



Aktueller Begriff

Der Stabilitätsrat und das Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen des Bundes und der Länder

Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Bereits 1992 hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil „Finanzausgleich II“ und zuletzt 2007 in seiner Entscheidung „Bundeshaushalt 2004“ festgestellt, dass keine ausreichenden Regelungen zum Umgang mit Notlagen öffentlicher Haushalte bestehen. Es betonte, es sei notwendig und dringlich, dass Bund und Länder „Verpflichtungen und Verfahrensregelungen festlegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet sind“.

Mit der Föderalismusreform II ist eine solche Regelung geschaffen worden. Am 1. August 2009 trat das „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)“ in Kraft. Mit diesem Gesetz wurde unter anderem Art. 109a Grundgesetz (GG) in die Verfassung eingefügt. Dieser Artikel bildet die Grundlage für die Einrichtung eines Stabilitätsrates und die Einführung eines Frühwarnsystems mit dem Ziel der Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen von Bund und Ländern. Im Hinblick darauf sieht Art. 109a GG unter dem Vorbehalt eines Ausführungsgesetzes drei Regelungskomplexe vor:

- Die Einrichtung eines Stabilitätsrates zur fortlaufenden Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern,
- die Festlegung der Voraussetzungen und des Verfahrens zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage, um eine solche Gefahr möglichst frühzeitig zu erkennen, und
- die Bestimmung der Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung des Eintritts von Haushaltsnotlagen.

Umsetzung verfassungsrechtlicher Vorgaben durch das Stabilitätsratsgesetz

Die erforderliche Ausgestaltung durch ein Bundesgesetz erfolgte mit dem „Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen“ (Stabilitätsratsgesetz) vom 10. August 2009, das zum 1. Januar 2010 in Kraft tritt.

Der Stabilitätsrat setzt sich aus der Bundesministerin oder dem Bundesminister der Finanzen¹, den Finanzministern der Länder und dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie zusammen. Den Vorsitz führen gemeinsam der Bundesminister der Finanzen und der Vorsitzende der Finanzministerkonferenz der Länder. Der Stabilitätsrat tritt nach Bedarf zusammen, mindestens aber zweimal jährlich.

Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, die aktuelle Lage und Entwicklung der Haushalte von Bund und Ländern regelmäßig zu überwachen und eventuell erforderliche Sanierungsverfahren durchzuführen. Grundlage für das Haushaltsüberwachungsverfahren bilden jährlich von Bund und Ländern vorzulegende Berichte. Sie enthalten die Darstellung bestimmter, vom Stabilitätsrat festgelegter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage, zur Finanzplanung und zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen

Nr. 92//09 (09. November 2009)

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung. Die Festlegung allgemein geltender Haushaltskennziffern soll die Einheitlichkeit des Haushaltsüberwachungsverfahrens gewährleisten. Um die Gefahr einer Haushaltsnotlage zu erkennen, beschließt der Stabilitätsrat allgemein geltende Schwellenwerte für die Haushaltskennziffern, deren Überschreitung entsprechende Hinweise zu liefern vermag. Ziel ist es, den Eintritt einer Haushaltsnotlage mit der Durchführung eines Sanierungsverfahrens zu verhindern. Wegen der deutlich abweichenden Haushaltsstrukturen müssen sich die Schwellenwerte des Bundes von denen für die Länder unterscheiden. Eine Prüfung bezüglich der Frage einer drohenden Haushaltsnotlage durch den Stabilitätsrat kann auch von der einzelnen Gebietskörperschaft selbst angeregt werden.

Die Beratungen des Stabilitätsrates sind nicht öffentlich. Die Beratungsunterlagen sowie die Schlussfolgerungen und Beschlüsse des Stabilitätsrates sind hingegen zu veröffentlichen, um die Transparenz des Prüfungsverfahrens herzustellen und die Kontrolle durch die Öffentlichkeit zu gewährleisten. Dadurch wird zugleich dem öffentlichen Informationsinteresse Rechnung getragen und ein öffentlicher Druck auf Gebietskörperschaften mit unterdurchschnittlichen Ergebnissen aufgebaut.

Das Sanierungsverfahren zur Abwendung einer drohenden Haushaltsnotlage wird mit dem Beschluss des Stabilitätsrates über das Bestehen einer solchen eingeleitet. Beschlüsse, die ein Land betreffen, bedürfen zur Wirksamkeit der Stimme des Bundes und zwei Dritteln der Länderstimmen. Für den Bund ist der Bundesfinanzminister stimmberechtigt. Beschlüsse, die den Bund betreffen, bedürfen der Mehrheit von zwei Dritteln aller stimmberechtigten Mitglieder. Die betroffene Gebietskörperschaft ist jeweils nicht stimmberechtigt. Im Anschluss an seinen Beschluss vereinbart der Stabilitätsrat mit der betroffenen Gebietskörperschaft ein regelmäßig fünfjähriges Sanierungsprogramm. Die Sanierungsmaßnahmen sollen dabei von ihr selbst vorgeschlagen und eigenverantwortlich durchgeführt werden. Während des Sanierungsverfahrens muss dem Stabilitätsrat halbjährlich Bericht über die Einhaltung des vereinbarten Abbaus der Nettokreditaufnahme erstattet werden. Reicht die betroffene Gebietskörperschaft unzureichende Vorschläge ein oder setzt sie die vereinbarten Maßnahmen nur unzureichend um, beschließt der Stabilitätsrat eine Aufforderung zur verstärkten Haushaltssanierung. An diese schließt sich eine erneute Prüfung nach spätestens einem Jahr an. Besteht nach Ablauf des Sanierungsprogramms weiterhin eine Haushaltsnotlage, kann der Sanierungszeitraum verlängert oder ein weiteres Sanierungsprogramm vereinbart werden. Finanzwirksame Sanktionsmöglichkeiten stehen dem Stabilitätsrat allerdings nicht zur Verfügung.

Kritik

Insbesondere das Fehlen solcher Sanktionsmöglichkeiten wird in der Literatur zum Teil kritisch gesehen. Für den Fall, dass die betroffene Gebietskörperschaft den vereinbarten Sanierungsplan nicht einhält, beschränkten sich die Befugnisse des Stabilitätsrates darauf, bloße Warnungen ohne Konsequenzen auszusprechen. Dem wird entgegengehalten, dass die durch die Publizitätspflicht geschaffene Verfahrenstransparenz dazu führe, das öffentliche Bewusstsein für die Staatsverschuldung zu schärfen und einen erheblichen öffentlichen Druck auf die betroffene Gebietskörperschaft auszuüben.

Quellen:

- Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz) = Art. 1 des Begleitgesetzes zur Föderalismusreform II vom 10. August 2009, BGBl. I S. 2702.
- BT-Drs. 16/12410 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d).
- Kemmler, Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat, DÖV 2009, S. 549ff.

¹ Im Folgenden sind aus Gründen der Übersichtlichkeit mit der männlichen Bezeichnung auch jeweils die weiblichen Amtsinhaberinnen gemeint.