sanierungsstufe vorgeschlagen. Der Vorschlag Hamburgs³⁷ fordert für Bund und Länder im zweiten oder dritten Jahr mit wiederholter Feststellung der Überschreitung der vereinbarten Schwellenwerte oder der Schuldengrenze durch den Stabilitätsrat automatisch die Erhebung einer Zulage zur Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld. Nordrhein-Westfalen³⁸ sieht für Bund und Länder bei Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass die neue Schuldenregel nicht eingehalten wird, automatisch im Folgejahr der Entscheidung einen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftssteuer von 1 v.H. der Bemessungsgrundlage vor. Der Vorschlag von MdB Jochen-Konrad Fromme³⁹ sieht bei fehlendem Tilgungsplan für nicht dem Grundgesetz entsprechende Kredite die Verpflichtung für Bund oder Land vor, die Fehlbeträge spätestens im zweiten auf die Kreditaufnahme folgenden Haushaltsjahr in den Haushaltsplan der nächsten drei Haushaltsjahre einzustellen.

1.4 Finanzstatistisches Benchmarking und Finanzrahmenplanung

Das BMF⁴⁰ schlägt vor, der Stabilitätsrat solle allgemein geltende geeignete **Kennziffern** für die regelmäßige Haushaltsüberwachung festlegen. Ein finanzstatistisches **Benchmarking** kann ihm als weitere Aufgabe übertragen werden.

Aus der Arbeitsgruppe wird teilweise gefordert, dass für die Kennziffern eine Festlegung bereits durch die Bundesstaatskommission erfolgen solle. Rheinland-Pfalz⁴¹ hält gesetzlich konkretisierte Anforderungen an die Kennziffern im Hinblick auf die Zielsetzungen des

³⁴ Anlage 14 (AG 1 – 20)

³⁵ Anlage 1 (AG 1 – 06), Anlage 7 (AG 1 – 18)

³⁶ Anlage 14 (AG 1 – 20)

³⁷ Anlage 10 (AG 1 – 05)

³⁸ Anlage 11 (AG 1 – 08)

³⁹ Anlage 3 (AG 1 – 10)

⁴⁰ Anlage 1 (AG 1 – 06), Anlage 7 (AG 1 – 18)

⁴¹ Anlage 14 (AG 1 – 20)

Frühwarnsystems für erforderlich. Diese sollen u.a. die unterschiedlichen Rahmenbedingungen von Flächen- und Stadtstaaten berücksichtigen und die strukturelle Situation der Haushalte abbilden. Der Vorschlag Hamburgs⁴² sieht vor, dass gemeinsame Indikatorengruppen für Bund und Länder zu bestimmen sind, die den Anforderungen an Aktualität, Verlässlichkeit, Vergleichbarkeit und Transparenz genügen. Als Kennzahlen sind Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote, Primärsaldo und Zins-Steuer-Quote einzubeziehen.

Zudem stellt Hamburg⁴³ weitere Vorgaben zur vorzulegenden **mittelfristigen Finanzplanung** auf, der künftig verbindliche Eckwerte zu Grunde gelegt werden sollen, die in einem jährlichen Finanzplanrahmengesetz festgestellt werden. Diese Eckwerte sollen Annahmen zu Gesamteinnahmen und globalen Ausgabenobergrenzen für bestimmte Kernaufgabenfelder enthalten.

Nordrhein-Westfalen⁴⁴ fordert, im Rahmen der Koordinierungstätigkeit des Stabilitätsrates sollten eine einheitliche Systematik der Finanzplanungen aufgestellt sowie einheitliche volks- und finanzwirtschaftliche Annahmen für die Finanzplanungen ermittelt werden. Berlin⁴⁵ schlägt vor, gemeinsame Grundsätze für eine mehrjährige Finanzplanung sowie für die Sicherstellung der **Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten** durch ein Bundesgesetz zu regeln.

2 Konsolidierungshilfe, Altschuldenhilfe (Art. 143d GG neu)

Im Verlauf früherer Kommissionssitzungen hatten verschiedene Länder unter Hinweis auf ihre Finanzsituation ihre Zustimmung zur Einführung strengerer Schuldengrenzen damit verknüpft, dass ihnen auf dem Weg zu ausgeglichenen Haushalten finanzielle Unterstützung gewährt wird. In ihrem Eckpunktepapier⁴⁶ haben sich die Vorsitzenden dafür eingesetzt, dass einzelne Länder im Rahmen verbindlicher Vorgaben und nach Maßgabe allgemeiner Kriterien ein Angebot für konkrete Finanzhilfen erhalten sollen.

Auf der Basis dieses Eckpunktepapiers hat das BMF als Diskussionsgrundlage Lösungsvorschläge⁴⁷ zum Themenbereich Konsolidierungshilfen erarbeitet, zu dem in der Folge verschiedene Mitglieder der Kommission kritisch und zum Teil mit eigenen Vorschlägen Stellung genommen haben. Daraufhin haben die Vorsitzenden sowohl das BMF als auch die Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein gebeten, ihre Lösungsvorschläge⁴⁸ in gesetzlich ausformulierter Form vorzulegen, um die unterschiedlichen Positionen regelungstechnisch alternativ darzustellen.

Die Arbeitsgruppe hat gründlich erwogen, ob und unter welchen Voraussetzungen einzelne Länder in Abhängigkeit zusätzlicher Eigenanstrengungen finanzielle Hilfen erhalten sollten. Unterschiedliche Positionen hinsichtlich der Voraussetzungen, der Höhe, der Laufzeit, des Verteilungsmaßstabes und der Finanzierung dieser Hilfen bleiben bestehen. Einen gänzlich anderen Weg schlägt Hessen⁴⁹ vor. Hiernach gründen Bund und Länder einen Schuldenfonds, in den sie ihre aufgelaufenen Kreditmarktschulden komplett einbringen. Der Fonds würde die Schuldenlast verwalten und könnte einzelnen Ländern befristete Finanzhilfen gewähren.

⁴² Anlage 10 (AG 1 – 05)

⁴³ Anlage 10 (AG 1 – 05)

⁴⁴ Anlage 11 (AG 1 – 08)

⁴⁵ Anlage 8 (AG 1 – 02)

⁴⁶ Anlage 18 (Kommissionsdrucksache 128)

⁴⁷ Anlage 1 (AG 1 – 06)

⁴⁸ BMF Anlage 6 (AG 1 – 16), BE, HB, SL und SH Anlage 13 (AG 1 – 17)

⁴⁹ Anlage 19 (Kommissionsdrucksache 131)

2.1 Voraussetzungen

Das BMF⁵⁰ sieht in seinem Vorschlag eine Verpflichtung der Hilfe empfangenden Länder zur Einhaltung eines mit dem Stabilitätsrat verbindlich vereinbarten **Konsolidierungspfades** mit dem Ziel vor, spätestens bis 2014 einen ausgeglichenen Finanzierungssaldo zu erreichen bzw. ihn in allen Jahren des Hilfebezugs beizubehalten. Demgegenüber verknüpft der Vorschlag der MdB Ernst Burgbacher und Dr. Volker Wissing⁵¹ die Gewährung von „Zinsspitzenhilfen“ an die Länder mit deren Einhaltung eines strikten **Neuverschuldungsverbots**. Der Vorschlag von Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein⁵² beinhaltet hingegen den Wunsch, die vereinbarten Konsolidierungspfade flexibel zu handhaben.

2.2 Höhe

Das BMF⁵³ bietet den Länder jeweils hälftig von Bund und Ländern zu finanzierende Konsolidierungshilfen im **Gesamtvolumen** von jährlich rund 692 Mio. € (netto) an. Hiervon sollen die fünf Länder (jeweils netto) Berlin 280 Mio. €, Bremen 176 Mio. €, Saarland 82 Mio. €, Sachsen-Anhalt 129 Mio. € und Schleswig-Holstein 24 Mio. € erhalten. Demgegenüber orientiert sich die Forderung der vier Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein⁵⁴ zunächst am Eckpunktepapier der Vorsitzenden⁵⁵, in dem ein mögliches Hilfevolumen von 1,0 bis 1,2 Mrd. € genannt wird. Sie kommen nach eigenen Berechnungen zu dem Ergebnis, dass jährlich sogar 1,4 Mrd. € (Berlin 290 Mio. €, Bremen 465 Mio. €, Saarland 383 Mio. €, Schleswig-Holstein 262 Mio. €) notwendig seien, um sie schrittweise in die Lage zu versetzen, eine striktere Schuldenbremse einhalten zu können. In einer weiteren Stellungnahme fordert MdL Winfried Kretschmann⁵⁶, als einer der Vertreter der Landtage, eine Altschulden-/Konsolidierungshilfe mit einem jährlichen Volumen von 1,4 – 1,8 Mrd. €.

2.3 Laufzeit

Während das BMF⁵⁷ in seinem Vorschlag für die Gewährung von Konsolidierungshilfen einen **Zeitraum** von 2010 bis 2014 vorsieht, fordern die o.g. vier Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein⁵⁸ Konsolidierungshilfen bis zum Jahr 2019 (einschließlich).

2.4 Verteilungsmaßstab

Weit gehende Einigkeit besteht in der Festlegung der Anspruchsvoraussetzungen auf Basis der Daten des Jahres 2007.

Das BMF⁵⁹ schlägt als **Verteilungsmaßstab** für Konsolidierungshilfen die übermäßige Zinslast eines Landes im Verhältnis zum Länderdurchschnitt vor, gemessen in Zinsausgaben je Einwohner. Hierbei soll ein Schwellenwert für Stadtstaaten von 250 v.H. und für Flächenstaaten von 125 v.H. des Länderdurchschnitts gelten. Die vier Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein⁶⁰ schlagen vor, eine übermäßige Zinslast im Vergleichsjahr 2007 an der Zins-Steuer-Quote je Einwohner zu bemessen (650 Mio. €) und in die Berechnung außerdem den Finanzierungssaldo unter Berücksichtigung der Vorbelastungen durch Versorgungsausgaben und der Zinsausgaben der Kommunen einzubeziehen

⁵⁰ Anlage 6 (AG 1 – 16)

⁵¹ Anlage 21 (Kommissionsdrucksache 133)

⁵² Anlage 13 (AG 1 – 17)

⁵³ Anlage 6 (AG 1 – 16)

⁵⁴ Anlage 13 (AG 1 – 17)

⁵⁵ Anlage 18 (Kommissionsdrucksache 128)

⁵⁶ Anlage 17 (AG 1 – 19)

⁵⁷ Anlage 6 (AG 1 – 16)

⁵⁸ Anlage 13 (AG 1 – 17)

⁵⁹ Anlage 6 (AG 1 – 16)

⁶⁰ Anlage 13 (AG 1 – 17)

(750 Mio. €). MdL Winfried Kretschmann⁶¹ empfiehlt als Schwellenwert eine über 0,15 liegende Zins-Finanzkraft-Quote. Hamburg⁶² kritisiert diesen Vorschlag als nicht maßstabgerecht und will die Belastungsgrenze für Stadtstaaten unterhalb von 250 v.H. festzuschreiben, um damit eine fiktive kommunale Zinslast abzurechnen. OB Christian Ude⁶³ (Deutscher Städtetag) erwartet, dass die Kommunen in alle Programme zur Altschuldenhilfe eingebunden werden.

2.5 Finanzierung

Die Vorschläge von BMF und den vier Ländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein gehen nach Maßgabe des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden davon aus, dass die **Finanzierung** der Konsolidierungshilfen je zur Hälfte durch Bund und Länder erfolgt. Das BMF⁶⁴ schlägt vor, den Länderbeitrag durch einen Umsatzsteuervorwegabzug aufzubringen und somit die Lastentragung zwischen den Ländern nach deren Einwohnerzahl aufzuteilen. Hamburg⁶⁵ meint, dass der BMF-Vorschlag den verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen horizontalen Ausgleichsmechanismus nicht entspreche. Diese lägen höher als bei Bundesergänzungszuweisungen. Der von MdL Winfried Kretschmann⁶⁶ eingebrachte Vorschlag schreibt den Finanzierungsanteil des Bundes auf jährlich 600 Mrd. € fest. Die restlichen Finanzierungsanteile an den Konsolidierungshilfen in einer Höhe zwischen 0,8 und 1,2 Mrd. € sollen durch eine gleiche prozentuale Entnahme aus den Umsatzsteueranteilen der Länder aufgebracht werden. Thüringen⁶⁷ hält die Beteiligung finanzschwacher Länder an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen für nicht tragbar und fordert einen entsprechend angepassten Finanzierungsschlüssel. Mecklenburg-Vorpommern⁶⁸ sieht sich als finanzschwaches Land nicht in der Lage, sich an der Finanzierung weitreichender Konsolidierungshilfen zu beteiligen.

3 Schuldengrenze (Art. 109 Abs. 3 GG neu, Art. 115 GG neu)

Zur Vorbereitung der Erörterungen in der AG 1 hat das BMF einen synoptisch aufbereiteten Vorschlag⁶⁹ eingebracht. Nachdem dieser Vorschlag in der 2. Sitzung der AG 1 eingehend diskutiert wurde, haben die Vorsitzenden das BMF gebeten, ausgehend von dem vorliegenden Text und den alternativen Vorschlägen, überarbeitete Formulierungshilfen⁷⁰ vorzulegen, die die Grundlage der weiteren Diskussion bildeten.

3.1 Schuldenbegrenzung/Schuldenverbot

Wie im Eckpunktepapier der Vorsitzenden⁷¹ dargelegt, ist das Ziel der Föderalismuskommission II, für nachhaltige und generationengerechte öffentliche Finanzen und Haushalte zu sorgen und weitere Schuldenaufnahmen wirksam und dauerhaft zu begrenzen. In diesem Sinne besteht in der AG 1 verbreitet die Absicht, in einem engen Bezug zu den europarechtlichen Verpflichtungen aus Art. 104 EGV den Grundsatz ausgeglichener

⁶¹ Anlage 17 (AG 1 – 19)

⁶² Anlage 5 (AG 1 – 13)

⁶³ Anlage 24 (Kommissionsdrucksache 140)

⁶⁴ Anlage 6 (AG 1 – 16)

⁶⁵ Anlage 5 (AG 1 – 13)

⁶⁶ Anlage 17 (AG 1 – 19)

⁶⁷ Anlage 15 (AG 1 – 22)

⁶⁸ Anlage 25 (Kommissionsdrucksache 141)

⁶⁹ Anlage 2 (AG 1 – 07)

⁷⁰ Anlage 7 (AG 1.– 18)

⁷¹ Anlage 18 (Kommissionsdrucksache 128)

Haushalte in eine Reform des Art. 109 GG aufzunehmen. Demgegenüber lehnt der Vorschlag von MdB Bodo Ramelow⁷² die Einführung neuer Schuldenbremsen ab und empfiehlt, Teile der Goldreserven der Bundesbank für die Entschuldung der Gebietskörperschaften zu nutzen.

Unterschiedliche Auffassungen bestehen aber über die Ausgestaltung der **Schuldenbegrenzung** bis hin zum **Schuldenverbot** in Normalzeiten. Der Vorschlag des BMF⁷³ schreibt in konjunktureller Normallage (bereinigt um eine konjunkturelle Komponente und ohne Berücksichtigung finanzieller Transaktionen) zwar grundsätzlich ausgeglichene Haushalte bei Bund und Ländern vor. Er lässt aber eine Abweichung beim Bund bis zu 0,35 v.H. und bei der Ländergesamtheit bis zu 0,15 v.H. des gesamtstaatlichen nominalen BIP zu (**strukturelle Komponente**). Die Höchstgrenze verändert sich um den Saldo der finanziellen Transaktionen. Defizite von **Kommunen** und **Sozialversicherungsträgern** bleiben dabei unberücksichtigt⁷⁴. Weitere Ausnahmen sind für den Fall außergewöhnlicher Ereignisse vorgesehen.

Restriktiver ist der Vorschlag von MdB Ernst Burgbacher und MdB Dr. Volker Wissing⁷⁵. Er schreibt – außer für Notsituationen – ein absolutes **Neuverschuldungsverbot** fest, lediglich begrenzte Kassenverstärkungskredite sollen zulässig bleiben. Ähnlich fordert Niedersachsen⁷⁶, bei der Aufstellung der Haushaltspläne von Bund und Ländern ein absolutes Neuverschuldungsverbot zu beachten. Eventuelle Schuldenaufnahmen aus dem Haushaltsvollzug (z.B. in der Folge von Naturkatastrophen) müssen jeweils innerhalb von zwei Jahren abgebaut werden.

Nordrhein-Westfalen⁷⁷ verlangt grundsätzlich ausgeglichene Haushalte. Kredite dürfen zwar noch bis zur Höhe von 0,5 v.H. des BIP aufgenommen werden, in diesen Fällen besteht aber eine **Rückführungsverpflichtung** innerhalb von drei Jahren. Ähnlich fordert auch MdB Jochen-Konrad Fromme⁷⁸ – bereinigt um konjunktur- und vermögensbedingte Effekte – ausgeglichene Haushalte. Die Rückführung von grundgesetzwidrig aufgenommenen Krediten wäre spätestens nach zwei Jahren in die Haushaltspläne der folgenden drei Jahre einzustellen. Der Vorschlag von MdB Fritz Kuhn⁷⁹ schreibt über einen Konjunkturzyklus ausgeglichene Haushalte vor, lässt dabei aber Kredite bis zur Höhe der **Nettoinvestitionen** unberücksichtigt. Hamburg⁸⁰ hält einen Haushaltsausgleich über einen Mehrjahreszeitraum für ausreichend. Ähnlich schlägt Berlin⁸¹ vor, grundsätzlich ausgeglichene Haushalte zu fordern, aber Abweichungen mit qualifizierter (noch festzulegender) Mehrheit im zuständigen Parlament zuzulassen. Der Präsident des Deutschen Landkreistages, Hans-Jörg Duppre⁸², spricht sich im Gegensatz zum Vorschlag des BMF für die Berücksichtigung der Kommunen und der Sozialversicherung bei den Regelungen zur Schuldenbegrenzung aus. OB Christian Ude⁸³ (Deutscher Städtetag) erwartet, dass die strukturellen Verschuldungsspielräume der Kommunen nicht eingeschränkt werden. Landtagspräsident Martin Kayenburg⁸⁴, einer der Vertreter der Landtage, weist darauf hin, dass eine bundesverfassungsrechtliche Schuldenregelung für die Länder die Grenzen der „Ewigkeitsgarantie“ in Art. 79 Abs. 3 GG nicht überschreiten darf

⁷² Anlage 23 (Kommissionsdrucksache 139)

⁷³ Anlage 7 (AG 1 – 18)

⁷⁴ Anlage 2 (Anlage 2 zu AG 1 – 07)

⁷⁵ Anlage 21 (Kommissionsdrucksache 133)

⁷⁶ Anlage 9 (AG 1 – 04)

⁷⁷ Anlage 11 (AG 1 – 08)

⁷⁸ Anlage 3 (AG 1 – 10)

⁷⁹ Anlage 4 (AG 1 – 11)

⁸⁰ Anlage 10 (AG 1 – 05)

⁸¹ Anlage 8 (AG 1 – 02)

⁸² Anlage 16 (AG 1 – 12)

⁸³ Anlage 24 (Kommissionsdrucksache 140)

⁸⁴ Anlage 22 (Kommissionsdrucksache 134)

und für die Haushaltsgesetzgeber in den Ländern ausreichend Spielräume erhalten bleiben müssen.

Einvernehmen besteht über die Notwendigkeit, jedenfalls in **Notsituationen** Kredite aufzunehmen zu können.

3.2 Konjunkturelle Verschuldungskomponente

Im Rahmen der AG 1 wird mehrheitlich ein „**konjunkturbedingtes Atmen**“ der Haushalte für erforderlich gehalten. Zum Verfahren der Konjunkturbereinigung bei Bund und Ländern existieren unterschiedliche Vorschläge. Ein Baustein des Vorschlags des BMF⁸⁵ ist eine konjunkturelle Verschuldungskomponente. Mit ihr soll die zulässige konjunkturell bedingte Abweichung von einem in konjunkturellen Normalzeiten ausgeglichenen Haushalt berechnet und so die symmetrische Berücksichtigung des Konjunkturverlaufs sichergestellt werden. In konjunkturell schlechten Zeiten wird eine zusätzliche Kreditaufnahme zugelassen; in konjunkturell guten Zeiten müssen entsprechende Überschüsse erwirtschaftet werden. Weicht die tatsächliche von der zulässigen Kreditaufnahme ab, weil die Konjunktur sich anders entwickelte als zuvor erwartet, wird diese Abweichung auf ein Verrechnungskonto/Kontrollkonto gebucht (s.u. 3.4).

Nordrhein-Westfalen⁸⁶ schlägt vor, auf eine besondere konjunkturelle Verschuldungskomponente zu verzichten und Konjunkturschwankungen über den zugelassenen Verschuldungsrahmen (s.o. 3.1) abzufangen. Der Vorschlag von MdB Fritz Kuhn⁸⁷ fordert, dass jede konjunkturbedingte Verschuldung über einen Konjunkturzyklus hinweg auszugleichen ist. Nach dem Vorschlag von Rheinland-Pfalz⁸⁸ können die Länder eigene Regelungen zur Glättung der Schwankungen ihrer Steuereinnahmen treffen (Vorgabe: keine neue Verschuldung über den Konjunkturzyklus hinweg).

3.3 Strukturelle Verschuldungskomponente und Frage einer Begründungspflicht

Das BMF⁸⁹ will als zweiten Baustein eine **strukturelle Verschuldungskomponente** einführen. Sie soll sich auf bis zu 0,35 v.H. des BIP für den Bund und 0,15 v.H. für die Länder belaufen. Bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz darf diese Grenze um bis zu 3 v.H. der veranschlagten Steuereinnahmen überschritten werden. Diesen Verschuldungsspielraum will das BMF ohne eine Begründungspflicht als pauschaliertes Finanzierungsinstrument insbesondere für Investitionen und Nachhaltigkeitsausgaben einräumen. Alternativ hat das BMF⁹⁰ eine Formulierungshilfe vorgelegt, die den Grundsatz des Haushaltsausgleichs in den Vordergrund stellt und die strukturelle Verschuldung als begründungspflichtige Abweichung ausgestaltet.

Nach den Vorstellungen unter anderem von Niedersachsen⁹¹ und Nordrhein-Westfalen⁹² sowie von MdB Jochen-Konrad Fromme⁹³ sollte eine strukturelle Verschuldung generell unzulässig sein.

⁸⁵ Anlage 7 (AG 1 – 18)

⁸⁶ Anlage 11 (AG 1 – 08)

⁸⁷ Anlage 4 (AG 1 – 11)

⁸⁸ Anlage 20 (Kommissionsdrucksache 132)

⁸⁹ Anlage 5 (AG 1 – 18)

⁹⁰ Anlage 7 (AG 1 – 18)

⁹¹ Anlage 9 (AG 1 – 04)

⁹² Anlage 11 (AG 1 – 08)

⁹³ Anlage 3 (AG 1 – 10)

MdB Fritz Kuhn⁹⁴ schlägt vor, eine Kreditfinanzierung bis zur Höhe der Nettoinvestitionen zu ermöglichen. Der Vorschlag von Berlin⁹⁵ sieht eine allgemeine (strukturelle und konjunkturelle), der von Rheinland-Pfalz⁹⁶ eine strukturelle Verschuldungskomponente bis zur maximalen Höhe von 0,5 v.H. des BIP für den Bund und 0,25 v.H. für die Ländergesamtheit vor. Gegebenenfalls lässt Rheinland-Pfalz eine Verschuldung der Kommunen bis zur Höhe der Netto-Investitionen zu.

Nordrhein-Westfalen⁹⁷ lehnt eine strukturelle Verschuldungsmöglichkeit ab, möchte mit seinem Vorschlag aber eine Kreditaufnahme bis zu insgesamt maximal 0,5 v.H. des BIP ermöglichen, wovon der Bund 55% und die Länder 45 % in Anspruch nehmen dürfen.

Nach dem Vorschlag von MdL Winfried Kretschmann⁹⁸ soll die strukturelle Verschuldungskomponente zeitlich gestaffelt werden, i.e. ab 2013 bis zu 0,75 v.H. des BIP und ab 2016 bis zu 0,50 v.H. des BIP betragen. Ab dem Jahr 2019 soll dann ein Schuldenstopp greifen. Die Aufteilung der Schuldenschränke zwischen Bund und Ländern soll nach der jeweiligen Finanzkraft erfolgen. Bei Überschreiten der Schuldenschränke sind „Strafzahlungen“ in Höhe von 5 v.H. an einen Altschuldenhilfe-Fonds zu leisten.

3.4 Verrechnungskonto

Dritter Baustein des BMF-Modells ist ein Verrechnungskonto. Auf diesem werden Abweichungen der tatsächlichen strukturellen Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditaufnahme festgehalten, die sich im Haushaltsvollzug ergeben haben. Diese Abweichungen können auf Schätzfehlern beruhen, aber auch dann entstehen, wenn die Konjunktur sich anders entwickelt als man erwartet hatte. Bei Überschreiten festzulegender negativer Schwellenwerte entsteht eine Ausgleichspflicht.

3.5 Verschuldung in Ausnahmesituationen

Nahezu Einigkeit besteht über die Zulässigkeit einer Kreditaufnahme in **Notfallsituationen**. Das BMF⁹⁹ hält die möglichen Fallgestaltungen für unüberschaubar und schlägt deshalb vor, Notfallsituationen nicht tatbestandlich einzugrenzen, sondern sie an ein hohes parlamentarisches Quorum zu binden (zwei Drittel/drei Fünftel). Alternativ hat das BMF¹⁰⁰ eine Formulierungshilfe vorgelegt, nach der eine Kreditaufnahme in Fällen außergewöhnlicher Ereignisse, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, mit Kanzlermehrheit beschlossen werden kann.

Höhere Hürden für eine Kreditaufnahme in außerordentlichen und unvorhersehbaren Notsituationen fordern Nordrhein-Westfalen¹⁰¹, MdB Fritz Kuhn¹⁰² und MdL Winfried Kretschmann¹⁰³. Sie sehen in allen Fällen eine Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder

⁹⁴ Anlage 4 (AG 1 – 11)

⁹⁵ Anlage 8 (AG 1 – 02)

⁹⁶ Anlage 20 (Kommissionsdrucksache 132)

⁹⁷ Anlage 11 (AG 1 – 08)

⁹⁸ Anlage 17 (AG 1 – 19)

⁹⁹ Anlage 2 (AG 1 – 07)

¹⁰⁰ Anlage 7 (AG 1 – 18)

¹⁰¹ Anlage 11 (AG 1 – 08)

¹⁰² Anlage 4 (AG 1 – 11)

¹⁰³ Anlage 17 (AG 1 – 19)

des zuständigen Parlaments als erforderlich an. Rheinland-Pfalz¹⁰⁴ schlägt vor, die Voraussetzungen einer zusätzlichen Kreditaufnahme in Krisensituationen inhaltlich zu definieren und im übrigen an die „Kanzlermehrheit“ zu binden, damit die Exekutive bei außergewöhnlichen und unerwarteten Ereignissen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, stets voll handlungsfähig bleibt.

3.6 Tilgungspflicht

Das BMF¹⁰⁵ sieht schon aus begrifflichen und systematischen Gründen keine Pflicht zur **Tilgung** für die zulässige strukturelle Verschuldung vor, weil dann von einer strukturellen Neuverschuldung nicht mehr die Rede sein kann. Eine Rückführungspflicht für die strukturelle Verschuldung tritt nur insoweit ein, als die Regelgrenzen im Rahmen des Haushaltsvollzugs überschritten und daher auf das Kontrollkonto gebucht werden. Sobald der Saldo des Kontrollkontos größer ist als ein noch festzulegender Schwellenwert (z.B. für den Bund 1,5 bzw. 2 v.H. des BIP) setzt die Ausgleichverpflichtung ein. Über den Umfang einer Rückführungsverpflichtung der Verschuldung in Ausnahmesituationen soll fallweise gemäß Parlamentsbeschluss entschieden werden.

MdB Jochen-Konrad Fromme¹⁰⁶ fordert die **Rückführung** jeder vom Haushaltsplan abweichenden Verschuldung innerhalb von zwei Jahren. Berlin¹⁰⁷ stellt die gleiche Forderung auf, lässt aber den Zeitraum noch offen. Nach dem Vorschlag von Nordrhein-Westfalen¹⁰⁸ soll für die zulässige Verschuldung in Höhe von insgesamt maximal 0,5 v.H. des BIP eine Rückführungspflicht innerhalb von drei Jahren und für die Verschuldung in Notsituationen eine fallweise Rückführungspflicht gemäß Parlamentsbeschluss vorgeschrieben werden.

3.7 Inkrafttreten

Hinsichtlich des **Inkrafttretens** der Regelungen zur Schuldenbegrenzung schlägt das BMF noch keinen konkreten Termin vor. Ein solcher kann indirekt aus der Formulierungshilfe des BMF¹⁰⁹ zur Ausgestaltung der Konsolidierungshilfen abgeleitet werden, wonach die Empfängerländer ihre Haushalte bis Ende 2014 konsolidieren sollen. Nordrhein-Westfalen¹¹⁰ sieht für den Bund den Termin 01.01.2012 vor und erwartet für die Länder ein noch festzulegendes, gestaffeltes Inkrafttreten. Berlin¹¹¹ und Rheinland-Pfalz¹¹² schlagen ein gestaffeltes Inkrafttreten bis spätestens 01.01.2020 vor.

¹⁰⁴ Anlage 20 (Kommissionsdrucksache 132)

¹⁰⁵ Anlage 7 (AG 1 – 18)

¹⁰⁶ Anlage 3 (AG 1 – 10)

¹⁰⁷ Anlage 8 (AG 1 – 02)

¹⁰⁸ Anlage 11 (AG 1 – 08)

¹⁰⁹ Anlage 7 (AG 1 – 18)

¹¹⁰ Anlage 11 (AG 1 – 08)

¹¹¹ Anlage 8 (AG 1 – 02)

¹¹² Anlage 20 (Kommissionsdrucksache 132)

4 Anlagenverzeichnis

4.1 Vorschläge des Bundes

- Anlage 1: Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen
Vorschläge zu den Themenbereichen „Vermeidung von Haushaltsnotlagen“ und „Konsolidierungshilfen“ (AG 1 – 06)
- Anlage 2: Vorschlag für die Gesetzestexte zum Thema Schuldenregel und Argumentationspapier zur Nichteinbeziehung der Sozialversicherungen (Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen, AG 1 – 07)
- Anlage 3: Formulierungsvorschlag für die Art. 109 und 115 GG (MdB Jochen-Konrad Fromme, AG 1–10)
- Anlage 4: Eckpunkte für eine dauerhafte Schuldenbegrenzung BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (MdB Fritz Kuhn / MdB Alexander Bonde, AG 1 – 11)
- Anlage 5: Zum Vorschlag des BMF für eine „Konsolidierungshilfe“ (Schreiben der Freien und Hansestadt Hamburg/Finanzbehörde, AG 1 – 13)
- Anlage 6: Gesetzesformulierung zum Bereich „Konsolidierungshilfen“ (Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen, AG 1 – 16)
- Anlage 7: Gesetzesformulierungen zu den Bereichen „Schuldengrenze“ und „Frühwarnsystem“ (Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen, AG 1 – 18)

4.2 Vorschläge der Länder

- Anlage 8: Vorentwurf zur Neufassung von Art. 109 GG (Schreiben des Regierenden Bürgermeisters von Berlin, AG 1 – 02)
- Anlage 9: Verschuldung der öffentlichen Haushalte (Schreiben des Niedersächsischen Finanzministers, AG 1 – 04)
- Anlage 10: Vorschlag für ein Gesetz zur Schaffung und Sicherung stabiler öffentlicher Haushalte (Schreiben der Freien und Hansestadt Hamburg/Finanzbehörde, AG 1 – 05)
- Anlage 11: Vorschläge für die Themenbereiche „Frühwarnsystem“ und „Verschuldungsregelungen“ (Schreiben des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, AG 1 – 08)
- Anlage 12: Vorschlag zur Gestaltung von Konsolidierungshilfen (Schreiben des Präsidenten des Senats der Freien Hansestadt Bremen und des Ministerpräsidenten des Saarlands, AG 1 – 09)
- Anlage 13: Lösungsvorschlag zum Bereich „Konsolidierungshilfen“ (Schreiben des Präsidenten des Senats der Freien Hansestadt Bremen und des Ministerpräsidenten des Saarlands, zugleich auch für die Länder Berlin und Schleswig-Holstein, AG 1 – 17)
- Anlage 14: Vorschlag der vom SPD-Präsidium eingesetzten Arbeitsgruppe „Nachhaltige Finanzpolitik“ (Schreiben des Ministeriums der Finanzen von Rheinland-Pfalz, AG 1 – 20)
- Anlage 15: Schuldengrenze, Frühwarnsystem, Konsolidierungshilfen (Schreiben des Ministerpräsidenten des Freistaates Thüringen, AG 1 – 22)

4.3 Vorschläge der Vertreter der Landtage und der Kommunalen Spitzenverbände

- Anlage 16: Stellungnahme zu den Bereichen „Schuldengrenze“, „Frühwarnsystem“, „Konsolidierungshilfen“
(Schreiben des Präsidenten des Deutschen Landkreistages, AG 1 – 12)
- Anlage 17: Kompromissvorschlag für die Beratungen der AG 1
(Schreiben des Fraktionsvorsitzenden der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag Baden-Württemberg, AG 1 – 19)

4.4 Vorschläge in Kommissionsdrucksachen

- Anlage 18: Eckpunkte zur Modernisierung Bund-Länder-Finanzbeziehungen)
(Vorschlag der Vorsitzenden, K-Drs. 128)
- Anlage 19: Model zur Lösung des Verschuldungsproblems
(Schreiben des Hessischen Ministerpräsidenten, K-Drs. 131)
- Anlage 20: Eckpunkte der vom SPD-Präsidium eingesetzten Projektgruppe „Nachhaltige Finanzpolitik“
(Schreiben des Ministers der Finanzen Rheinland-Pfalz, K-Drs. 132)
- Anlage 21: Diskussionsentwurf für ein Gesetz zur Reform der Finanzverfassung
(Schreiben von MdB Ernst Burgbacher und MdB Dr. Volker Wissing, K-Drs. 133)
- Anlage 22: Gutachten von Prof. Dr. Hans-Peter Schneider „Schuldenregelungen des Bundes für die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen“
(Schreiben des Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages Martin Kayenburg, K-Drs. 134)
- Anlage 23: Vorschlag für eine Entlastung von Bund und Ländern
(Schreiben von MdB Bodo Ramelow, K-Drs. 139)
- Anlage 24: Beschlüsse des Präsidiums des Deutschen Städtetags zur Föderalismuskommission II
(Schreiben des Präsidenten des Deutschen Städtetages, K-Drs. 140)
- Anlage 25: Ministerpräsident a. D. Dr. Harald Ringstorff zu den Themenbereichen „Konsolidierungshilfen“ und „Steuerautonomie“
(Schreiben des Chefs der Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern, K-Drs. 141)