

Professor Dr. Ulrich Häde
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere Verwaltungsrecht,
Finanzrecht und Währungsrecht
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)
Postfach 1786, 15207 Frankfurt (Oder)



Tel.: (0335) 55 34-2670
Fax: (0335) 55 34-2525
Tel. Sekretariat: (0335) 55 34-2411
E-Mail: Haede@europa-uni.de
www.jura.euv-ffo.de/finanzrecht

Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
am 23. Januar 2012
zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP
„Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabili-
sierung des Finanzmarktes (Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz – 2. FMStG)“
BT-Drs. 17/8343

Die Stellungnahme beschränkt sich auf die Vereinbarkeit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderung von § 9 FMStFG mit den Vorgaben des Grundgesetzes für eine „Schuldenbremse“.

I. Die Schuldenbremse für den Bund

Art. 115 Abs. 2 GG schreibt in seinen Sätzen 1 und 2 vor, dass die jährliche Nettokreditaufnahme des Bund in der konjunkturellen Normallage eine Höhe von 0,35 % im Verhältnis zum nominalen BIP nicht überschreiten darf. Dieses Gebot zielt in erster Linie auf die Ansätze im Haushaltsplan. Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG geht realistischerweise davon aus, dass es im Haushaltsvollzug Abweichungen vom Haushaltsplan geben kann. Gemeint ist damit nicht die in Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG gesondert geregelte geringere oder zusätzliche Kreditaufnahme aufgrund der konjunkturellen Entwicklung, sondern eine zusätzliche strukturelle Verschuldung. Abweichungen vom Haushaltsplan können hier entstehen, wenn sich im Haushaltsvollzug erweist, dass die vorgesehenen Krediteinnahmen zu niedrig angesetzt waren.

Mit Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG hat der verfassungsändernde Gesetzgeber einerseits zum Ausdruck gebracht, dass die 0,35 %-Grenze (zuzüglich der Konjunkturkomponente) im Haushaltsvollzug nicht um jeden Preis eingehalten werden muss. Dieser Preis bestünde ansonsten entweder in Ausgabenkürzungen oder Einnahmensteigerungen, die dann insbesondere in Form von Steuererhöhungen erfolgen müssten.

Andererseits gibt er mit dieser Vorschrift aber auch das Signal, dass solche Abweichungen nach oben - anders als nach früherem Recht -¹ nur vorübergehend geduldet werden. Sie werden nämlich auf einem Kontrollkonto erfasst und müssen spätestens dann getilgt werden, wenn und soweit der über die Jahre auf diesem Kontrollkonto angesammelte Betrag den Schwellenwert von 1,5 % im Verhältnis zum nominalen BIP übersteigt. Diese nach Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG geduldete „Überziehung“ kann man neben der Konjunkturklausel des Satzes 3 und der Ausnahmeregelung in Satz 6 als zusätzliche Ausnahme von der grundsätzlichen Grenzziehung in Art. 115 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG verstehen.²

Die für den Bund geltende „Schuldenbremse“ ergibt sich nicht allein aus Art. 115 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG, sondern aus der Gesamtsicht der Regelungen des Art. 115 Abs. 2 GG. Eine im Haushaltsvollzug erforderlich gewordene zusätzliche Kreditaufnahme, die durch Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG legitimiert ist, stellt deshalb zwar eine Abweichung von der Regelgrenze dar, nicht aber einen Verfassungsverstoß.

Einer von vornherein geplanten Inanspruchnahme dieser speziellen Ausnahmeklausel würde allerdings der in Art. 110 Abs. 1 GG verankerte verfassungsrechtliche Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit entgegenstehen. Daher stellt Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG im Ergebnis eine Regelung dar, die sich auf eine nicht planbare und insoweit unvorhergesehene zusätzliche Kreditaufnahme bezieht.

Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG ermächtigt den Bundesgesetzgeber, Näheres auch zur Kontrolle und zum Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze zu regeln. Entsprechende Bestimmungen enthält § 7 des Artikel 115-Gesetzes. Mit gewissen Modifikationen wird dort die verfassungsrechtliche Verpflichtung umgesetzt, wonach eine Rückführung der auf dem Kontrollkonto angesammelten zusätzlichen Schulden grundsätzlich erst dann geboten ist, wenn der Schwellenwert von 1,5 % des BIP überschritten wird.

II. Regelungen im Entwurf des 2. FMStG

1. Änderung der Kreditermächtigung in § 9 Abs. 1 FMStFG

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP für ein Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz (2. FMStG) sieht in seinem Art. 1 Änderungen des Finanz-

¹ Vgl. nur Koriath. Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, 729 (733); Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl., 2011, Art. 115, Rn. 56.

² In diesem Sinne Lenz/Burgbacher, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2564).

marktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG)³ vor. Nach § 13 Abs. 1 FMStFG in der aktuellen Fassung waren Stabilisierungsmaßnahmen des Fonds grundsätzlich nur befristet bis zum 31.12.2010 möglich. Die vorgesehenen Änderungen reaktivieren den Fonds.

Art. 1 Nr. 15 des Gesetzentwurfs will in § 13 FMStFG das Datum 31.12.2010 durch 31.12.2012 ersetzen. Art. 1 Nr. 14 Buchst. a des Entwurfs ändert § 9 Abs. 1 FMStFG, indem er die dort bisher vorgesehene Kreditermächtigung von 50 Mrd. Euro auf 70 Mrd. Euro erhöht. Die bisherige Kreditermächtigung war bezogen auf die bis zum 31.10.2010 befristeten Stabilisierungsmaßnahmen des Fonds. Die neue Kreditermächtigung bezieht sich auf die im Rahmen der geänderten Befristung bis zum 31.12.2012 zulässigen Maßnahmen.

Der Finanzmarktstabilisierungsfonds bleibt ein Sondervermögen des Bundes i.S.v. Art. 110 Abs. 1 GG (§ 2 Abs. 2 FMStFG). Art. 115 Abs. 2 GG ließ in seiner früheren Fassung für Sondervermögen des Bundes bundesgesetzliche Ausnahmen von der Beschränkung der Kreditaufnahme zu. Der neu gefasste Art. 115 GG enthält eine solche Ausnahmeklausel nicht mehr. Nach Art. 143d Abs. 1 Satz 2 GG bleiben allerdings bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen unberührt. Das hatte zur Folge, dass die frühere Kreditermächtigung in § 9 FMStFG a.F. nicht von Art. 115 Abs. 2 GG n.F. erfasst werden konnte.

Wollte man die erwähnte Betragsänderung durch Art. 1 Nr. 14 Buchst. a des Entwurfs als bloße Erhöhung einer bestehenden Kreditermächtigung verstehen, würde auch die geänderte Kreditermächtigung von Art. 115 Abs. 2 GG jedenfalls in Höhe des alten Betrags (50 Mrd. Euro) unberührt bleiben. Die Befristung bis zum 31.12.2010 spricht jedoch dafür, nicht nur von einer Änderung der Ermächtigung auszugehen. Vielmehr tritt an die Stelle der durch Zeitablauf erledigten Ermächtigung eine vollständig neue Kreditermächtigung für den Fonds. Die Begründung des Gesetzentwurfs zu Art. 1 Nr. 14 Buchst. b geht deshalb zu Recht davon aus, dass die „für die bisherige Tätigkeit des Finanzmarktstabilisierungsfonds geltende Regelung des Artikel 143d GG [...] nicht mehr in Anspruch genommen werden“ kann.⁴

Anhaltspunkte dafür, dass neue Sondervermögen überhaupt nicht mehr errichtet werden dürften, finden sich in Art. 143d Abs. 1 GG nicht. Auch Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG wurde nicht geändert. Eine Sonderbehandlung für Schulden seit dem 1.1.2011 errichte-

³ Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Finanzmarktstabilisierungsgesetz – FMStG) vom 18.10.2008, BGBl. 2008 I, S. 1982, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 58 des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über Verkündung und Bekanntmachungen sowie der Zivilprozessordnung, des Gesetzes betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung und der Abgabenordnung vom 22.12.2011, BGBl. 2011 I, S. 3044 (3050).

⁴ Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 17/8343, S. 15, rechte Spalte.

ter Sondervermögen oder für Kreditaufnahmen von Sondervermögen aufgrund einer seither neu erteilten Kreditermächtigung findet aber nicht mehr statt. Für Kredite, die der Fonds aufnimmt, gelten deshalb wie für alle anderen Krediteinnahmen des Bundes die Regelungen des Art. 115 Abs. 2 GG.

2. Einfügung eines neuen Abs. 6 in § 9 FMStFG

Der Entwurf sieht in seinem Art. 1 Nr. 14 Buchst. b vor, § 9 FMStFG einen neuen Absatz 6 anzufügen, der lauten soll:

„Werden für Ausgaben, die keine finanziellen Transaktionen im Sinne des § 3 des Artikel 115-Gesetzes vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704) sind, Kredite aufgenommen, ist in Verbindung mit der Feststellung des übernächsten Haushaltsgesetzes ein gesonderter Beschluss des Deutschen Bundestages über die Tilgung der in diesem Umfang erhöhten Bundesschuld herbeizuführen, soweit mit dieser Kreditaufnahme die nach der Schuldenregel zulässige Kreditaufnahme überschritten worden ist. Die Tilgung hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen. Mit diesem Tilgungsplan ist sicherzustellen, dass die Tilgung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite der nach der Schuldenregel relevanten strukturellen Nettokreditaufnahme des Bundes zugerechnet wird.“

Diese neue Regelung schreibt vor, dass Kredite, die das Bundesministerium der Finanzen nach den anderen Absätzen des § 9 FMStFG, für den Fonds zur Deckung von Aufwendungen für bestimmte Stabilisierungsmaßnahmen des Fonds aufnimmt, unabhängig von deren Höhe innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen sind.

Es ist davon auszugehen, dass das jährliche Haushaltsgesetz keine Kreditermächtigungen für den Fonds enthält. Andernfalls wären solche Ermächtigungen auf die Regelgrenze für die Kreditaufnahme anzurechnen und deshalb in diesem Umfang nicht weiter problematisch.

Die durch Kreditaufnahme zu finanzierenden Aufwendungen des Fonds lassen sich aber regelmäßig nicht planen und insbesondere nicht im Vorhinein einem bestimmten Haushaltsjahr zuordnen. Bei den Maßnahmen, auf die § 9 FMStFG Bezug nimmt, handelt es sich vielmehr durchweg um solche, die erst dann notwendig werden, wenn die Stabilität des Finanzmarktes oder einzelner Akteure gefährdet ist. Soweit sich solche Aufwendungen nicht planen lassen, führen sie erst im Haushaltsvollzug zu Ausgaben, die dann in den Anwendungsbereich der nicht auf ein bestimmtes Haushaltsjahr bezogenen Kreditermächtigung des § 9 Abs. 1 FMStFG fallen.

3. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreditaufnahmen nach § 9 FMStFG

Wie für jede Kreditaufnahme des Bundes ist nach Art. 115 Abs. 1 GG für die Kreditaufnahme des BMF für den Fonds eine der Höhe nach bestimmte gesetzliche Ermächtigung erforderlich. Dem trägt § 9 FMStFG Rechnung.

Soweit die Krediteinnahmen des Fonds auf nicht planbaren Aufwendungen beruhen, die erst im Haushaltsvollzug entstehen, und soweit diese Kreditaufnahme zu einer Abweichung von der Regelgrenze des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG führt, findet Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG Anwendung. Danach sind auch diese Krediteinnahmen auf dem Kontrollkonto zu erfassen. Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 4 und 5 i.V.m. § 7 Artikel 115-Gesetz wären sie grundsätzlich zusammen mit den sonstigen aus Abweichungen resultierenden zusätzlichen Krediten erst dann zurückzuführen, wenn und soweit der Schwellenwert von 1,5 % des BIP überschritten würde.

Der im Entwurf vorgeschlagene neue § 9 Abs. 6 FMStFG weicht davon ab, indem er eine Tilgung unabhängig von dem Schwellenwert vorschreibt. Der Bundestag hat einen gesonderten Beschluss über die Tilgung in Verbindung mit der Feststellung des übernächsten Haushaltsgesetzes zu fassen. Die Begründung des Gesetzentwurfs weist darauf hin, dass das der frühestmögliche Zeitpunkt sei, weil erst nach Abschluss des laufenden Haushaltsjahres feststehe, „ob und in welchem Umfang die zulässige Kreditaufnahme nach der Schuldenregel überschritten worden ist.“⁵ Das erscheint plausibel, denn das Haushaltsgesetz für das nach der Kreditaufnahme nächste Haushaltsjahr ist nach § 110 Abs. 2 Satz 1 GG bereits vor Beginn dieses Haushaltsjahres und damit auch vor Abschluss des laufenden Haushaltsjahres festzustellen.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich, dass die Regelung des § 9 Abs. 6 FMStFG n.F. hinsichtlich der Tilgung der zusätzlich aufgenommenen Kredite Art 115 Abs. 2 Satz 4 GG zumindest entspricht. Und in den Jahren, in denen auch die Kreditaufnahme auf der Basis von § 9 FMStFG noch nicht dazu führt, dass der negative Saldo des Kontrollkontos den Schwellenwert von 1,5 % des BIP übersteigt, würden die Anforderungen aus § 9 Abs. 6 FMStFG n.F. sogar über die aus Art. 115 Abs. 2 Satz 4 und 5 i.V.m. § 7 Artikel 115-Gesetz hinausgehen.

Soweit es sich bei den Krediteinnahmen für den Fonds um solche i.S.v. Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG handelte, wären sie deshalb grundsätzlich verfassungskonform. In der Presse ist in diesem Zusammenhang kritisch auf die in der Entwurfsbegründung enthaltene Formulierung hingewiesen worden, nach der „mit dieser Kreditaufnahme die nach der Schuldenregel zulässige Kreditaufnahme überschritten“ werden könne. Soweit das als

⁵ Begründung des Gesetzentwurfs zu Art. 1 Nr. 14 Buchst. b, BT-Drs. 17/8343, S. 15, rechte Spalte.

Hinweis auf einen Verfassungsverstoß verstanden wurde, handelt es sich wohl um ein Missverständnis. Die Gesetzesbegründung meint ersichtlich nur ein Überschreiten der Regelgrenze nach Art. 115 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG. Da im Haushaltsvollzug entstehende Abweichungen von dieser Regelgrenze unter den dort erwähnten Voraussetzungen durch Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG legitimiert sind, würde der vorgeschlagene Art. 9 Abs. 6 FMStFG grundsätzlich keinen Bruch der Schuldenbremse und damit auch keinen Verfassungsverstoß darstellen.

Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass der Bund nach Art. 143d Abs. 1 Satz 5 GG ohnehin noch bis zum 31.12.2015 von den Vorgaben des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG abweichen darf. Überschreitungen der Grenze für die Strukturkomponente aufgrund von Kreditaufnahmen für den Finanzmarktstabilisierungsfonds würden auch deshalb keinen Verfassungsverstoß darstellen müssen.

III. Fazit

Nach dem Gesetzentwurf soll der Finanzmarktstabilisierungsfonds kreditfinanzierte Stabilisierungsmaßnahmen durchführen können. Stabilisierungsmaßnahmen stehen nur dann an, wenn der Fonds eingreifen muss, um z.B. Banken zu retten. Solche Maßnahmen, die damit verbundenen Aufwendungen und auch die zur Deckung der Ausgaben vorgesehene Kreditaufnahmen lassen sich regelmäßig nicht planen. Die Notwendigkeit entsprechender Kreditaufnahmen entsteht deshalb typischerweise erst im Haushaltsvollzug. In diesen Fällen erlaubt Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG Abweichungen von der Regelgrenze für die Kreditaufnahme des Bundes. Eine solche Kreditaufnahme würde deshalb die Schuldenbremse grundsätzlich nicht gefährden. Vielmehr handelte es sich um ein ausdrücklich im Grundgesetz vorgesehenes Element der Schuldenbremse. § 9 FMStFG in der im Entwurf vorgesehenen Fassung verstößt nicht gegen Art. 115 GG, sondern geht u.U. hinsichtlich der dort vorgesehenen Regelung zur Tilgung der zusätzlich aufgenommenen Kredite über das nach Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG und § 7 des Artikel 115-Gesetzes Erforderliche hinaus. Der neu gefasste § 9 FMStFG wäre daher verfassungskonform.

Frankfurt (Oder), den 20. Januar 2012



Professor Dr. Ulrich Häde