

Teil 4

Ausschussvorlage HAA/18/10 und HHA/18/51

eingegangene Stellungnahmen zu der schriftlichen/mündlichen Anhörung

zu dem

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse), Drucksache 18/2732**

hierzu:

**Änderungsantrag  
der Fraktion der SPD  
– Drucks. 18/2898 –**

- |     |   |        |
|-----|---|--------|
| 37. | Hessischer Rechnungshof, Darmstadt            | S. 316 |
| 38. | Prof. Dr. Pünder, Hamburg                     | S. 334 |
| 39. | Bund der Steuerzahler Hessen e. V., Wiesbaden | S. 362 |



## Stellungnahme

zu dem  
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für  
ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen  
(Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende  
Generationen - Gesetz zur Schuldenbremse), Landtagsdrucksache 18/2732

### I. Vorbemerkung

Für die Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf gelten die Grundsätze und Maßstäbe, die der Hessische Rechnungshof (HRH) in ständiger Praxis in seinen Bemerkungen, in Berichten und in Stellungnahmen zu Gesetzgebungsvorhaben und Rechtsnormen zugrunde legt.<sup>1</sup> Danach beurteilt der HRH – seiner Stellung und Aufgabe entsprechend – weder politische Entscheidungen noch die Verfassungsmäßigkeit von Rechtsnormen. Er kann Gesetzesänderungen empfehlen, wenn er über Erkenntnisse verfügt, dass bestehende Gesetze zu vom Gesetzgeber nicht gewünschten Auswirkungen führen können.<sup>2</sup>

Soweit die Beantwortung der im Rahmen der Anhörung zu erörternden Fragen finanz- oder wirtschaftspolitische Prognosen erfordert oder sich auf gesellschaftliche Auswirkungen bezieht, ist zu berücksichtigen, dass Rechnungshöfe in der Regel keine empirische Wirtschaftsforschung betreiben. Darauf hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu den Grenzen der Informationsbeschaffung des Bundes bei der Gewährung von Finanzhilfen gemäß § 104b GG (hier zu § 6a Zukunftsinvestitionsgesetz) im Hinblick auf den Bundesrechnungshof hingewiesen.<sup>3</sup> Auch entspricht es der bewährten Praxis des HRH, Stellungnahmen grundsätzlich aufgrund

---

<sup>1</sup> Bemerkungen 2003, S. 105; Bemerkungen 2004, S. 111; Stellungnahme des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs zum Entwurf für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung (LHO, Landtagsdrucksache 17/265), Ausschussvorlage HHA/17/5 Teil 1, S. 42 f.

<sup>2</sup> Bemerkungen 2009, S. 36

<sup>3</sup> BVerfG, Beschluss vom 7. September 2010 - 2 BvF 1/09, in: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20100907\\_2bvff000109.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20100907_2bvff000109.html)

von Prüfungserfahrungen abzugeben und sich nicht zu hypothetischen Sachverhalten zu äußern. Die nachfolgende Stellungnahme zum Gesetzentwurf beschränkt sich daher auf Fragestellungen, zu denen Erkenntnisse aus der beratenden und prüferischen Tätigkeit vorliegen.

Diese genannten, der schriftlichen Stellungnahme zugrunde gelegten Maßstäbe und Grundsätze gelten gleichermaßen für eine evtl. Äußerung im Rahmen der mündlichen Anhörung. Im nachfolgenden Abschnitt II fasst der HRH seine in den jährlichen Bemerkungen vertretenen Positionen zur Schuldenbegrenzung zusammen. In Abschnitt III nimmt der HRH – nach den vorgegebenen Themenkomplexen gegliedert – zu dem gemeinsamen Fragenkatalog der Landtagsfraktionen Stellung.

## **II. Stellungnahmen des Hessischen Rechnungshofs**

(1) Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben sich in den zurückliegenden Jahren wiederholt zu den Verschuldungsregelungen im Grundgesetz (GG) und in den jeweiligen Landesverfassungen geäußert. Der HRH befasste sich in seinen jährlichen Bemerkungen regelmäßig mit der Entwicklung der Verschuldung. Dabei wies er mehrfach auf die mangelnde Wirksamkeit der bisherigen Regeln zur Begrenzung der Verschuldung hin und sprach sich für eine Neuregelung der Verschuldungsgrenze in der Verfassung aus.<sup>4</sup> Er betonte die gesamtstaatliche Verantwortung von Bund und Ländern<sup>5</sup> und regte an, sich bei der Suche nach einer wirksameren Regelung an den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zu orientieren.<sup>6</sup> Der HRH begrüßte die Neuregelung im GG, mit der die Kritik des Bundesverfassungsgerichts und der Rechnungshöfe an der Unwirksamkeit der bestehenden Schuldenbegrenzungsnormen aufgegriffen wurde.<sup>7</sup> Gleichzeitig regte er eine eigenständige und früher als 2020 wirkende neue Schuldenbegrenzungsregel in Hessen an.<sup>8</sup>

Der HRH wies in seinen Bemerkungen 2009 darauf hin, dass dem Land auch bei einer Umsetzung der GG-Vorgabe eines strukturellen Haushaltsausgleichs Spielräume für eigenständige Regelungen verbleiben. So dürfen die Länder unter anderem das Verfahren zur Berechnung der zulässigen Kreditobergrenze und zur Bemessung von zulässigen konjunkturbedingten Abweichungen festlegen, Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen bereinigen und die

---

<sup>4</sup> So bereits in den Bemerkungen 2005, S. 120; zuletzt in seinen Bemerkungen 2009, S. 142 (mit weiteren Nachweisen), 144.

<sup>5</sup> Bemerkungen 2007, S. 127

<sup>6</sup> Bemerkungen 2008, S. 127 f.

<sup>7</sup> Bemerkungen 2009, S. 141 f.

<sup>8</sup> Bemerkungen 2008, S. 131

Abweichungen von der zulässigen Kreditaufnahme regeln.<sup>9</sup> Der HRH benannte einige wesentliche Anforderungen, die eine wirksame landesrechtliche Neuregelung zur Schuldenbegrenzung in Hessen erfüllen sollte. Maßstab sollte die Intention des neuen Art. 109 Abs. 3 GG sein, die Staatsverschuldung wirksamer als bisher zu begrenzen.<sup>10</sup>

Insbesondere sollte das Augenmerk auf die Vermeidung von Umgehungs- und die extensive Auslegung von Ausnahmetatbeständen gerichtet werden, die zu einer Aushöhlung der Schuldenregel führen können. Auch dürfe die Einhaltung der strengeren Vorgaben zur zulässigen Neuverschuldung nicht dazu führen, dass der Haushalt durch nicht als wirtschaftlich nachgewiesene PPP-Projekte und Sale-and-rent-back-Transaktionen oder durch die Auslagerung von Krediten auf landeseigene Sondervermögen oder Betriebe entlastet wird.<sup>11</sup>

Für die Übergangszeit bis zum Jahr 2020 sollte auf Basis eines Defizitangangswerts festgelegt werden, mit welchen Schritten das Ziel eines ab 2020 ohne Kreditaufnahme zu finanzierenden Haushalts erreicht werden kann. Der Abbau des hohen strukturellen Defizits verlange, dass bereits jetzt mit den notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen begonnen wird; Konsolidierungsziele und die erforderlichen Schritte zu ihrer Erreichung sollten zeitnah bestimmt werden.<sup>12</sup>

In diese Richtung gehen die jüngst vom Hessischen Ministerium der Finanzen vorgelegten Überlegungen zu einem Abbaupfad bis zum Haushaltsausgleich im Jahre 2020,<sup>13</sup> die noch zu einer verbindlichen landesrechtlichen Regelung fortentwickelt werden sollten.

(2) Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben in einer Erklärung zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern die neuen Bestimmungen des GG als einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung begrüßt. Gleichzeitig mahn-ten sie, die rechtliche und tatsächliche Umsetzung der neuen Schuldenregel dürfe nicht zu ihrer Umgehung oder Aushöhlung führen.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Bemerkungen 2009, S. 144 f.

<sup>10</sup> Bemerkungen 2009, S. 145

<sup>11</sup> Bemerkungen 2009, S. 145; siehe hierzu auch ausführlich die Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010 (siehe **Anlage**).

<sup>12</sup> Bemerkungen 2009, S. 147

<sup>13</sup> Hessisches Ministerium der Finanzen, Die Einführung der Schuldenbremse in Hessen, Hintergründe und Argumente, September 2010, S. 11

<sup>14</sup> siehe Fußnote 11

### **III. Zum gemeinsamen Fragenkatalog der Landtagsfraktionen**

#### **1. Fragen zu finanz- und volkswirtschaftlichen Aspekten sowie gesellschaftlichen Auswirkungen der Schuldenbremse**

##### **Zu A. Generelle Wirkungen und Aspekte zur Schuldenbremse**

(1) Nach der Regelung in Art. 109 Abs. 3 i.V.m. Art. 143d GG gilt der Grundsatz des ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichenden Haushalts für das Land ab dem Jahr 2020 unmittelbar. Zudem müssen die Haushalte bis zum Jahr 2019 so aufgestellt werden, dass im Jahr 2020 ein Haushaltsausgleich ohne Aufnahme von Krediten zu erreichen ist. Damit stellt sich für das Land nicht die Frage, welche finanziellen Auswirkungen ohne eine Schuldengrenze zu erwarten wären. Das Land kann allein darüber befinden, ob es die grundgesetzliche Schuldengrenze zusätzlich im Landesrecht verankert und wie ggf. der vom GG eingeräumte Gestaltungsspielraum insbesondere hinsichtlich der möglichen Ausnahmeregelungen genutzt werden soll. Bei einem Verzicht auf eine landesrechtliche Umsetzung können die im GG vorgesehenen Ausnahmen vom Verschuldungsverbot nicht in Anspruch genommen werden.

(2) Wie die Haushaltspraxis der Vergangenheit gezeigt hat, ist die Zunahme der Verschuldung ohne eine strikte Schuldenbremse schwer zu begrenzen. Weder die Regelung im GG (Art. 109/ Art. 115 GG a. F.) noch Art. 141 HV konnten die kontinuierliche Zunahme der staatlichen Verschuldung verhindern. Art. 141 HV, der im Lichte der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Art. 109 Abs. 2 GG a. F. und Art. 115 GG a. F. auszulegen war,<sup>15</sup> erwies sich insoweit als unwirksam. Das Land Hessen hat seit dem Jahr 1971 in jedem Jahr neue Schulden aufgenommen, um Ausgaben zu finanzieren. In keinem Jahr wurden Schulden getilgt; Tilgungsausgaben wurden allein zu Umschuldungen getätigt. In 13 von 39 Haushaltsjahren wurde auch die über die Investitionen bestimmte verfassungsrechtliche Grenze der Neuverschuldung überschritten. Vor diesem Hintergrund ist die Aufnahme einer wirksameren als die bisherige Schuldenbegrenzungsregelung im Landesrecht zweckmäßig und geboten. Die Neuregelung wird aber nur den gewünschten Erfolg bringen, wenn auch der politische Wille zu ihrer strikten Beachtung vorhanden ist und die Novellierung nicht durch eine extensive Nutzung von Ausweichmöglichkeiten und Schlupflöchern unterlaufen wird.

(3) Eine weitere Erhöhung der Verschuldung unter Anwendung der bisherigen Regelung der Hessischen Verfassung hätte vor allem Auswirkungen auf die Zinslasten und belastete damit insbesondere die kommenden Generationen. So sind seit den siebziger Jahren jedes Jahr Zins-

---

<sup>15</sup> „Bund und Länder haben in ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.“

zahlungen für alle schuldenfinanzierten Ausgaben aus dem Landeshaushalt aufzubringen. Diese beliefen sich in den Jahren 2008 und 2009 trotz des historisch niedrigen Zinsniveaus auf jeweils mehr als 1,3 Mrd. Euro. Zudem dürfen die in einem ansteigenden Zinsniveau liegenden Risiken für den Landeshaushalt<sup>16</sup> nicht unberücksichtigt bleiben.<sup>17</sup> Damit wird die heutige Generation auch an der Finanzierung von Ausgaben beteiligt, die lange Jahre zurückliegen und die ihr heute kaum mehr Nutzen bringen. Für künftige Generationen gilt dies ebenso, da eine Tilgung der Altschulden – auch bei Übernahme und Umsetzung der neuen Schuldenregelung – nicht vorgesehen ist. Hinzu kommt die Finanzierung künftiger Versorgungslasten (implizite Verschuldung).<sup>18</sup> Die Versorgungsrücklage wird auf absehbare Zeit die künftigen Versorgungsverpflichtungen nur unzureichend decken können.<sup>19</sup> Das Verbot weiterer Verschuldung ist damit grundsätzlich auch ein Beitrag zur Generationengerechtigkeit.

(4) Eine konjunkturgerechte Umsetzung der Schuldenbremse würde erfordern, dass die konjunkturbedingten Maßnahmen der Schuldenaufnahme und der Schuldentilgung unverzüglich anti-zyklisch einsetzen können. Ein sachgerechtes Verfahren hat die symmetrische und vollständige Zurückführung konjunkturell aufgenommener Schulden sicherzustellen. Da die vorliegenden Gesetzentwürfe und Dokumente für Hessen noch keine Präzisierung des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente und des strukturellen Defizits enthalten, lässt sich an dieser Stelle noch keine Bewertung vornehmen.

Im Hinblick auf die bundesgesetzlichen Vorgaben liegt ein grundlegender Unterschied zur bisherigen Regelung zur Kreditobergrenze darin, dass die neuen Regeln auch den Haushaltsvollzug binden. Da jede Haushaltsplanung unvermeidbar mit Unsicherheiten behaftet ist, werden Abweichungen im Haushaltsvollzug (Schätzfehler) Korrekturen erforderlich machen.<sup>20</sup> Dabei können kurzfristig höhere Konsolidierungsanforderungen entstehen. Abweichungen von Planwerten können auch Folgejahre betreffen. Wenn kein Puffer zur neu geregelten Kreditobergrenze vorhanden ist, besteht die Gefahr, dass notwendige Anpassungen (wie Konsolidierungsmaßnahmen) erst spät ergriffen werden und damit prozyklisch wirken. Daher ist zu empfehlen, die unvermeidbaren Unsicherheiten der Haushaltsplanung auch bei der Neufassung der hessischen Regeln

---

<sup>16</sup> Bemerkungen 2007, S. 123. So würde eine Steigerung des vom Land zu zahlenden Zinssatzes um 1 Prozentpunkt bezogen auf den Schuldenstand von 35,4 Mrd. Euro (31.12.2009) zu einer Mehrbelastung von über 350 Mio. Euro jährlich führen.

<sup>17</sup> Auf dieses Risiko weisen jüngst die Wirtschaftsforschungsinstitute hin: Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2010, S. 55

<sup>18</sup> Dies ist ein Teil der in dem Schuldenstand nicht erfassten Haushaltsbelastungen einer alternden Gesellschaft (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2010, S. 54 f.).

<sup>19</sup> Die in der Eröffnungsbilanz (01.01.2009) ausgewiesenen Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen betragen 38,4 Mrd. Euro, während der Bilanzwert der Versorgungsrücklage bei unter 0,6 Mrd. Euro lag. Vgl. Bemerkungen 2009, S. 138, 162.

<sup>20</sup> Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2007, S. 57 f.

zu berücksichtigen. Dabei wäre ein ausreichender Sicherheitsabstand zur neu geregelten Kreditobergrenze verbindlich festzulegen, der durch einen regelgebundenen Korrekturmechanismus schrittweise an den tatsächlichen Ist-Wert im Verlauf des Haushaltsvollzugs angepasst würde.<sup>21</sup>

(5) Eine Beurteilung der Verschuldung des Landes Hessen im Hinblick auf konkret getätigte Ausgaben ist in der Regel nicht möglich, da nach dem Gesamtdeckungsprinzip alle Einnahmen für alle Ausgaben zur Verfügung stehen.<sup>22</sup> Mangels einer objektbezogenen Kreditaufnahme lässt sich grundsätzlich nicht bestimmen, welche Ausgaben durch die neu hinzugekommenen Schulden eines Jahres finanziert wurden. Zu dem besonderen Fall einer konjunkturpolitisch bedingten Schuldenaufnahme durch kreditfinanzierte Investitionsprogramme in einer Wirtschafts- und Finanzkrise hat der HRH in seinen Bemerkungen 2008<sup>23</sup> Stellung genommen und für deren Vertretbarkeit besondere Anforderungen formuliert (u. a. Tilgungsplan, konsequente Rückführung in der Aufschwungphase).

### **Zu B. Einnahmenverbesserungen, Einsparungen und Effizienzsteigerungen**

(1) Grundsätzlich sind Einsparungen, Effizienzsteigerungen und Einnahmeverbesserungen (drei „E“s) geeignet, das Ziel eines dauerhaft ausgeglichenen Haushalts zu erreichen. Mit welchem Anteil jedes dieser Elemente zu einer Haushaltskonsolidierung beizutragen hat, ist letztlich politisch zu entscheiden und damit Sache des Gesetzgebers. Dabei wird nicht jedes „E“ einen gleich hohen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten können.

Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns ist eine der Kernaufgaben der Rechnungshöfe. Der HRH unterbreitet demgemäß in seinen jährlichen Bemerkungen sowie in Beratungsberichten, Stellungnahmen und Prüfungsmitteilungen zu Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen laufend zahlreiche Anregungen und Empfehlungen zu den genannten Elementen der Haushaltskonsolidierung, insbesondere zu Einsparungen und Effizienzsteigerungen. Soweit möglich stellt er dabei auch die monetären Auswirkungen dar.

- Zur Ausgabenseite hat der HRH immer wieder auf vielfältige Möglichkeiten zu **Einsparungen** hingewiesen,<sup>24</sup> die durch Ausgabensenkungen (z. B. im Bereich der Zuwendungen und

<sup>21</sup> Auf die Bedeutung des Schätzfehlers und die Notwendigkeit der verbindlichen Verankerung eines Sicherheitsabstands machen Kremer/Stegaescu, Neue Schuldenregeln: Sicherheitsabstand für eine stetige Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst 2009, Heft 9, S. 630 (631), aufmerksam.

<sup>22</sup> Abgesehen von einigen Ausnahmefällen besteht keine Zweckbindung für die Einnahmen.

<sup>23</sup> Bemerkungen 2008, S. 129 ff.

<sup>24</sup> bspw. Bemerkungen 2004, S. 198 ff. (Auflösung von Amtsgerichten), S. 219 ff. (Lichtsignalanlagen der Straßen- und Verkehrsverwaltung); Bemerkungen 2005, S. 247 ff. (Sprachförderung im Kindergarten); Bemerkungen 2009, S. 252 ff. (Rückforderung von zu hohen bzw. zu Unrecht gezahlten Zuwendungen)

anderer Finanzhilfen/Subventionen) und durch Generierung von Effizienzreserven erzielt werden können. Hierunter fallen bspw. der zielgerichtete Einsatz von Fördermitteln, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Beschaffungsmaßnahmen sowie Maßnahmen im Personalbereich<sup>25</sup>. Der HRH ist der Auffassung, dass der Abbau des strukturellen Defizits nur bei konsequenter Anpassung auf der Ausgabenseite gelingen kann. Dabei werden auch „wünschenswerte“ Ausgabenpositionen zu überdenken sein.<sup>26</sup> Ein ausgeglichener Haushalt ab dem Jahr 2020 wird sich nur erreichen lassen, wenn das Ausgabenwachstum unter dem Einnahmenwachstum gehalten wird. Einen Kurs der „qualitativen Konsolidierung“ halten die Wirtschaftsforschungsinstitute im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum für den besten Weg.<sup>27</sup> Denn: Es können nur die Mittel ausgegeben werden, über die das Land auch verfügt. Zur Erhaltung des Kapitalstocks und um das Wirtschaftswachstum nicht zu hemmen, spielen Höhe und Struktur der Investitionen eine wichtige Rolle. Zur Höhe des Aufwands, der für die Erhaltung des Kapitalstocks erforderlich ist, geben die im doppischen Rechnungswesen ermittelten Abschreibungen wesentliche Hinweise.

- In seinen Bemerkungen und Stellungnahmen wies der HRH stets auf Potenziale zu verbessertem und wirtschaftlicherem Verwaltungshandeln (**Effizienzsteigerungen**) hin, deren Ausschöpfung zu höheren Einnahmen oder niedrigeren Ausgaben führen. So können bspw. durch die Beseitigung von Vollzugsdefiziten in der Steuer- und Finanzverwaltung sowie durch effektivere und effizientere Wahrnehmung der Aufgaben der Verwarnungs- und Bußgeldstellen die Einnahmen erhöht werden.<sup>28</sup> In diesem Zusammenhang zu nennen sind auch organisatorische und verfahrensmäßige Vereinfachungen und Straffungen, wie z. B. die Zusammenlegung von Ämtern und Dienststellen sowie eine sorgfältigere und wirtschaftlichere Bauplanung<sup>29</sup>. In den letzten Jahren war immer wieder festzustellen, dass bereits im Verlauf einer Prüfung entsprechende Empfehlungen des HRH umgesetzt wurden und dadurch ein wirtschaftlicheres Verwaltungshandeln erreicht werden konnte. Die Steigerung der Effektivität und der Effizienz der Aufgabenerfüllung kann einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung leisten, wenngleich dieses Instrument allein für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung nicht ausreichen dürfte.
- Der HRH verkennt nicht, dass dem Land zur Verbesserung seiner Einnahmen (**Einnahmeverbesserungen**) nur sehr beschränkte Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Der kompetenzrechtliche Zuschnitt des deutschen Föderalismus gestattet es den Ländern nicht,

---

<sup>25</sup> Z. B. Altersteilzeit von Lehrkräften, Bemerkungen 2008, S. 144 ff.

<sup>26</sup> Bemerkungen 2009, S. 148

<sup>27</sup> Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009, S. 79

<sup>28</sup> Bemerkungen 2006, S. 235 ff. (Besteuerung von Grundstücksveräußerungen), 241 ff. (Steuerfestsetzungen bei Erbschaft- und Schenkungsteuerfällen); Bemerkungen 2009, S. 216 (Verwarnungs- und Bußgeldstellen)

<sup>29</sup> Bemerkungen 2005, S. 201 f.

neue Steuern zu erheben oder bspw. Steuersätze der fiskalisch bedeutendsten Steuern (Lohn- und Einkommensteuer, Umsatz- und Körperschaftsteuer) zu erhöhen.<sup>30</sup> Der einzig erkennbare steuerliche Gestaltungsspielraum besteht in der Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer,<sup>31</sup> der durch die sog. erste Föderalismusreform geschaffen wurde.<sup>32</sup> Zu Möglichkeiten der Einnahmenverbesserungen durch Abgaben, Gebühren und Einnahmen aus der wirtschaftlichen Tätigkeit (insbesondere Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen) hat der HRH einige Beispiele aufgezeigt,<sup>33</sup> deren Beitrag zur Haushaltsentlastung aufgrund ihres geringen Volumens allerdings sehr begrenzt sein wird. Ein wesentlicher Faktor bei den erzielbaren Einnahmeverbesserungen wird daher die effizientere Ausschöpfung bestehender Einnahmequellen (insbesondere im Steuerbereich) sein (siehe dazu unter „Effizienzsteigerungen“). Aufgrund der dargelegten rechtlichen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird de lege lata das Konsolidierungsproblem durch Erhöhung der Einnahmen nur in begrenztem Maß zu lösen sein. Das Land hat daher seine Ausgaben an den Einnahmen auszurichten. Maßstab für die Ausgaben können dabei allein die Einnahmen sein, die nach Abzug der Verpflichtungen des Länder- und des Kommunalen Finanzausgleichs im Landeshaushalt zur Verfügung stehen.<sup>34</sup>

Schließlich kann auch eine im Rahmen der Gesetzes- und Vorschriftenevaluierung vorzunehmende Aufgabenkritik zu einem effizienteren Umgang mit den Landesmitteln beitragen. Spätestens bei der Überprüfung der befristeten Vorschriften (Sunset legislation) sollten die Wirkungen und die erforderlichen Aufwendungen für verschiedene Maßnahmen aufgabenkritisch abgewogen und vor dem Hintergrund der begrenzten Einnahmen neu bewertet werden.

(2) Für die Neuregelung der Schuldengrenze stellt der Einfluss des Verkaufs von Landeseigentum einen besonderen Aspekt dar, da die Schuldenregel an Zahlungszuflüssen orientiert ist. Der Verkauf von Landeseigentum schlägt sich in zufließenden Einnahmen nieder, so dass rechnerisch der Bedarf an Mitteln aus der Kreditaufnahme durch die einmaligen Verkaufserlöse sinkt.<sup>35</sup> Er hätte keine Auswirkungen auf die Kreditaufnahme, wenn den Einnahmen auch Ausgaben für

<sup>30</sup> Im Zusammenhang mit der „Härtung der Haushaltsregeln“ durch eine wirksamere Kreditobergrenze brachte unter anderem die Deutsche Bundesbank eine Ausweitung der Handlungsspielräume der Länder auf der Einnahmeseite in die Diskussion ein. Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2007, S. 62.

<sup>31</sup> Henneke, Was sind »notwendige« Ausgaben?, Logik und Folgeprobleme der Regelungen zur Schuldenbremse und Konsolidierungshilfen, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 2010, S. 52 (63 f.)

<sup>32</sup> Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG, eingefügt durch Gesetz zur Änderung der Grundgesetzes vom 28.08.2006, BGBl. I S. 2034

<sup>33</sup> bspw. Bemerkungen 2009, S. 191 ff. (Inanspruchnahme von Förderleistungen der Bundesagentur für Arbeit nach dem Altersteilzeitgesetz); Bemerkungen 2007, S. 207 ff. (Erhebung und Verwendung der Jagdabgabe); Bemerkungen 2005, S. 265 ff. (Fischereiabgabe)

<sup>34</sup> zu den Einnahmen und den für die Landesaufgaben verfügbaren bereinigten Einnahmen in den Jahren 1999 bis 2009: Bemerkungen 2009, S. 61 f.

<sup>35</sup> zur Veränderung des Finanzierungsdefizits durch Verkäufe von Dienstgebäuden: Bemerkungen 2009, S. 67

den Erwerb von neuem Anlagevermögen in gleicher Höhe gegenüber stünden. Daher sollte die landesrechtliche Neuregelung der Verschuldung festhalten, dass Einnahmen aus dem Verkauf von Landeseigentum defiziterhöhend bzw. überschussmindernd (und entsprechend reziprok die Ausgaben für ihren Erwerb) berücksichtigt werden. Für diese Präzisierung spricht auch die kaufmännische Behandlung des Vorgangs einer Vermögensveräußerung.<sup>36</sup>

### **Zu C. Ausgabenlasten aufgrund von Altschulden**

Vorschläge für den Umgang mit den bestehenden Schulden der Länder (Altschulden) wurden insbesondere in der sog. Föderalismuskommission II erörtert. Auf Grundlage ihrer Empfehlungen wurde das GG dahingehend geändert, dass fünf Länder befristet und verbunden mit Auflagen Konsolidierungshilfen (Art. 143d Abs. 2 GG) von zusammen 800 Mio. Euro jährlich erhalten. Durch diese Konsolidierungshilfen sollen sie die bestehenden Finanzierungsdefizite abbauen, um das Neuverschuldungsverbot ab 2020 einhalten zu können. Die anderen Länder und der Bund haben ihre strukturellen Defizite selbständig abzubauen. Eine weitere Entlastung der Länder durch die Übernahme ihrer Altschulden durch den Bund mittels eines Altschuldenfonds dürfte daneben kaum Erfolgsaussichten haben.

## **2. Fragen zu rechtlichen Aspekten der Schuldenbremse**

### **Zu A. Allgemeine rechtliche Beurteilung der Schuldenbremse**

(1) Das in Art. 109 GG enthaltene Verschuldungsverbot gilt unmittelbar auch für die Länder. Die in den meisten Landesverfassungen (wie auch in Art. 141 HV) enthaltenen Regelungen zur Zulässigkeit der Kreditaufnahme in Höhe der Ausgaben für staatliche Investitionen (bzw. für werbende Zwecke) werden durch den neuen Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG obsolet und können daher ab dem Jahr 2020 keine Neuverschuldung mehr rechtfertigen (Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG).<sup>37</sup> Bis dahin sind die Länder von dem Gebot freigestellt, ihre Haushalte gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG grundsätzlich ohne Nettoneuverschuldung auszugleichen.<sup>38</sup> Art. 143d Abs. 1 Satz 2

---

<sup>36</sup> Ein Vermögensverkauf ist ein Aktivtausch, bei dem das Anlagevermögen sinkt und der Kassenbestand (flüssige Mittel) steigt. Bezogen auf kommunale doppische Haushalte fordern Gnädinger und Hilgers, dass bei Vermögensveräußerungen Erträge aus der Hebung stiller Reserven zur Sicherstellung intergenerativer Gerechtigkeit nicht in die Berechnung des ordentlichen Ergebnisses einbezogen werden. Dies werde auch in allen Flächenländern außer Nordrhein-Westfalen entsprechend geregelt. (Gnädinger/Hilgers, Deutsche Schuldenbremse(n), Etablierte Modelle und ökonomisch begründeter Fortentwicklungsbedarf, in: ZögU, 33 (2010) Heft 3, S. 181 (190))

<sup>37</sup> Christ, Schuldenregel für den Gesamtstaat, Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2009, S. 1333 (1334)

<sup>38</sup> Hauser, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, I., Rn. 4 zu Art. 143d GG

und Satz 4 GG legt den Ländern aber die Verpflichtung auf, ihre Haushalte so aufzustellen, dass sie die strukturellen Defizite bis zum 1. Januar 2020 „auf Null“ zurückführen können.

In der Begründung zum o. g. Gesetzentwurf wird unter III. daher zutreffend ausgeführt:

„Das grundsätzliche Verbot des Haushaltsausgleichs durch Kredite gilt für die Länder unmittelbar, nur über die Zulassung und Ausgestaltung der noch gestatteten Ausnahmen entscheiden sie in eigener Zuständigkeit. Ob und in welchem Umfang sie (Anm.: die Länder) derartige Regeln in ihre Verfassungen aufnehmen, dem einfachen Gesetzgeber überlassen oder gänzlich auf sie verzichten, legt das Grundgesetz nicht fest und bleibt den Ländern vorbehalten.“<sup>39</sup>

Eine landesgesetzliche Umsetzung des eigentlichen Verschuldungsverbotes – sei es in der Verfassung oder im einfachen Landesrecht – ist daher aus rechtlicher Sicht nicht „notwendig“. Rechtlich gesehen gibt Art. 109 GG somit keinen zwingenden Regelungsbedarf auf Landesebene vor.

Gleichwohl sprechen gewichtige Gründe für eine landesrechtliche Regelung. In der Gesetzesbegründung wird zutreffend darauf hingewiesen, dass ohne eine Landesregelung die im GG vorgesehenen Ausnahmeregelungen vom Verschuldungsverbot nicht in Anspruch genommen werden können (vgl. in der Begründung unter A. I.). Das Land könne ohne eine entsprechende landesgesetzliche Regelung auf Naturkatastrophen, außergewöhnliche Notfälle oder einen deutlich abweichenden Konjunkturverlauf nicht mehr reagieren.

Der HRH teilt die Auffassung, dass in den vorgenannten Ausnahmesituationen flexible Regelungen sachgerecht sein können, um auf besondere finanzwirtschaftliche Entwicklungen schnell und effizient reagieren zu können – die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise der vergangenen Monate hat dieses Erfordernis eindrucksvoll bestätigt.

Die in Art. 141 Abs. 2 und 3 HV n. F.<sup>40</sup> vorgesehenen Regelungen über Ausnahmen vom Verschuldungsverbot sind im Wesentlichen unverändert aus Art. 109 GG übernommen worden und erfüllen damit die Anforderungen des GG.<sup>41</sup> Freilich bedürfen die landesrechtlichen Regelungen zu den Ausnahmetatbeständen – insbesondere zur konjunkturbedingten Verschuldung – noch einer präzisen Ausgestaltung. Die im GG vorgesehenen Ausnahmetatbestände sind in Wissen-

---

<sup>39</sup> Landtagsdrucksache 18/2732, S. 5

<sup>40</sup> Landtagsdrucksache 18/2732

<sup>41</sup> Die Neufassung des Art. 141 enthält allerdings keine Regelung, die dem in Art. 115 Abs. 1 GG und in Art. 141 Satz 2 HV geregelten Gesetzesvorbehalt entspricht. Dieser Gesetzesvorbehalt verpflichtet die Landesregierung zur Unterlassung von Kreditaufnahmen und Sicherheitsleistungen ohne ausreichende Ermächtigung (Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen – Kommentar –, Art. 141, II. 1). Damit soll insbesondere die Etathoheit des Parlaments abgesichert werden (Zinn/Stein, a.a.O., V 1.).

schaft und Lehre – insbesondere wegen ihrer Unschärfe – kritisiert worden.<sup>42</sup> Die auf Bundesebene begonnene Diskussion über deren Interpretation sollte Anlass geben, durch klare und stringente Regelungen auf Landesebene der Gefahr einer Aushöhlung der neuen Schuldenbegrenzungsregelung zu begegnen. Der HRH hat bereits in seinen Bemerkungen 2009 darauf hingewiesen, dass der Landesgesetzgeber besonderes Augenmerk auf die Vermeidung von Umgehungs- und die extensive Nutzung von Ausnahmetatbeständen richten und sich jede Umsetzungsmaßnahme streng an der Intention der neuen Schuldenbegrenzungsregelung orientieren sollte.<sup>43</sup> Auch könnte bspw. der Zeitraum festgelegt werden, innerhalb dessen eine Tilgung aufgenommener Kredite spätestens zu geschehen hat. Im Gesetzentwurf (Art. 141 Abs. 4 n. F.<sup>44</sup>) ist vorgesehen, dass die Einzelheiten der Umsetzung einer eigenständigen Regelung vorbehalten sind. Eine restriktive Ausgestaltung dieser Ausführungsbestimmungen wird für den Wirkungsgrad der Schuldenbegrenzungsregelung auf Landesebene von entscheidender Bedeutung sein.

(2) Aus Sicht des HRH sprechen vorrangig verfassungsrechtliche Erwägungen für eine Regelung einer Schuldenbremse im Landesrecht – und hier in der Landesverfassung:

- Die hessische Landesverfassung regelt unter X. im zweiten Hauptteil (Art. 139 bis 145 HV) das „Finanzwesen“. Art. 141 HV, der die wesentlichen Regelungen zum Staatsschuldenrecht enthält, wird nach der Neuregelung der Art. 109 und 115 GG n. F. ab dem Jahr 2020 bedeutungslos. Der Landesgesetzgeber sollte aber nach Möglichkeit die tatsächlich geltenden wesentlichen Rechtsgrundlagen des Finanzwesens wie bisher in der Landesverfassung regeln. Damit wird zum einen die Bedeutung der Landesverfassung gestärkt und zum anderen vermieden, dass diese zunehmend obsoletes Recht enthält.
- Eine Regelung in der Verfassung verspricht eine höhere Kontinuität und einen besseren Schutz vor Änderungen.<sup>45</sup> Die Anforderungen an eine Verfassungsänderung sind in Hessen wegen der hierfür erforderlichen Zustimmung des Volkes (Art. 123 Abs. 2 HV) besonders hoch. Eine verfassungsrechtliche Regelung könnte zudem davor bewahren, mit dem jährlichen Haushaltsgesetz als *lex specialis* und *lex posterior* im Verhältnis z. B. zur Landeshaushaltsordnung (LHO) in Kollision zu einer einfach-gesetzlich geregelten Schuldenbremse zu geraten.
- Durch die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung und die damit verbundene (unmittelbare) Zustimmung des Volkes wird die Bedeutung und inhaltliche Legitimation ei-

---

<sup>42</sup> Koriath, Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 3 (2010) Heft 11, S. 270 (276/277, 283-285)

<sup>43</sup> Bemerkungen 2009, S. 145

<sup>44</sup> Landtagsdrucksache 18/2732

<sup>45</sup> so auch Hauser, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, I., Rn. 53 zu Art. 109 GG

ner Schuldenbremse hervorgehoben. Den politisch Verantwortlichen wird signalisiert, dass das Verbot weiterer Neuverschuldung dem unmittelbaren Willen der Bürgerinnen und Bürger entspricht.

- Durch eine verfassungsrechtliche Regelung wird zudem die Möglichkeit geschaffen, die Einhaltung der Schuldenbremse durch den Staatsgerichtshof kontrollieren zu lassen.
- Sollte die Klage des Landes Schleswig-Holstein gegen die Grundgesetzregelung erfolgreich sein und die Neufassung des Art. 109 GG vom Bundesverfassungsgericht – ganz oder teilweise – als verfassungswidrig angesehen werden, bliebe Art. 141 HV n. F. als ein sinnvolles landesverfassungsrechtlich geregeltes Verschuldungsverbot davon rechtlich unberührt. Eine inhaltsgleiche einfach-gesetzlich geregelte Schuldenbremse (z. B. in der LHO) stünde in diesem Fall ggf. im Widerspruch zum Art. 141 HV in seiner derzeitigen Fassung.

Rechtlich möglich und nach Art. 109 GG zulässig wäre auch die Aufnahme einer Schuldenbremse in einfaches Landesrecht – etwa in der Landeshaushaltsordnung. Eine solche Lösung würde zwar eine erneute gesetzgeberische Anpassung der Landeshaushaltsordnung (einfaches Recht) im Vergleich zur Änderung der Landesverfassung erleichtern. Insgesamt überwiegen aber die o. g. Vorteile einer verfassungsrechtlichen Regelung der Schuldenbremse.

(3) Bei einem Verstoß gegen ein einfach-gesetzlich oder verfassungsrechtlich geregeltes Verschuldungsverbot bestehen unterschiedliche rechtliche Möglichkeiten. Bei Verstößen gegen die in Art. 109 GG normierten Pflichten kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden.<sup>46</sup> Erfüllt auf Bundesebene ein Haushaltsgesetz die Anforderungen der neuen Schuldenregel nicht, kommt ein abstraktes Normenkontrollverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 Nr. 2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz) in Betracht.<sup>47</sup> Entsprechende Möglichkeiten bestehen auch bei einem Verstoß gegen ein landesverfassungsrechtlich geregeltes Verschuldungsverbot (Art. 131 Abs. 1 HV, §§ 15 Nr. 3, 39 ff StGHG). Der Staatsgerichtshof könnte den Haushalt in einem solchen Fall für verfassungswidrig erklären.<sup>48</sup> Eine direkte verfassungsrechtliche Überprüfung durch den Staatsgerichtshof käme bei einer einfach-gesetzlichen Regelung des Schuldenverbots ebenfalls in Betracht, jedoch dann nur anhand der sonstigen Regelungen der Hessischen Verfassung. Allen rechtlichen Möglichkeiten ist gemein, dass es – wie unter der derzeitigen Rechtslage – keine echten Sanktionen gibt. Es bleibt die politische Verantwortlichkeit.

(4) Die Hessische Verfassung enthält in Art. 26a das ausdrücklich genannte Staatsziel „Umweltschutz“. Daneben werden ihr im Wege der Verfassungsinterpretation weitere Staatsziele ent-

<sup>46</sup> Hauser, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, I., Rn. 4 zu Art. 109 GG

<sup>47</sup> Hauser, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, I., Rn. 4 zu Art. 109 GG

<sup>48</sup> vgl. StGH, Urteil vom 12. Dezember 2005 – P.St 1899 – NVwZ-RR 2006, S. 657 ff.

nommen (beispielsweise Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen [Art. 28 Abs. 2 HV]<sup>49</sup>, Frieden, Freiheit, Völkerverständigung [Art. 69 Abs. 1 HV]<sup>50</sup>). Diese stehen gleichrangig nebeneinander. Keine der genannten Verfassungsbestimmungen enthält eine Vorrangigkeitsklausel. Sie sind für die Staatsorgane verbindliche Ziele, die zu beachten bzw. zu erfüllen sind.<sup>51</sup> Ein Spannungsverhältnis zu Art. 137 Abs. 5 HV besteht insofern, als die Beachtung, Verfolgung und insbesondere die Erfüllung der Staatsziele stets unter dem immanenten Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes stehen.

(5) Hinsichtlich der Frage nach der Haushaltssanierung bis 2020 sollte auf Basis eines Defizit- ausgangswerts festgelegt werden, mit welchen Schritten das Ziel des ab 2020 ohne Kreditauf- nahme auszugleichenden Haushalts erreicht werden kann. Der Abbau des hohen strukturellen Defizits verlangt, dass bereits jetzt mit den notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen begonnen wird; zeitnah sollten Konsolidierungsziele und – auch im Hinblick auf Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG („Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen...“) – die dazu erforderlichen Schritte be- stimmt werden.<sup>52</sup> Die jüngst vom Hessischen Ministerium der Finanzen vorgelegten Überlegun- gen zu einem Abbaupfad bis zum Haushaltsausgleich im Jahr 2020 werden dazu in ein verbind- liches Regelwerk zu überführen sein.<sup>53</sup> In der Zeit bis zum Jahr 2020 sollte die Einhaltung der stufenweisen Rückführung der Neuverschuldung – unabhängig von den Stabilitätsberichten – regelmäßig überwacht werden. Das Parlament und der HRH sollten zeitnah über den Fortgang informiert werden.

(6) Zusätzlich zur Haushaltsrechnung/zum Jahresabschluss könnte ab dem Jahr 2020 die Lan- desregierung den Landtag in unterjährigen Berichten über die aktuelle Entwicklung der Ver- schuldung unterrichten.<sup>54</sup> Diese Berichte sollten ausführlich über die Höhe der ab 2020 neu auf- genommenen Schulden und den bis dahin vorhandenen Schuldenstand<sup>55</sup> informieren. Aus Grün-

<sup>49</sup> dazu Lange/Jobs, Brauchen wir eine Verfassungsreform?, in: Festschrift 50 Jahre Verfassung des Landes Hes- sen, S. 467 f.

<sup>50</sup> Hecker, Staats- und Verfassungsrecht, 2003, S. 94; Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen – Kommentar –, Artikel 93, Erl. 3

<sup>51</sup> Lange/Jobs, Brauchen wir eine Verfassungsreform?, in: Festschrift 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, S. 467; Hecker, Staats- und Verfassungsrecht, 2003, S. 93; Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen – Kom- mentar –, Artikel 26a, Rn. 10

<sup>52</sup> Bemerkungen 2009, S. 147; Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010 (s. **Anlage**)

<sup>53</sup> Hessisches Ministerium der Finanzen, Die Einführung der Schuldenbremse in Hessen, Hintergründe und Argu- mente, September 2010, S. 11

<sup>54</sup> Neben der Unterrichtung des Landtags ist zuvor für die Kreditaufnahme ein förmliches Gesetz erforderlich. Siehe hierzu auch nachstehende Ausführungen unter D. und E.

<sup>55</sup> Der „Schuldensockel“, der bis zum Inkrafttreten der neuen Schuldenregel erreicht sein wird, dürfte nach gegen- wärtigem Kenntnisstand 50,4 Mrd. Euro erreichen (=Kreditmarktschulden zum 31.12.2009 zzgl. Neuschulden der Jahre 2010-2019 nach Finanzplan 2010-2014, S. 47 und nach HMdF, Die Einführung der Schuldenbremse in Hessen, September 2010, S. 11). Er wäre nach den Vorschriften des GG und den bisherigen Gesetzesentwürfen

den der Transparenz ist es sinnvoll, detailliert darzulegen, aus welchem Grund (konjunkturell oder anderer Ausnahmetatbestand), wann und in welcher Höhe jeweils neue Schulden aufgenommen wurden. Ggf. ist ergänzend die Höhe der Schulden anzugeben, die über die Ermächtigungen des Haushaltsplans hinaus aufgenommen wurden, und wie ihr Abbau vorgesehen ist. Dargelegt werden sollte die Einhaltung der jeweiligen Tilgungspläne, indem jeweils mindestens angegeben wird: festgelegter Tilgungszeitraum, geplante und bisherige Tilgungen in Vorjahren, geplante und bisherige Tilgungen im aktuellen Haushaltsjahr, (voraussichtlich) verbleibender Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres, künftige jährliche Tilgungslasten in Folgejahren, letztes Tilgungsjahr.<sup>56</sup>

### **Zu B. Auswirkungen der Verfassungsänderung für die Kommunen**

Die Finanzhoheit der Kommunen gehört zum Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und wird zugleich durch Art. 137 Abs. 5 HV gewährleistet.<sup>57</sup> Die Finanzgarantie des Art. 137 Abs. 5 gewährt den Gemeinden und Gemeindeverbänden einen gegen den Staat gerichteten Anspruch auf ausreichende Finanzausstattung.<sup>58</sup>

Eine in die Verfassung aufgenommene Schuldenbegrenzungsregelung würde unabhängig von der Finanzausstattungsgarantie des Art. 137 Abs. 5 HV gelten und diese unberührt lassen, ohne dass dies einer gesonderten Klarstellung im Verfassungstext bedürfte. Ein „Vorrang“ des Art. 137 Abs. 5 HV besteht nicht. Auch andere Landesverfassungen enthalten vergleichbare Garantien für die Kommunen. Teilweise wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass vom Land bereitzustellende Mittel unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes stehen (so Art. 49 Abs. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein).

Wenn erwogen wird, die Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes abzukoppeln und ihr die Wirkung eines Ausnahmetatbestands für eine Schuldenbegrenzungsregelung beizumessen, gilt es zu beachten, dass die Länder nach Art. 109 Abs. 3 GG auf die dort abschließend genannten Ausnahmetatbestände beschränkt sind.<sup>59</sup>

---

nicht zu tilgen. Er wäre daher (zunächst) fortzuschreiben und revolving zu finanzieren. Über ihn könnte daher aufgrund des fehlenden Tilgungserfordernisses im Vergleich zu den neuen Schulden kürzer berichtet werden.

<sup>56</sup> siehe auch den Entwurf der Landesregierung des Landes Sachsen-Anhalt, Landtagsdrucksache Sachsen-Anhalt 5/2616, Seite 3

<sup>57</sup> BVerfGE 26, 228 (244); Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen – Kommentar –, Artikel 137, Rn. 197

<sup>58</sup> Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen – Kommentar –, Artikel 137, Rn. 199

<sup>59</sup> Lenz/Burgbacher, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift, Heft 35/2009, S. 2561 (2562).

### **Zu C. Auswirkungen der Verfassungsänderung auf öffentliche Investitionen**

In der Praxis hat sich die am Investitionsbegriff orientierte Regelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a. F. und des Art. 141 HV i.V.m. § 18 LHO nicht bewährt, da sie einen dauerhaften Anstieg der Verschuldung nicht verhindern konnte. Die Föderalismuskommission II und in der Folge Bundesrat und Bundestag haben bei der neuen Schuldenbegrenzungsregel im GG bewusst eine Abkehr von der investitionsorientierten Grenze vorgenommen. Der vorgelegte Gesetzentwurf übernimmt weitgehend diese Konzeption.

Dies bedeutet, dass ab dem Jahr 2020 Investitionen nur noch kreditfinanziert werden können, wenn ein Ausnahmetatbestand geltend gemacht werden kann. Ob es vor diesem Hintergrund zu einem Rückgang der Investitionen kommt, bleibt abzuwarten. Dem Haushaltsgesetzgeber ist es nach wie vor unbenommen, Mittel für Investitionen bereitzustellen. Ob und in welchem Umfang er künftig von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, ist eine Frage der politischen Schwerpunktsetzung. Gleiches gilt hinsichtlich der Ausgaben für Bildung, öffentliche Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen. Nur ein Teil dieser Ausgaben fiel bisher im Übrigen unter den Begriff der Investitionen.

Alternative Finanzierungs- und Beschaffungsmodelle wie Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) könnten als Folge der Schuldenbremse an Bedeutung gewinnen. Voraussetzung für derartige Gestaltungen ist aber – wie u. a. der Erklärung der Präsidentenkonferenz zu entnehmen ist<sup>60</sup> – ihre nachgewiesene Wirtschaftlichkeit im Vergleich zur konventionellen Beschaffung.

### **Zu D. Regelung der konjunkturbedingten Kreditaufnahme und –tilgung**

Der HRH hält es im Sinne einer wirksamen Schuldenbegrenzung für geboten, die durch das GG gegebenen Spielräume restriktiv zu nutzen und landes(verfassungs)rechtlich näher auszufüllen.<sup>61</sup> Im Hinblick auf den Normzweck der wirksamen Begrenzung der Staatsverschuldung ist „eine **angemessen restriktive Interpretation** des Tatbestandsmerkmals der ‚von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung‘ **geboten**“<sup>62</sup>. Zu vermeiden ist, dass eine zu extensive Auslegung dieses Ausnahmetatbestandes die Begrenzung der Neuverschuldung in ähnlicher Weise wirkungslos macht, wie dies in der Vergangenheit bei der Auslegung der „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ geschehen ist.

---

<sup>60</sup> s. **Anlage**

<sup>61</sup> So auch Koriath, Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 3 (2010) Heft 11, S. 270 (276).

<sup>62</sup> Kube, Kommentar zu Art. 115 GG, in: Maunz/Düring, Oktober 2009, Rn. 157 [Hervorhebungen im Original]

Das Verfahren zur Bestimmung der konjunkturellen Entwicklung sollte verständlich und objektiv nachvollziehbar sein. Grundlegende Maßstäbe hierfür sollten justiziabel in den Rechtsgrundlagen verankert werden. Das zu wählende Verfahren muss sicherstellen, dass sich Schuldenaufnahme und Schuldentilgung über den Konjunkturzyklus ausgleichen.<sup>63</sup> Die dauerhafte Möglichkeit zur Aufnahme von Schulden ist auszuschließen. Zu berücksichtigen ist, dass konjunkturelle Entwicklungen den Landeshaushalt durch die Wirkungen der automatischen Stabilisatoren<sup>64</sup> auch ohne aktive konjunkturpolitische Maßnahmen (wie die gegenwärtigen „Konjunkturprogramme“) finanzwirksam beeinflussen. Das Land hat sich noch nicht auf ein bestimmtes Berechnungsverfahren festgelegt. Insoweit ist von einer Stellungnahme zu konkreten Berechnungsmodellen abzusehen.

### **Zu E. Regelung der Kreditaufnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Not-situationen**

(1) Der Gesetzentwurf<sup>65</sup> sieht wie das GG eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen vor, bei deren Vorliegen vom Grundsatz des ohne Kredite ausgeglichenen Haushalts abgewichen werden kann. Dabei sind jedoch drei Bedingungen gleichzeitig zu erfüllen: Eine Ausnahme (Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation) lässt nur dann eine höhere Verschuldung zu, wenn sie sich der **Kontrolle des Staates** entzieht und wenn sie die staatliche Finanzlage **erheblich beeinträchtigt**. Die Ausnahmeregelung des GG darf zudem nur in Anspruch genommen werden, soweit die Beschlussfassung über eine hierdurch bedingte Neuverschuldung mit einem **Tilgungsplan** versehen wird.<sup>66</sup> Hierzu hat der HRH angeregt, wie in der Regelung für den Bundeshaushalt den Beschluss an eine qualifizierte Mehrheit (Mehrheit der Mitglieder des Landtags) zu binden. Dies kann dazu beitragen, eine zu weitgehende Inanspruchnahme des Ausnahmefalls zu verhindern.<sup>67</sup> Eine Zwei-Drittel-Mehrheit erscheint nicht angezeigt, zumal in Hessen Verfassungsänderungen – was das parlamentarische Verfahren anbelangt – mit qualifizierter Mehrheit auf den Weg gebracht werden können.

(2) In der Kommentarliteratur zu Art. 109, 115 GG wird den Verfassungsbegriffen Tilgungsplan und Tilgungsregelung keine unterschiedliche Bedeutung zugemessen. So bezieht sich Reimer<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> Das Erfordernis der Tilgung aufgenommener Schulden besteht somit für konjunkturelle und für Ausnahmefallschulden. Erstere sind im Konjunkturzyklus und damit regelmäßig in absehbarer Zeit zu tilgen.

<sup>64</sup> Zu den automatischen Stabilisatoren, die auf einen Landeshaushalt wirken, zählen insbesondere die Steuereinnahmen.

<sup>65</sup> Entwurf des Art. 141 Abs. 3 der Landtagsdrucksache 18/2732; Entwurf des Art. 141 Abs. 4 der Landtagsdrucksache 18/2898

<sup>66</sup> Art. 109 Abs. 3 GG

<sup>67</sup> Bemerkungen 2009, S. 145

<sup>68</sup> Reimer, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, Kommentar, 2009, Art. 115 Rn. 47

unter dem Stichwort „Tilgungsplan“ auf beide eingangs genannten Verfassungsnormen und **verweist** zu den inhaltlichen Anforderungen an die Ausgestaltung des Tilgungsplans auf die Ausführungen zu Art. 109 GG.<sup>69</sup>

(3) Die landesrechtlichen Bestimmungen über die Inanspruchnahme des Ausnahmefalls sollten sicherstellen, dass ein enger Bezug zum haushaltsbelastenden Ausmaß des Ausnahmefalls gegeben ist und die Neuverschuldung hierauf beschränkt bleibt. Die Regelung zum Tilgungsplan für den Ausnahmefall sollte einen hinreichend kurzen Tilgungszeitraum vorsehen, um bei zusätzlichen Haushaltsbelastungen (Eintritt eines erneuten Notfalls) handlungsfähig bleiben zu können. Dies beugt auch einer Aushöhlung der Schuldenbegrenzungsregel vor. Eine Verschiebung der Tilgungslasten durch Wahl eines langen Tilgungszeitraums sollte vermieden werden. Im Falle einer besonders starken Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage könnte eine angemessen längere Tilgungszeit zugelassen werden.<sup>70</sup> Dies wäre sinnvoll, um die aus einer besonders starken Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage resultierenden jährlichen Haushaltsbelastungen in vertretbaren Grenzen zu halten.

(4) Für weitere Ausnahmen vom Verschuldungsverbot, wie z. B. für „erhebliche strukturelle Veränderungen der Einnahmen- bzw. Ausgabenseite des Landes“ durch Entscheidungen auf Bundesebene<sup>71</sup>, lässt das GG keinen Spielraum. Alle Sachverhalte, die eine Ausnahme vom Schuldenverbot rechtfertigen, müssen sich unter die in Art. 109 GG abschließend aufgeführten Ausnahmetatbestände subsumieren lassen.

(Prof. Dr. Eibelshäuser)

(Wallis)

(Doetschmann)

---

<sup>69</sup> Reimer, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, Kommentar, 2009, Art. 115 Rn. 47

<sup>70</sup> So ist nach der Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP über einen Entwurf des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform auch das Ausmaß der zusätzlichen Kreditaufnahme für die Angemessenheit des Rückführungszeitraums von Bedeutung, vgl. Bundestagsdrucksache 16/12400, S. 20.

<sup>71</sup> Entwurf des Art. 141 Abs. 5 der Landtagsdrucksache 18/2898

**Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe  
des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel  
in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010**

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben bereits mehrfach auf die Probleme hingewiesen, die sich aus der fortwährend steigenden Staatsverschuldung ergeben. Die Einrichtung der neuen verfassungsrechtlichen Schulden-  
grenze im Grundgesetz für die Haushalte von Bund und Ländern ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die Verfassungsbestimmungen der neuen Schuldenregel durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder umgangen noch ausgehöhlt werden und dadurch entsprechende Belastungen für den öffentlichen Gesamthaushalt entstehen. Insbesondere können dies sein:

- Verlagerung von öffentlichen Kreditaufnahmen auf Sondervermögen oder bundes-/ landeseigene Gesellschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts, Verlagerung der Verschuldung auf Kommunen und Sozialversicherungsträger,
- Überhöhte Kreditaufnahme im Übergangszeitraum bis 2019,
- Flucht in Sonderfinanzierungen, wie z.B. unwirtschaftliche Vermögensveräußerungen mit anschließender Anmietung oder PPP-Maßnahmen für Investitionsprojekte,
- Extensive Auslegung der Ausnahmetatbestände (Naturkatastrophen, außergewöhnliche konjunkturelle Notsituationen),
- Überschreitung der veranschlagten Kreditaufnahme im Vollzug.

Eine durchgreifende Haushaltskonsolidierung kann nur gelingen, wenn die Vorgaben für konjunkturelle Kreditaufnahmen sehr restriktiv gefasst und aufgenommene Kredite mit Hilfe eines konkreten Tilgungsplanes zurückgeführt werden. Nach Auffassung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder kann das Neuverschuldungsverbot nur eingehalten werden, wenn Maßnahmen zur dauerhaften Entlastung der öffentlichen Haushalte frühzeitig umgesetzt werden. Sie empfehlen bereits im Zusammenhang mit der Aufstellung der Haushalte 2011/2012 Handlungskonzepte zur Umsetzung der notwendigen Schritte zu verabschieden.

Landesrechtliche Regelungen, die zielgerichtet zu einer Nullverschuldung führen, fehlen in vielen Fällen. Die nähere Ausgestaltung der Schuldenregel für die Länder sollten diese mit Blick auf Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen jetzt schaffen. Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass die Haushaltsüberwachung nur auf Basis länderübergreifend vergleichbarer, objektiver und nicht gestaltbarer finanzwirtschaftlicher Kennzahlen erfolgen kann. Der neu gegründete Stabilitätsrat hat dabei und bei der Eindämmung der Staatsverschuldung eine wichtige Funktion.

---

Lehrstuhl für Öffentliches Recht (einschließlich  
Europarecht), Verwaltungswissenschaft und  
Rechtsvergleichung

**Professor Dr. Hermann Pünder, LL.M. (Iowa)**

Telefon: (040) 3 07 06 – 261  
E-Mail: hermann.puender@law-school.de

Sekretariat: Anne Trebesius  
Telefon: (040) 3 07 06 – 260  
Fax: (040) 3 07 06 – 259  
E-Mail: anne.trebesius@law-school.de

Anschrift: Jungiusstraße 6, 20355 Hamburg

Hamburg, den 28. Oktober 2010

## Stellungnahme zur geplanten Schuldenbremse in der Verfassung des Landes Hessen

In Hessen wird über die Einführung einer sog. Schuldenbremse in die Verfassung diskutiert. Die Fraktionen der CDU und der FDP haben am 30. August 2010 einen Entwurf zur Verfassungsänderung vorgelegt, der sich eng an die grundgesetzlichen Vorgaben anlehnt (Drucksache 18/2732). Die Fraktion der SPD hat darauf am 24. September 2010 mit einem Änderungsantrag reagiert (Drucksache 18/2898). Der hessische Landtag hat mich gebeten, zu den beiden Entwürfen Stellung zu nehmen und dabei auch auf Probleme einzugehen, die von den Fraktionen der CDU, SPD, FDP, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und DIE LINKE in einem gemeinsamen Fragenkatalog zusammengestellt wurden. Dieser Bitte komme ich gerne nach.

### A. Vorgaben des Grundgesetzes

Für *Jacob Burckhardt* war die Staatsverschuldung „das große, jammervolle Hauptridikul“ des 19. Jahrhunderts; diese Art, „das Vermögen der künftigen Generationen vorweg zu verschleudern“, beweise „einen herzlosen Hochmut als wesentlichen Charakterzug“. <sup>1</sup> Wenn man den gigantischen Schuldenberg in der Bundesrepublik Deutschland – im Bund wie in den Ländern (einschließlich der Kommunen) – betrachtet, ist diese Klage von bedrückender Aktualität. Hessen macht insofern keine Ausnahme. <sup>2</sup> Vor diesem Hintergrund ist es gut, dass sich Bund und Länder zur Einführung von Schuldenbremsen entschieden haben. Das Land Hessen ist bei der Ausgestaltung seines Schuldenrechts allerdings nicht frei. Es muss die Vorgaben des Grundgesetzes

<sup>1</sup> *J. Burckhardt*, Weltgeschichtliche Betrachtungen (hrsg. von R. Marx, 1963), S. 133.

<sup>2</sup> Vgl. *Hessisches Ministerium der Finanzen*, Die Einführung der Schuldenbremse in Hessen – Hintergründe und Argumente, September 2010, S. 6 f.

beachten, die sich in Art. 109 Abs. 3 GG finden.

## I. Normbefund im Überblick

### 1. Regelung über die Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG

Der Ausgangspunkt der neuen Grundgesetzregelungen ist aus Sicht der nachfolgenden Generationen viel versprechend. Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG verlangt, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Allerdings macht schon das Wort „grundsätzlich“ deutlich, dass die staatliche Kreditaufnahme nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden soll. Dem entsprechend normiert Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 GG, dass Bund und Länder „Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ vorsehen können. Zudem ist nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG eine „Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“, zulässig. In diesem Fall ist gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG erlaubt den Ländern die nähere Ausgestaltung der grundgesetzlichen Vorgaben. Dabei können sie allerdings nicht – wie der Bund (vgl. Art. 109 Abs. 3 Satz 4 i.V.m. Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG) – bestimmen, dass dem Grundsatz des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG schon entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35% des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten.<sup>3</sup> Vielmehr bestimmt Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG ausdrücklich, dass Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG nur entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

### 2. Übergangsregelungen in Art. 143d Abs. 1 GG

Die Grundgesetzänderungen sind am 1. August 2009 in Kraft getreten. Da die neuen Vorgaben bei aller Kritik im Einzelnen sehr ambitioniert sind, enthält Art. 143d Abs. 1 GG eine umfassende Übergangsregelung, um dem Bund und den Ländern eine realistische Chance zur Erreichung der Haushaltsvorgaben einzuräumen. Für die Länder bestimmt Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG, dass sie bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG abweichen können. Allerdings sind die Haushalte der Länder in der Übergangszeit gemäß Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllt ist, also die Haus-

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu ausführlich *Hermann Pünder*, in: *Friauf / Höfling*, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 71 ff.

halte – wenn nicht eine Ausnahmesituation vorliegt – ohne Kredite – ausgeglichen sind.

II. Politischer Hintergrund der grundgesetzlichen Vorgaben: Auftrag des Bundesverfassungsgerichts, Reformpaket der Föderalismusreform II, Zwei-Drittel-Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat

Der Verfassungsnormierung liegt ein Vorschlag der „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“<sup>4</sup> zugrunde. Die sog. Föderalismuskommission II hatte den Auftrag des Bundesverfassungsgerichts aufgenommen, „verbesserte Grundlagen für wirksame Instrumente zum Schutz gegen eine Erosion gegenwärtiger und künftiger Leistungsfähigkeit des demokratischen Rechts- und Sozialstaats zu schaffen“.<sup>5</sup> Als die Kommission am 15. Dezember 2006 eingesetzt wurde, herrschten noch gute konjunkturelle und finanzpolitische Erwartungen. Obwohl sich dies während der Beratungen in Folge der Finanzmarkt- und der damit einhergehenden Konjunkturkrise seit 2008 dramatisch geändert hatte, wurden die Vorschläge für eine Reform der Finanzverfassung am 5. März 2009 von der Kommission mit großer Mehrheit beschlossen.<sup>6</sup> Im Kommissionsbeschluss wurde betont, dass die wirtschaftlichen Veränderungen „noch einmal mit Nachdruck deutlich gemacht (haben), dass der Staat insbesondere in Notsituationen über ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten verfügen muss, um notwendige Maßnahmen zum Beispiel zur Stabilisierung der Konjunktur auf den Weg zu bringen.“ Zudem habe die Krise gezeigt, „wie wichtig es ist, in konjunkturell guten Zeiten die Haushalte zu konsolidieren, damit in konjunkturell schwierigen Zeiten finanzielle Spielräume bestehen, um politisch gegenzusteuern“.<sup>7</sup> Das Reformpaket nahm alle Hürden. Die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und der SPD brachten am 24. März 2009 einen mit den Beschlüssen der Föderalismuskommission übereinstimmenden Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes beim Bundestag ein.<sup>8</sup> Dem Bundesrat wurde am selben Tag gleichlautenden Anträge von den Ländern Baden-Württemberg und Bremen unterbreitet.<sup>9</sup> Die Änderungen des Grundgesetzes bedurften gemäß Art. 97 Abs. 2 GG der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Diese Vorgaben wurden erfüllt.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> BT-Drucks. 16/3885; BR-Drucks. 913/06.

<sup>5</sup> BVerfGE 119, 96 (142).

<sup>6</sup> Kommissionsdrucksache 174. Von den 32 Kommissionsmitgliedern stimmten nur die von den Bundestagsfraktionen *Die Linke* und *Bündnis 90/Die Grünen* entsandten Vertreter sowie der Repräsentant des Landes *Mecklenburg-Vorpommern* dagegen; die Vertreter der Länder *Berlin* und *Schleswig-Holstein* enthielten sich der Stimme.

<sup>7</sup> Beschlüsse der *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, S. 2.

<sup>8</sup> BT-Drucks. 16/12410; BT-Drucks. 16/12400.

<sup>9</sup> BR-Drs. 262/09; BR-Drs. 263/09.

<sup>10</sup> Der Bundestag hat die Verfassungsänderung am 29. Mai 2009 beschlossen. Für die Änderung des Grundgesetzes stimmten 418 Abgeordnete; 408 Abgeordneten-Stimmen hätten genügt. Am 12. Juni 2009 stimmte der Bundesrat mit 58 von 69 Mitgliedern zu.

## B. Bewertung des Entwurfs der Fraktionen der CDU und der FDP

Der Entwurf der Fraktionen der CDU und der FDP zur Aufnahme einer Schuldenbremse in Art. 141 der Hessische Verfassung übernimmt weitgehend wortgleich die grundgesetzlichen Vorgaben. Dies ist zu begrüßen.

### I. Grundsätzliches Verschuldungsverbot als Ausgangspunkt (Art. 141 Abs. 1 Entwurf CDU/FDP; Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG)

Nach Art. 141 Abs. 1 des Entwurfs von CDU/FDP soll der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sein. Dies entspricht der zwingenden grundgesetzlichen Vorgabe in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG. In den folgenden Absätzen des Art. 141 Hess. Verf. sollen die von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG zugelassenen Ausnahmen von dem Grundsatz normiert werden. Sie betreffen die Kreditaufnahme zur Beeinflussung der konjunkturellen Entwicklung (Art. 141 Abs. 2 Entwurf CDU/FDP) sowie die Kreditaufnahme zur Bewältigung von Naturkatastrophen oder sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen (Art. 141 Abs. 3 Entwurf CDU/FDP). Diese Normierungen sind notwendig, wenn sich das Land Hessen die Möglichkeit bewahren will, den Haushalt bei schwacher Konjunktur oder in Notlagen durch Kredite auszugleichen. Denn andernfalls gilt für Hessen das strikte Verschuldungsverbot aus Art. 109 Abs. 1 Satz 1 und 5 GG.

#### 1. Kein absolutes Verschuldungsverbot außerhalb von echten Krisensituationen

Die Fraktionen der CDU und FDP sehen kein absolutes Neuverschuldungsverbot vor. Dies wäre wegen der Bedeutung der Kreditaufnahme als finanzpolitisches Gestaltungsinstrument wohl auch nicht durchsetzbar und würde sich auch nicht empfehlen, da es Notlagen geben kann, die von der gegenwärtigen Generation allein über Steuern nicht bewältigt werden können.

Die Entscheidungsträger in Hessen sollten freilich bedenken, dass ein Verbot von Kreditaufnahmen außerhalb echter Krisensituationen die Ideallösung zum Ausstieg aus der Schuldenspirale wäre.<sup>11</sup> Der Haushaltsgeber wäre dann in allen Phasen der Konjunktorentwicklung ge-

---

Dagegen stimmten die Länder *Berlin, Mecklenburg-Vorpommern* und *Schleswig-Holstein*.

<sup>11</sup> So *Ferdinand Kirchhof*, Der notwendige Ausstieg aus der Staatsverschuldung, DVBl. 2002, S. 1569 (1573); *Nico Gumboldt*, Institutionelle Reformen als Lösung für die Krise der öffentlichen Haushalte?, ZRP 2006, S. 3 (4). Näher *Hermann Pünder*, Generationengerechtigkeit in der öffentlichen Finanzwirtschaft: Maßnahmen zur Begrenzung und zum Abbau der Staatsverschuldung, in: Henneke (Hrsg.), Kommunen in den Föderalismusreformen I und II, 2008, S. 69 (86 ff.).

zwungen, die Ausgaben an die zur Verfügung stehenden oder zu beschaffenden Einnahmen anzupassen. Art. 109 Abs. 2 Alt. 2 GG, wonach Bund und Länder „den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ Rechnung zu tragen haben, verlangt die Einführung einer konjunkturellen Staatsverschuldung nicht. Denn bei einem Verschuldungsverbot außerhalb echter Krisensituationen wäre Vorsorge in guten Zeiten möglich und nötig, um konjunkturell bedingte Einnahmeausfälle zu kompensieren und einen Spielraum für eine antizyklische Finanzpolitik zu schaffen. Dies würde dem Umstand Rechnung tragen, dass – so *Schumpeter* – „ein Mops sich eher eine Wurstkollektion zulegen wird, als dass ein parlamentarisch regierter Staat Steuergelder auf die hohe Kante legt“.<sup>12</sup> Im Übrigen hätte ein absolutes Verschuldungsverbot zur Folge, dass sich die aufgelaufene Staatsverschuldung nominal stabilisiert und real um die Inflationsrate entwertet. Die Schuldenquote – d.h. der Schuldenstand in Relation zum Bruttoinlandsprodukt – würde mit steigendem Bruttoinlandsprodukt automatisch sinken.

## 2. Nachrangigkeit und Rechtfertigungsbedürftigkeit der Kreditaufnahme: Demokratie als Herrschaft auf Zeit, Steuerstaatsprinzip, Wirtschaftlichkeitsgebot und Verfassungstradition

Immerhin wird Art. 141 Abs. 1 Hess. Verf. nach dem Entwurf von CDU und FDP – Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG folgend – bestätigen, dass die Kreditaufnahme gegenüber der Steuerfinanzierung grundsätzlich nachrangig und damit rechtfertigungsbedürftig ist.<sup>13</sup> Dies folgt auch aus dem Demokratieprinzip, das Herrschaft bloß auf Zeit verleiht.<sup>14</sup> Im Falle der Haushaltsfinanzierung über Kredite verlagern Institutionen, die nur für die Gegenwart legitimiert sind, finanzielle Lasten auf – politisch kaum artikulationsfähige<sup>15</sup> – künftige Generationen von Steuerzahlern. Die Späteren können zwar Gesetze aufheben, sich aber den Tilgungs- und Zinsverpflichtungen nicht entziehen. Natürlich sind in der Haushaltswirtschaft langfristig belastende Entscheidungen nicht generell verboten.<sup>16</sup> Entgegen der Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Auf dieses bekannte *Bonmot* weist etwa *Karl Heinz Friauf*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27 (1969), S. 1 (13) hin.

<sup>13</sup> Vgl. *Gregor Kirchhof*, Die Allgemeinheit des Gesetzes – Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie, 2009, S. 589 („Gedanke der finalen Allgemeinheit“); *Hanno Kube* in: T. Manz/G. Dürig (Begr.), Grundgesetz Kommentar, Art. 115 Rn. 118, 121 (Stand: Oktober 2009); *Christian Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, S. 721 (723) („interpretationsleitendes Grundprinzip“).

<sup>14</sup> Vgl. schon *Hermann Pünder*, Staatsverschuldung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 123 Rn. 54 ff.; vgl. zu den Auswirkungen der neuen „Schuldenbremse“ auf das Demokratieprinzip auch *Marius Thye*, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform, 2010, S. 49 ff.

<sup>15</sup> Zu Reformvorschlägen im Wahlrecht *Stefan Mückl*, „Auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ – „Generationengerechtigkeit“ und Verfassungsrecht, FS Isensee, 2007, S. 183 (202)

<sup>16</sup> Dies betonen etwa *Wolfram Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 95 ff.; *Paul Henseler*, Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, AöR 108 (1983), S. 489 (497 ff.); *Wolfram Höfling*, Ökonomische Theorie der Staatsverschuldung in rechtswissenschaftlicher Perspektive, in: Christoph Engel/Martin Morlok (Hrsg.), Öffentliches Recht als Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, S. 85 (89); *Christoph Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 459 f.; *Marius Thye*, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform, 2010, S. 50 ff.

<sup>17</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 (343).

sind sie aber im Sinne einer „interperiodischen Gerechtigkeit“ stets rechtfertigungsbedürftig.<sup>18</sup> Die von CDU und FDP vorgeschlagene Normierung wird die steuerstaatliche Regel bestärken, wonach die Kosten heutiger Wohltaten grundsätzlich durch Steuereinnahmen – d.h. in der Gegenwart – zu decken sind und nicht auf die Späteren verlagert werden dürfen. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis von Steuer- und Kreditfinanzierung entspricht auch dem verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, der den geringst möglichen Einsatz von Mitteln verlangt. Dagegen verstößt – zumindest im Grundsatz – die Kreditfinanzierung staatlicher Aufgaben, da für die gleiche Staatsleistung höhere Kosten (Verwaltungskosten und Zinszahlungen) entstehen.<sup>19</sup> Dass der Staatskredit als Instrument bloß ergänzender Bedarfsdeckung nachrangig ist, entspricht schließlich der Verfassungstradition. Seit den Verfassungen des Konstitutionalismus wird für jede Kreditaufnahme eine „rechtfertigende Ursache“ gefordert.<sup>20</sup>

## II. Keine Verschuldungsmöglichkeit in der konjunkturellen Normallage im Unterschied zur Rechtslage für den Bund

An sich legt Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG das Verbot einer Kreditaufnahme im Regelfall nahe. Dies gilt freilich nur für die Länder, nicht aber für den Bund.

### 1. Möglichkeit des Bundes, sich in Höhe von 0,35% des Bruttoinlandsprodukts im konjunkturellen Normalfall zu verschulden (Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG)

Für den Bund betont nämlich Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG, dass dem Grundsatz, wonach Einnahmen und Ausgaben ohne Kredite auszugleichen ist, schon entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Hiervon macht Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG Gebrauch. Wie sich aus dem Zusammenhang mit Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG ergibt, geht es um eine Kreditobergrenze in der konjunkturellen „Normallage“.<sup>21</sup> Die Verschuldungsmöglichkeit des Bundes soll nach den Gesetzesmaterialien „mit Blick auf die Generationengerechtigkeit“ den Gestaltungsspielraum für solche Maßnahmen erweitern, „die über eine dauerhafte Stärkung von Wachstum und nachhaltiger Entwick-

<sup>18</sup> Vgl. *Herbert Landau*, Sondervotum, BVerfGE 119, 96 (177); sowie *VerfGH Berlin*, Beschluss vom 21. März 2003, NVWZ-RR 2003, S. 537 (538); *Paul Henseler*, Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, AÖR 108 (1983), S. 489 (500, 508 ff.); *Helmut Schlesinger*, Staatsverschuldung – ohne Ende?, 1993, S. 221 ff.; *Hermann Pünder*, Haushaltsrecht im Umbruch, 2003, S. 62 f.; *Michael Kloepfer/Matthias Rossi*, Die Verschuldung der Bundesländer im Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht, VerwArch. 94 (2003), S. 319 (325); *Christian Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 109 ff.

<sup>19</sup> Vgl. *Ferdinand Kirchhof*, Wege aus der Staatsverschuldung, in: FS für K. Vogel, 2000, S. 241 (348); *Friedrich Halstenberg*, Staatsverschuldung ohne Tilgungsplanung – Grenzen der Kreditermächtigung des Grundgesetzes, DVBl. 2001, S. 1405 (1407).

<sup>20</sup> Vgl. *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 7 ff; sowie BVerfGE 79, 311 (352 ff.).

<sup>21</sup> Näher *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 89 f.

lung auch und insbesondere künftigen Generationen zugute kommen“.<sup>22</sup> Dahinter steht der Gedanke, dass zum Schutze der gegenwärtigen Generationen zu verhindern ist, dass Bürger zur Finanzierung von Maßnahmen herangezogen werden, die daraus möglicherweise keinen Nutzen mehr ziehen. Anders formuliert: Nachfolgende Generationen haben vorherige Bundeshaushalte in Höhe von bis zu 0,35% des Bruttoinlandprodukts zu finanzieren, da davon auszugehen ist, dass sie jedenfalls in diesem Umfang von früher getroffenen Maßnahmen profitieren. Konzeptionell soll es zu keiner ungerechtfertigten Belastung künftiger Generationen kommen. Künftige Nutznießer heutiger Ausgaben werden im Sinne eines Lastenausgleichs an den Finanzierungslasten beteiligt. Nach wie vor gilt im Bund der Grundsatz: „*pay as you use*“.<sup>23</sup>

## 2. Unzulässigkeit einer strukturellen Verschuldung der Länder (Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG)

### a) Art. 31 GG: Bundesrecht bricht Landesrecht

Die dem Bund eingeräumte strukturelle – d.h. von der konjunkturellen Lage unabhängige – Verschuldungsmöglichkeit in Höhe von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts steht den Ländern nicht zu. Zwar können die Länder gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse für ihre Haushalte regeln. Ausdrücklich wird aber bestimmt, dass dies nur mit der Maßgabe gilt, dass Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG nur entsprochen ist, „wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen sind“. Eine Verschuldung erlaubt das Grundgesetz den Ländern mithin nur dann, wenn im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG eine „von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung“ oder eine „Naturkatastrophe“ oder sonstige „außergewöhnliche Notsituation“ vorliegt. Zu Recht sieht daher der Entwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für das Land Hessen keine regelmäßige Verschuldungsmöglichkeit vor. Eine Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG entsprechende Regelung wäre unwirksam, da nach Art. 31 GG Bundesrecht – hier die Regelung des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG – entgegenstehendes Landesrecht „bricht“. Manche gehen allerdings im Hinblick auf die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG so weit, in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG ein „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ zu sehen.<sup>24</sup> Die Frage ist derzeit auf Antrag des Landes Schleswig-Holstein beim Bundesverfas-

<sup>22</sup> Beschlüsse der *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, S. 41. Ebenso BT-Drs. 16/12410, S. 8; BR-Drs. 263/09, S. 9.

<sup>23</sup> Dieses Diktum geht auf *Richard Abel Musgrave*, *The Theory of Public Finance – A Study in Public Economy*, 1959, zurück.

<sup>24</sup> Vgl. zur Diskussion während des Reformprozesse etwa *Rolf Schmidt*, *Die neue Schuldenregel und die weiteren Finanzthemen der zweiten Föderalismusreform*, DVBl. 2009, S. 1274, (1276 ff.). Kritisch *Bardo Fassbender*, *Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder – Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer „Schuldenbremse“ für die Länder*, NWZ 2009, S. 737 ff.; *Johannes Hancke*, *Defizitbegrenzung im Bundesstaat – Verfassungsmäßigkeit einer verbindlichen Verschuldungsregel für die Bundesländer*, DVBl. 2009, S. 621 ff. Für die Verfassungsmäßigkeit etwa *Bülent Aydin*, *Bremsmanöver im Bundesstaat – Zur Verfassungsmäßigkeit der neuen Schuldenregel der Länder*, KritV 2010, S. 29 ff.; *Iris Kemmler*, *Schuldenbremse und Benchmarking im*

sungsgericht anhängig.<sup>25</sup>

b) Keine Verschuldung zur Finanzierung von Investitionen

Aus Sicht der nachfolgenden Generationen ist die fehlende Verschuldungsmöglichkeit im haushaltsrechtlichen Normalfall zu begrüßen. Dies gilt auch im Hinblick darauf, dass in Art. 109 Abs. 3 GG keine Kreditaufnahme zur Finanzierung von Investitionen zugelassen wurde. Bislang galt dies freilich als „goldene Regel der Finanzpolitik“, weil Investitionen kommende Generationen „reicher“ machen.<sup>26</sup> Gegen die Kreditfinanzierung von Investitionen spricht jedoch, dass nachfolgenden Generationen in diesem Fall fremde Präferenzen oktroyiert werden.<sup>27</sup> Da die Späteren die Folgen von Entscheidungen früherer Haushaltsgeber zu tragen haben, werden sie den Aufgaben ihrer Zeit nicht mehr voll nach eigener Prioritätensetzung nachkommen können.<sup>28</sup> Der auf den ersten Blick einleuchtende Gerechtigkeitsgedanke führt dazu, dass der Nachwelt durch die Kreditaufnahme die Auswahl der von ihr zu finanzierenden Güter abgenommen wird. Die Nachkommenden sind der Gefahr einer Übervorteilung ausgesetzt.<sup>29</sup> *Johann Ludwig Klüber* meinte schon im 19. Jahrhundert, „dass Staatsschuldenmachen nicht weniger sey, als die Mittel der Zukunft den Bedürfnissen der Gegenwart opfern“.<sup>30</sup> „Pay-as-you-use“ ist in solchen Fällen nicht legitim; die „goldene Regel der Finanzpolitik“ büßt an Glanz ein – ganz abgesehen davon, dass mittlerweile ein enormer Schuldenberg aufgetürmt wurde, dem keinesfalls entsprechende Zukunftswerte gegenüberstehen. Nach dem neuen Staatsschuldenrecht werden die Länder – wie auch der Bund – jedes Jahr besonders gründlich abwägen müssen, welche Projekte sie im Rahmen ihres finanziellen Spielraums verwirklichen wollen. Wenn Investitionen geplant sind, muss *de constitutione lata* zunächst einmal gespart werden.

Im Übrigen ist gegenüber der regelmäßigen Verschuldungsmöglichkeit für den Bund einzu-

---

Bundesstaat – Neuregelungen aufgrund der Arbeit der Föderalismuskommission II, DÖV 2009, S. 549 (554 ff.); *Stefan Korioth*, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, S. 729 (731 f.); *Christopher Lenz/Ernst Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S. 2561 (2565 f.); *Christoph Ohler*, Maßstäbe der Staatsverschuldung nach der Föderalismusreform II, DVBl. 2009, S. 1265 (1273 f.); *Bodo Pieroth*, Politischer Freiraum zur Umgestaltung des Bundesstaats, ZRP 2008, S. 90 ff.; *Christian Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, S. 721 (727 f.); *Alexander Thiele*, Das Ende der Länder? – Zur Verfassungsmäßigkeit der „Schuldenbremse“ nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG, NdsVBl. 2010, S. 89 ff.; *Marius Thye*, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform, 2010, S. 59 ff.; *Christian Waldhoff/Peter Dieterich*, Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, ZG 2009, S. 97 (113 ff.).

<sup>25</sup> Vgl. etwa *Utz Schliesky / Sönke E. Schulz / Anne Neidert*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf des Abgeordneten Martin Kayenburg (CDU), SHLT-Umdruck 16/4571, S. 2 (die Umdrucke der 16. Wahlperiode sind unter [www.landtag.ltsh.de/infothek/Wahl16/umdrucke/index.html](http://www.landtag.ltsh.de/infothek/Wahl16/umdrucke/index.html) verfügbar).

<sup>26</sup> Siehe etwa *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Staatsverschuldung wirksam begrenzen – Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, 2007, S. 31 f., 49 ff., 74 ff. Näher *Hermann Pünder*, in: *Friauf / Höfling*, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 20 ff.

<sup>27</sup> Näher *Hermann Pünder*, in: *Friauf / Höfling*, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 25.

<sup>28</sup> Vgl. *VerfGH Nordrhein-Westfalen*, Urteil vom 2. September 2003, DÖV 2004, S. 121 (122). Relativierend *Werner Heun*, Staatsverschuldung und Grundgesetz, Die Verwaltung 18 (1985), S. 1 (24 f.).

<sup>29</sup> So *Christian Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, S. 721 (722).

<sup>30</sup> *Johann Ludwig Klüber*, Öffentliches Recht des Teutschen Bundes und der Bundesstaaten, 4. Aufl. 1840, § 339 (S. 532).

wenden, dass kommende Generationen weniger als bislang davor geschützt sind, dass ihnen das durch Kredit Finanzierte gar nicht zugute kommt.<sup>31</sup> Nach dem alten Recht mussten in Höhe der Krediteinnahmen immerhin Investitionen getätigt werden (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F.). Demgegenüber knüpft das neue Recht die Kreditaufnahme an keine ausdrücklichen Verwendungsvoraussetzungen. Damit wurde das Kind mit dem Bade ausgeschüttet. Statt den – wie es in den Gesetzesmaterialien heißt – „im Hinblick auf den volkswirtschaftlichen Wertzuwachs ungeeigneten (Brutto)Investitionsbegriff“<sup>32</sup> schärfer zu fassen, wurden gar keine Anforderungen dafür normiert, was „qualitativ hochwertige Maßnahmen“ sind, „die über eine dauerhafte Stärkung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung auch und insbesondere künftigen Generationen zugute kommen“.<sup>33</sup>

### III. Verschuldungsmöglichkeit bei einer „von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ (Art. 141 Abs. 2 Entwurf CDU/FDP, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 GG)

Art. 141 Abs. 2 des Entwurfs von CDU und FDP will von der Option des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 GG Gebrauch machen, wonach die Länder – wie auch der Bund – „Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ vorsehen können. Den grundgesetzlichen Vorgaben folgend soll in Art. 141 Abs. 2 Satz 1 Hess. Verf. normiert werden, dass von der Regel in Art. 141 Abs. 1 Hess. Verf., wonach der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist, bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung abgewichen werden kann. Dass in diesem Fall die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen sind, soll in Art. 141 Abs. 2 Satz 2 Hess. Verf. festgelegt werden.

#### 1. Kreditaufnahme als konjunkturpolitisches Gestaltungsmittel

Nach diesen Regelungen wird die Verfassung des Landes Hessen – wie übrigens auch das Recht der Europäischen Union<sup>34</sup> – die Kreditaufnahme als ein konjunkturpolitisches Gestal-

<sup>31</sup> Kritisch auch *Gregor Kirchhof*, Die Allgemeinheit des Gesetzes – Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie, 2009, S. 589 f.

<sup>32</sup> Beschlüsse der *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, S. 38 (allgemeine Begründung) sowie S. 10 (zu Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG).

<sup>33</sup> Beschlüsse der *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, S. 39, 41 (allgemeine Begründung). Kritisch auch *Peter Selmer*, Föderalismusreform II – Ein verfassungsrechtliches monstrum simile, NVwZ 2009, S. 1255 (1260).

<sup>34</sup> Näher *Hermann Pünder*, Staatsverschuldung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 123 Rn. 105.

tungsmittel akzeptieren.<sup>35</sup> Zugrunde liegt die Theorie vom antizyklischen Budget, die sich vor allem auf die von *John Maynard Keynes* unter dem Eindruck der weltwirtschaftlichen Depression in den 1930er Jahren entwickelten Überlegungen stützt.<sup>36</sup> Danach soll der Staat in wirtschaftlichen Krisen zur Finanzierung zusätzlicher Staatsausgaben („*deficit spending*“) – oder auch von Steuersenkungen („*deficit without spending*“) – Kredite aufnehmen, um eine zusätzliche Nachfrage zu schaffen, die zu mehr Beschäftigung und zur Erhöhung des Bruttoinlandprodukts führt. Vertreter einer „*Fiscal Policy*“ vertrauen auf das sog. Schuldenparadox, wonach die Kreditaufnahme dem Staat über expansive Einkommens- und Beschäftigungseffekte Mehreinnahmen verschafft, die in ihrem Umfang der Verschuldung entsprechen, ja im Sinne einer „Ausgabenmultiplikation“ sogar über diese hinausgehen können.<sup>37</sup>

Allerdings ist die Theorie vom antizyklischen Budget nicht unbestritten. Kritiker verweisen insofern auf den *crowding out*-Effekt der Staatsverschuldung und die Strukturbedingtheit gesamtwirtschaftlicher Schwächen.<sup>38</sup> Ob die vorgeschlagenen Regelungen – wie manche meinen<sup>39</sup> – den Verschuldungsrahmen durch Verrechtlichung einengen und einer effektiveren gerichtlichen Kontrolle unterwerfen, ist zweifelhaft. Im Gegenteil: Besser wäre es, wenn die Verfassung die Kreditaufnahme zur Bewältigung des konjunkturellen Abschwungs an schärfere Voraussetzungen binden würde.<sup>40</sup> Wenn die Verschuldung – was schon das überkommene Recht eigentlich verlangt hat<sup>41</sup> – nur bei einer „ernsthaften und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zugelassen würde, würde dies dem Umstand Rechnung tragen, dass die Neuverschuldung dazu führt, dass spätere Generationen Maßnahmen finanzieren, bei denen nicht gewährleistet ist, dass der Zukunfts*last* auch eine Zukunfts*gunst* gegenübersteht. Allerdings wurde neue Schuldenregel des Bundes in Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG – die dem Normierungsvorschlag von CDU und FDP für Art. 141 Abs. 2 Hess. Verf. entspricht – in einer volkswirtschaftlichen „Szenarioanalyse“ retrospektiv auf die Jahre 2000 bis 2007 angewandt. Man kam zu dem Ergebnis, dass die aus der strukturellen und der konjunkturellen Komponente gebildete neue Kreditobergrenze im Vergleich zur Regelgrenze des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG

<sup>35</sup> Vgl. auch *Hanno Kube* in: T. Manz/G. Dürig (Begr.), Grundgesetz Kommentar, Art. 115 Rn. 153 f. (Stand: Oktober 2009).

<sup>36</sup> *John Maynard Keynes*, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1936 (deutsch: *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*, Übersetzung von Fritz Waeger, korrigiert und überarbeitet von Jürgen Kromphardt und Stephanie Schneider, 10. Aufl. 2006). Siehe auch BVerfGE 79, 311 (331); 119, 96, (138); sowie aus volkswirtschaftlicher Sicht etwa *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, *Staatsverschuldung wirksam begrenzen – Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*, 2007, S. 45 ff. m.w.N.

<sup>37</sup> Näher etwa *Wolfgang Scherf*, *Öffentliche Finanzen – Einführung in die Finanzwissenschaft*, 2009, S. 412 ff. Siehe zum Ausgabenmultiplikator nach Keynes auch *Michael C. Burda/Charles Wyplos*, *Makroökonomie – Eine europäische Perspektive* (übersetzt von Michaela Kleber und Angela Lechner), 3. Aufl. 2009, S. 307 ff.

<sup>38</sup> Vgl. *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, *Berliner Kommentar*, Art. 115 Rn. 28 f.

<sup>39</sup> So wohl *Christian Seiler*, *Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel*, JZ 2009, S. 721 (723).

<sup>40</sup> Kritisch auch *Peter Selmer*, *Föderalismusreform II – Ein verfassungsrechtliches monstrum simile*, NVwZ 2009, S. 1255 (1260).

<sup>41</sup> Siehe *Hermann Pünder*, *Staatsverschuldung*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 123 Rn. 61 ff.

a.F. „deutlich restriktiver“ ist.<sup>42</sup>

## 2. Pflicht zur Rückführung der Verschuldung bzw. zur Erzielung von Überschüssen im konjunkturellen Aufschwung

Ein Fortschritt ist jedenfalls, dass nach den Vorstellungen von CDU und FDP „die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen“ sind. Nach den Gesetzesmaterialien zur entsprechenden Regelung in Art. 109 Abs. 2 Satz 2 GG soll dies gewährleistet, dass Kreditaufnahmen im Abschwung „mittel- bis langfristig“ durch Überschüsse im Aufschwung ausgeglichen werden.<sup>43</sup> Wenn sich die Lage bessert, verringert sich der Kreditrahmen, da dann ohnehin höhere Steuereinnahmen und sinkende Kosten für soziale Transferleistungen zu erwarten sind. Ggf. müssen Überschüsse zur Tilgung der Kredite erzielt werden.<sup>44</sup> Berücksichtigt wird, dass der Staat die Konjunktur weiter „anheizen“ und damit preistreibend wirken würde, wenn er den durch Steuermehreinnahmen und Minderausgaben im konjunkturellen Aufschwung entstehenden Überschuss verausgaben würde. Dass es im bisherigen Recht an einer ausdrücklichen Pflicht zur Rückführung der konjunkturbedingten Staatsverschuldung gefehlt hat, war ein entscheidender „Webfehler“ der alten Schuldenregeln.<sup>45</sup> Gerade die Konjunkturkrise seit 2008 hat gezeigt, wie wichtig es ist, in konjunkturell guten Zeiten die Haushalte zu konsolidieren, damit finanzielle Spielräume bestehen, um in schwierigen Zeiten gegenzusteuern.<sup>46</sup> Auch die Generationengerechtigkeit verlangt eine baldige Rückführung der Verschuldung, damit spätere Generationen eigene Prioritäten setzen können.

## 3. Flankierende Maßnahmen

Weil es in der Begründung zur Grundgesetzänderung allerdings nur heißt, dass der Ausgleich „mittel- bis langfristig“ gewährleistet sein „soll“,<sup>47</sup> besteht die Gefahr, dass es im Aufschwung nicht dazu kommt.<sup>48</sup> Zudem mutet die verfassungsrechtliche Annahme, dass Ab- und Auf-

<sup>42</sup> Vgl. *Christian Kastrop/Martin Snelting*, Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine neue Schuldenregel, Wirtschaftsdienst 2008, S. 375 (378 ff.).

<sup>43</sup> *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, S. 8 (zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG).

<sup>44</sup> Vgl. Beschlüsse der *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, S. 19 (zur Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG), 22 f. (zu § 5 Abs. 1 Artikel 115-Gesetz). Näher *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 113 ff.; 115 f.; *Rolf Schmidt*, Die neue Schuldenregel und die weiteren Finanzthemen der zweiten Föderalismusreform, DVBl. 2009, S. 1274 (1279).

<sup>45</sup> *Josef Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, S. 1333 (1334).

<sup>46</sup> So auch Beschlüsse der *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, S. 2.

<sup>47</sup> *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, S. 8 (zu Art. 109 GG).

<sup>48</sup> *Hanno Kube* in: T. Manz/G. Dürig (Begr.), Grundgesetz Kommentar, Art. 115 Rn. 159f. m.w.N. (Stand: Oktober 2009).

schwung „symmetrisch“ verlaufen, naiv an. Weder sind die Konjunkturzyklen gleichförmig, noch decken sich die Auswirkungen von Auf- und Abschwung auf den Haushalt betragsmäßig.<sup>49</sup> Jedenfalls ist nicht ausgeschlossen, dass der Zeitraum der Tilgung bereits in eine Phase des Abschwungs hineinreicht. Deswegen sind flankierende Maßnahmen angebracht. Man mag an Sanktionen denken, die die Wähler als Steuerzahler unmittelbar belasten.<sup>50</sup> Ein „Schuldensoli“ würde den Konsolidierungsdruck erheblich erhöhen. Da die zusätzlichen Einnahmen für Zins- und Tilgungslasten zu verwenden wären (etwa durch Errichtung eines Fonds zum Ausgleich der Kreditaufnahmen<sup>51</sup>), würden die nachteiligen Folgen der Verschuldung zum Vorteil der nachfolgenden Generationen frühzeitiger eintreten. Dass der Bevölkerung in gewissem Umfang Kaufkraft entzogen würde, wäre einschließlich der konjunkturellen Folgen hinzunehmen.

#### IV. Verschuldungsmöglichkeit bei Naturkatastrophen und sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen (Art. 141 Abs. 3 Entwurf CDU/FDP, Art. 109 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 GG)

Eine zweite Ausnahme vom grundsätzlichen Verschuldungsverbot soll nach dem Entwurf von CDU und FDP – Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG wörtlich folgend – gemäß Art. 141 Abs. 3 Satz 1 Hess. Verf. bei „Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“, gelten. Entscheidend ist aus dem Blickwinkel der Generationengerechtigkeit, dass die Abweichung gemäß Art. 141 Abs. 3 Satz 2 Hess. Verf. – wie es Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG verlangt – mit einer Tilgungsregelung zu verbinden ist. Dass die Kredite „binnen eines angemessenen Zeitraums“ zurückzuführen sind, soll Art. 141 Abs. 3 Hess. Verf. festlegen. Eine entsprechende Regelung findet sich für den Bund in Art. 115 Abs. 2 Satz 8 GG. Art. 109 GG enthält insofern keine ausdrückliche Vorgabe.

##### 1. Notwendigkeit einer restriktiven Handhabung der Ausnahmeklausel

Dass dem Land Hessen eine besondere Kreditaufnahmemöglichkeit zur Bewältigung von Notsi-

<sup>49</sup> Josef Christ, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVWZ 2009, S. 1333 (1334). Kritisch auch Gregor Kirchhof, Die Allgemeinheit des Gesetzes – Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie, 2009, S. 591.

<sup>50</sup> Siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen – Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, 2007, S. 8, 115. Vgl. auch Nico Gumboldt, Institutionelle Reformen als Lösung für die Krise der öffentlichen Haushalte?, ZRP 2006, S. 3 (6); Hans Willi Weizen, Eine asymmetrische Sanktion gegen Schulden – Weniger Umsatzsteuer für Länder, mehr Einkommensteuer für den Bund?, DÖV 2009, S. 454 (457); Hermann Pünder, Generationengerechtigkeit in der öffentlichen Finanzwirtschaft: Maßnahmen zur Begrenzung und zum Abbau der Staatsverschuldung, in: Henneke (Hrsg.), Kommunen in den Föderalismusreformen I und II, 2008, S. 69 (91 f.).

<sup>51</sup> Vgl. Christian Waldhoff/Peter Dieterich, Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, ZG 2009, S. 97 (116).

tuationen zugestanden werden soll, ist in Ordnung, zumal die Verpflichtung zur Rückführung der Verschuldung ausdrücklich normiert werden soll.<sup>52</sup> Selbstverständlich muss – wie es in den Gesetzesmaterialien zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG heißt – die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleistet bleiben.<sup>53</sup> In Ausnahmefällen kommt dafür – was auch die Europäische Union akzeptiert<sup>54</sup> – eine außerordentliche Kreditaufnahme in Betracht, wenn die finanzielle Bewältigung der Notlage über Steuern die gegenwärtigen Generationen unverantwortbar hoch belasten würde.

Allerdings zeigen die Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte, dass eine restriktive Handhabung der Ausnahmeregelung und eine strenge gerichtliche Kontrolle angebracht sind.<sup>55</sup> Die Krise muss die außerordentliche Kreditaufnahme „geradezu erzwingen“.<sup>56</sup> Die Tatbestandsmerkmale sind eng auszulegen, um einen Missbrauch der Norm zur Umgehung der übrigen Vorgaben zur Staatsverschuldung zu verhindern. Die extensive Ausnutzung der bisherigen Möglichkeit des Bundes zur Überschreitung der regelmäßigen Kreditobergrenze – das Vorliegen einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG a.F. – hat nämlich erheblich zur derzeitigen Schuldenmisere beigetragen. Dass das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit vertan hat, die „unkontrollierte Talfahrt der öffentlichen Finanz- und Haushaltswirtschaft durch Betätigung der bereits vorhandenen Bremsen zu verlangsamen“, wurde in den Sondervoten der Richter *Di Fabio*, *Mellinghoff* und *Landau* vehement und zu Recht beklagt.<sup>57</sup>

## 2. Voraussetzungen für die außerordentliche Kreditaufnahme

„Außergewöhnliche Notsituation“ und – in geringerem Umfang – „Naturkatastrophe“ sind allerdings „unbestimmte Rechtsbegriffe“. Solche generalklauselartigen Formulierungen lassen sich angesichts der Vielgestaltigkeit der denkbaren Extremsituationen jedoch nicht vermeiden.<sup>58</sup> Erforderlich ist eine den gewählten Parlamentariern obliegende politische Einschätzung.

<sup>52</sup> Vgl. bereits *Hermann Pünder*, Generationengerechtigkeit in der öffentlichen Finanzwirtschaft: Maßnahmen zur Begrenzung und zum Abbau der Staatsverschuldung, in: Henneke (Hrsg), Kommunen in den Föderalismusreform I und II, 2008, S. 69 (89 ff.).

<sup>53</sup> Beschlüsse der *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, S. 8 (zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG).

<sup>54</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 1 Unterabsatz 1 der zur Konkretisierung des Art. 126 AEUV erlassenen EG-Verordnung Nr. 1467/97 (ABl. Nr. L 209, S. 6). Näher *Philipp Raidt*, Die wirtschaftspolitischen Vorgaben der Wirtschafts- und Währungsunion – Eine Analyse der Regelungsmechanismen und des Reformbedarfs, 2008, S. 225 ff.

<sup>55</sup> Ebenso *Gregor Kirchhof*, Die Allgemeinheit des Gesetzes – Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie, 2009, S. 598 f.; *Hanno Kube* in: T. Manz/G. Dürig (Begr.), Grundgesetz Kommentar, Art. 115 Rn. 194 (Stand: Oktober 2009); *Christian Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, S. 721 (726).

<sup>56</sup> Vgl. zum alten Bundesrecht *Udo Di Fabio/Rudolf Mellinghoff*, Sondervotum, BVerfGE 119, 96 (158; 160 f., 162).

<sup>57</sup> *Udo Di Fabio/Rudolf Mellinghoff*, Sondervotum, BVerfGE 119, 96 (155 f.); *Herbert Landau*, Sondervotum, BVerfGE 119, 96 (174).

<sup>58</sup> *Josef Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVWZ 2009, S. 1333 (1336); *Christian Waldhoff/Peter Dieterich*, Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, ZG 2009, S. 97 (117).

Dem Haushaltsgesetzgeber steht für die Konkretisierung der Krisenbegriffe – was auch das Bundesverfassungsgericht zum alten Recht betont hat<sup>59</sup> – ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, dem freilich im Gesetzgebungsverfahren eine Darlegungslast korrespondiert.<sup>60</sup> Eine staatlicherseits bewusst oder zumindest „sehenden Auges“ herbeibeführte Notsituation rechtfertigt die überhöhte Kreditaufnahme aber jedenfalls nicht.<sup>61</sup>

a) Notwendigkeit einer „erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage“; „außergewöhnliche Notsituation“ als Oberbegriff

Der von der CDU und der FDP vorgesehene Hinweis auf die „erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage“ macht deutlich, dass die überhöhte Kreditaufnahme nur gerechtfertigt ist, wenn die Notsituation für den staatlichen Finanzbedarf ursächlich ist oder ihn jedenfalls mitveranlasst hat.<sup>62</sup> Dass für den Finanzbedarf zur Bewältigung der plötzlich eintretenden Ausnahmesituation in der Haushalts- und Finanzplanung keine Vorsorge getroffen werden konnte, genügt nicht.<sup>63</sup> Zudem lässt nur eine „erhebliche“ Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage die außerordentliche Kreditaufnahme zu. Um ein „Leerlaufen“ dieser Tatbestandsvoraussetzung zu vermeiden, muss der Finanzbedarf gemessen an der Finanzkraft des Landes außerordentlich hoch sein. Andernfalls ist der plötzlich auftretende Finanzbedarf ohne zusätzliche Kreditaufnahmen durch Haushaltsumschichtungen, Ausgabekürzungen oder Steuererhöhungen zu decken. Es sollte ein Schwellenwert gebildet werden, um eine ungerechtfertigte Kreditaufnahme zu vermeiden.<sup>64</sup>

Manche meinen allerdings zur grundgesetzlichen Regelung, dass sich das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage nicht auf Naturkatastrophen bezieht.<sup>65</sup> Dem ist nicht zu folgen.<sup>66</sup> Naturkatastrophen, die sich nicht negativ auf die staatlichen Finanzen auswirken, können außerordentliche Kredite nicht rechtfertigen, da der Grund für die Kre-

<sup>59</sup> Siehe BVerfGE 79, 311 (343 ff.); BVerfGE 119, 96 (140; 147 ff.). Ebenso *StGH Niedersachsen*, NdsVBl. 1997, S. 227 ff.; *VerfGH Berlin*, Urteil vom 31. Oktober 2003, DVBl. 2004, S. 308 (314 ff.); *VerfG Mecklenburg-Vorpommern*, Urteil vom 7. Juli 2005, LKV 2006, S. 23 ff.; *StGH Hessen*, Urteil vom 12. Dezember 2005, NVWZ-RR 2006, S. 657 (662 ff.); sowie *Dieter Birk*, Die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben und Begrenzungen der Staatsverschuldung, DVBl. 1984, S. 745 (749); *Wolfram Höfling*, Staatsschuldenrecht – Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 297 ff.; *Josef Isensee*, Schuldenbarriere für Legislative und Exekutive – Zu Reichweite und Inhalt der Kreditkautelen des Grundgesetzes, in: FS Friauf, 1996, S. 705 (716 ff.).

<sup>60</sup> Ebenso zum neuen Recht *Ekkehart Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar zum GG, Art. 109 Rn. 64 (Stand: November 2009). Siehe auch *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 159.

<sup>61</sup> *Rolf Schmidt*, Die neue Schuldenregel und die weiteren Finanzthemen der zweiten Föderalismusreform, DVBl. 2009, S. 1274 (1282).

<sup>62</sup> *Ekkehart Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar zum GG, Art. 109 Rn. 66 („Veranlassungszusammenhang“).

<sup>63</sup> *Josef Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVWZ 2009, S. 1333 (1336).

<sup>64</sup> *Hanno Kube* in: T. Manz/G. Dürig (Begr.), Grundgesetz Kommentar, Art. 115 Rn. 194 (Stand: Oktober 2009).

<sup>65</sup> Siehe etwa *Ekkehart Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar zum GG, Art. 109 Rn. 66 (Stand: November 2009).

<sup>66</sup> Vgl. auch *Christopher Lenz/Ernst Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S. 2561 (2564).

ditaufnahme gerade darin liegt, dass die herkömmlichen staatlichen Finanzmittel zur Bewältigung der Notlage nicht ausreichen. Davon, dass „außergewöhnliche Notsituation“ der Oberbegriff und Naturkatastrophe nur ein Beispielfall ist, gehen auch die Gesetzesmaterialien zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG aus.<sup>67</sup>

b) Naturkatastrophen

Bei Naturkatastrophen handelt es sich – wie es in den Gesetzesmaterialien zum grundgesetzlichen Staatsschuldenrecht heißt<sup>68</sup> – um unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden. Stets muss es sich um Notsituationen handeln, die nicht – zumindest nicht unmittelbar – vom Menschen verursacht wurden. Zu denken ist etwa an Erdbeben, Hochwasser, schwere Stürme, Regenfälle, Dürren und andere Wettererscheinungen, großflächige Brände, Lawinenabgänge und andere Schneekatastrophen, Massenerkrankungen (Epi- oder Pandemien), aber auch an Vulkanausbrüche, Meteoriten- und Asteroideneinschläge oder an eine plötzliche, ein wichtiges Ökosystem gefährdende Vermehrung von Lebewesen.<sup>69</sup>

c) Sonstige „außergewöhnliche Notsituationen“; keine Inanspruchnahme der Notstandsklausel im regelmäßigen Auf- und Ab der Konjunktur

Auch bei den sonstigen „außergewöhnlichen Notsituationen“ geht es um unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß. Im Gegensatz zu Naturkatastrophen müssen die sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen aber auf menschliches Verhalten zurückzuführen, „anthropogen“ sein.<sup>70</sup> Eine außergewöhnliche Notsituation kann etwa bei Reaktorunfällen durch technisches oder menschliches Versagen ausgelöst, aber auch wie bei terroristischen Anschlägen vorsätzlich herbeigeführt worden sein.<sup>71</sup> Es muss sich freilich um Notsituationen handeln, die „sich der Kontrolle des Staates entziehen“. Damit wird deutlich, dass von der Ausnahmeklausel nicht Gebrauch gemacht werden kann, wenn die Staat die Notsituation auch anders als durch eine überhöhte Kreditaufnahme kontrollieren kann.

<sup>67</sup> Siehe Beschlüsse der *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, etwa S. 9 (zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG).

<sup>68</sup> Beschlüsse der *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, etwa S. 9 (zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG), S. 25 (zu § 6 Artikel 115-Gesetz).

<sup>69</sup> Vgl. Beschlüsse der *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, etwa S. 9 (zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG).

<sup>70</sup> Siehe BT-Drs. 16/12410, S. 16.

<sup>71</sup> Ebenso Beschlüsse der *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, etwa S. 9 (zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG), S. 25 (zu § 6 Artikel 115-Gesetz).

Ein Abschwung im regelmäßigen Auf- und Ab der Konjunktur rechtfertigt die Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel für Notsituationen grundsätzlich nicht. Zyklische Konjunkturverläufe sind keine „außergewöhnlichen Ereignisse“. Dafür ist allein die Regelung zu den „Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ maßgeblich.<sup>72</sup> Anderes mag – wie es in den Gesetzesmaterialien zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG heißt<sup>73</sup> – für eine „plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks“ gelten. In einer solchen Situation – man denke an die Finanzkrise seit 2008, die zum Finanzmarktstabilisierungsgesetz geführt hat – können aus Gründen des Gemeinwohls außerordentliche Kreditaufnahmen zur Finanzierung von aktiven Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe erforderlich sein. Im Übrigen ist der Begriff der Notlage nicht notwendigerweise ausschließlich negativ zu verstehen. Der Föderalismuskommission II ist zu folgen, wenn sie betont, dass auch ein Ereignis von positiver historischer Tragweite – wie die deutsche Wiedervereinigung – einen erhebliche Finanzbedarf auszulösen vermag, der durch Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel finanziert werden kann.<sup>74</sup>

### 3. Beschluss des Parlaments; Höhe des Quorums

Im Entwurf von CDU und FDP wird nicht ausdrücklich bestimmt, wer über die Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel zu entscheiden hat. Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG setzt einen Beschluss der Mehrheit des Mitglieder des Bundestages voraus. Ein solcher Parlamentsvorbehalt für die Kreditaufnahme muss auch im Land Hessen gelten. Eine Rechtsverordnung genügt nicht. Ohnehin müssen die Krediteinnahmen im Haushaltsplan veranschlagt und durch das Haushaltsgesetz festgestellt werden.<sup>75</sup> Der Parlamentsbeschluss kann als förmliches Gesetz ergehen. Es kommt aber auch ein einfacher Beschluss im Zusammenhang mit der Entscheidung über das Haushaltsgesetz in Betracht.<sup>76</sup>

Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG verlangt, dass der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung die

<sup>72</sup> Ebenso *Josef Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVWZ 2009, S. 1333 (1336); *Stefan Koriath*, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, S. 729 (733); *Hanno Kube* in: T. Manz/G. Dürig (Begr.), Grundgesetz Kommentar, Art. 115 Rn. 195 (Stand: Oktober 2009); *Rolf Schmidt*, Die neue Schuldenregel und die weiteren Finanzthemen der zweiten Föderalismusreform, DVBl. 2009, S. 1274 (1282).

<sup>73</sup> Beschlüsse der *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, etwa S. 9 (zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG), S. 25 f. (zu § 6 Artikel 115-Gesetz).

<sup>74</sup> Beschlüsse der *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, etwa S. 9 (zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG), S. 26 (zu § 6 Artikel 115-Gesetz).

<sup>75</sup> *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 110 GG Rn. 67 ff.

<sup>76</sup> Beschlüsse der *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, S. 21 (zu Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG). A.A. *Ekkehart Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar zum GG, Art. 115 Rn. 47 (Stand: November 2009).

Mehrheit der Mitglieder des Bundestages – gemeint ist gemäß Art. 121 GG die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl – zustimmt. Art. 109 Abs. 3 GG macht insoweit keine Vorgaben. Dem gemäß müssen die Länder nicht die gleiche Regelung vorsehen. Die für die Bundesebene vorgesehene sog. Kanzlermehrheit ist nur eine schwache Hürde, weil die Opposition nicht einbezogen werden muss. Um den Ausnahmecharakter der Verschuldung zur Bewältigung von Krisensituationen zu sichern, empfiehlt sich ein höheres Quorum. In der Reformdiskussion waren etwa eine Zwei-Drittel-Mehrheit<sup>77</sup> oder Drei-Fünftel-Mehrheit<sup>78</sup> – vorgeschlagen worden. Entsprechende Vorschläge kamen auch aus der Politik.<sup>79</sup>

#### 4. Tilgungsregelung

Nach dem Entwurf von CDU und FDP ist die Beschlussfassung über die außerordentliche Nettokreditaufnahme mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Dem liegt die für Bund und Länder geltende Vorgabe in Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG zugrunde (vgl. auch Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG). Ein weiteres Anwachsen der Staatsschulden soll dadurch verhindert werden.<sup>80</sup> Zu bestimmen ist, wann welcher Teil der neu aufgenommenen Kredite getilgt werden soll. Die Tilgungsregelung ist wohl die wichtigste Vorkehrung, um der mit Ausnahmetatbeständen stets verbundenen Gefahr eines inflationären Gebrauchs und des Missbrauchs entgegenzuwirken.<sup>81</sup> Allerdings soll nach dem Entwurf von CDU und FDP – wie auch nach dem Bundesrecht<sup>82</sup> – nur die außerordentliche Kreditaufnahme in Krisensituationen, nicht auch die Neuverschuldung zur Bewältigung eines konjunkturellen Abschwungs erfasst werden. Dass eine Tilgungsregelung bei einer konjunkturell begründeten Kreditaufnahme nicht ausdrücklich beschlossen werden muss, mag hingenommen werden, da sich die Tilgungsverpflichtung hier schon aus dem Gebot ergibt, die Auswirkungen der Konjunktur symmetrisch im Auf- und Abschwung zu berücksichtigen.<sup>83</sup> Im Freistaat Thüringen hat anders entschieden. Hier wurde das Erfordernis, einen Tilgungsplan über die Rückführung der Kreditmarktschulden aufzustellen, auch auf die konjunkturell begründete Kreditaufnahme bezogen (§ 18 Abs. 3 LHO Thür.).

<sup>77</sup> Siehe *Hermann Pünder*, Generationengerechtigkeit in der öffentlichen Finanzwirtschaft: Maßnahmen zur Begrenzung und zum Abbau der Staatsverschuldung, in: Henneke (Hrsg.), Kommunen in den Föderalismusreformen I und II, 2008, S. 69 (86 ff.).

<sup>78</sup> *Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, Schreiben des Vorsitzenden Börsch-Supan an den Bundesminister v. 9. Dezember 2007.

<sup>79</sup> Vgl. *FDP-Bundestagsfraktion*, Modernisierung der Bund-Länder Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 039, S. 5; *Bündnis 90/Die Grünen*, Gesetzesentwurf der Bundestagsfraktion, Kommissionsdrucksache 040, S. 5 f.; *Hans-Peter Friedrich* (CDU), Mögliche Neufassung einer Schuldengrenze, Kommissionsdrucksache 042, S. 4.

<sup>80</sup> Beschlüsse der *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, S. 21 (zu Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG).

<sup>81</sup> Ebenso *Josef Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, S. 1333 (1336); *Marius Thye*, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform, 2010, S. 42; *Christian Waldhoff/Peter Dieterich*, Die Föderalismusreform II – Instrument zur Bewältigung der staatlichen Finanzkrise oder verfassungsrechtliches Placebo?, ZG 2009, S. 97 (117). Skeptisch *Stefan Koriath*, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, S. 729 (733).

<sup>82</sup> Vgl. *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 118.

<sup>83</sup> Ebenso *Christopher Lenz/Ernst Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S. 2561 (2564).

Was den Zeitraum der Rückführung der aufgenommenen Kredite angeht, bleibt der Entwurf von CDU und FDP unbestimmt. Man spricht – Art. 115 Abs. 2 Satz 8 GG folgend<sup>84</sup> – bloß von einem „angemessenen Zeitraum“. Die im Vergleich zur vorgesehenen Regelung in Art. 141 Abs. 2 Hess. Verf. weniger strenge Vorgabe mag zwar berücksichtigen, dass die nichtkonjunkturellen Notlagen in der Regel plötzlich kommen und nur allmählich verschwinden.<sup>85</sup> Dem hätte kann auch durch eine Regelung Rechnung getragen werden, wonach die Tilgungsfrist im Regelfall nicht länger als fünf Jahre betragen soll. Längere Laufzeiten wären damit nicht ausgeschlossen, zumindest aber rechtfertigungsbedürftig.<sup>86</sup>

Die von der CDU und der FDP vorgesehene Tilgungsregelung ist nicht nur eine politische Absichtserklärung. Da sie mit dem Beschluss über die Inanspruchnahme der außerordentlichen Kreditaufnahmemöglichkeiten zu verbinden ist, teilt sie dessen Rechtsnatur. Gebunden werden grundsätzlich auch die späteren Haushaltsgeber. Der durch das Haushaltsgesetz festzustellenden Haushaltsplan muss entsprechend gestaltet werden. Die Bindungswirkung des Tilgungsplans schließt Änderungen und Modifikationen durch Beschlüsse auf derselben Rechtsebene freilich nicht aus. Änderungen des Tilgungsplans können die beschlossene Tilgungsregelung verschärfen (schnellere Tilgung) oder auch erleichtern oder sogar suspendieren. Wenn sich die Krise verschlimmert oder eine neue Notlage eintritt, kann auch eine konsolidierte Tilgungsregelung beschlossen werden, die sowohl die alten als auch die neuen Verschuldungsbeträge umfasst.<sup>87</sup>

### C. Bewertung des Änderungsantrags der SPD-Fraktion

Der Änderungsantrag der SPD-Fraktion vom 24. September 2010 (Drucksache 18/2898) folgt dem Entwurf von CDU und FDP wortgleich sowohl hinsichtlich der Festlegung, dass der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist (vgl. Art. 141 Abs. 2 des SPD-Entwurfs in Verbindung mit Art. 141 Abs. 1 des Entwurfs von CDU/FDP) als auch in Bezug auf die Ausnahmeregelungen (vgl. Art. 141 Abs. 3 und 4 des SPD-Entwurfs in Verbindung mit Art. 141 Abs. 2 und 3 des Entwurfs von CDU/FDP). Es finden sich aber auch erhebliche Abweichungen. Der Hessische Landtag sollte dem Änderungsantrag der SPD insofern nicht folgen. Anderes gilt nur – worauf unten näher einzugehen ist (unter D. III.) – für den Vorschlag zur Re-

---

<sup>84</sup> Kritisch insofern etwa *Stefan Koriath*, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, S. 729 (733); *Christian Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, S. 721 (726).

<sup>85</sup> *Ekkehart Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum GG, Art. 109 Rn. Rn. 75 (Stand: November 2009).

<sup>86</sup> Siehe *Christian Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, S. 721 (726) m. Fn. 39.

<sup>87</sup> *Ekkehart Reimer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum GG, Art. 109 Rn. 78.

duzierung des strukturellen Defizits (Änderung des Art. 161).

#### I. Vorgeschlagene Normierung hinsichtlich der Staatsziele

Zum einen will die SPD-Fraktion sicherstellen, dass die Aufnahme der Schuldenbremse in die Hessische Verfassung nicht die verfassungsrechtlich verankerten Staatsziele gefährdet (Begründung zum Änderungsantrag, Drucksache 18/2898, S. 2). Vorgeschlagen wird eine Normierung in Art. 141 Abs. 1 Satz 2 Hess. Verf., wonach der Landtag und die Landesregierung „im Rahmen ihrer Befugnisse für ausreichende Einnahmen Sorge zu tragen“ haben, „die dem Land die Erfüllung seiner Aufgaben ermöglichen“. Nach der für Art. 141 Abs. 1 Satz 2 Hess. Verf. vorgesehenen Formulierung müssen die Einnahmen „insbesondere die notwendigen Bildungsausgaben, die Gewährleistung der sozialen Sicherheit für jede Person sowie der inneren Sicherheit und ausreichende öffentliche Investitionen ermöglichen“. Festgelegt werden soll schließlich in Art. 131 Abs. 1 Satz 3 Hess. Verf., dass die Einnahmen „entsprechend Art. 137 Abs. 5 für eine aufgabengerechte Finanzierung der Gemeinden und Gemeindeverbände ausreichen“ müssen.

##### 1. Vorrang von Art. 109 Abs. 3 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 31 GG)

Die SPD-Fraktion will mit diesen Normierungen „das vorrangige Gebot einer angemessenen Finanzierung der Aufgaben des Landes und der Kommunen im Verfassungstext verankern“ (Begründung zum Änderungsantrag, Drucksache 18/2898, S. 2). Soweit damit gemeint ist, dass die Verwirklichung der genannten Ziele Vorrang vor den Staatsschuldenregelungen in den folgenden Absätzen des Art. 141 Hess. Verf. haben soll, ist dies bundesverfassungsrechtlich nicht haltbar. Denn Art. 109 Abs. 3 GG gibt bundesrechtlich zwingend vor, welche Spielräume die Länder bei der Kreditaufnahme haben. Diese grundgesetzlichen Regelungen sind gegenüber landesrechtlichen Regelungen „vorrangig“. Das Land Hessen kann daran nichts ändern. Selbst landesverfassungsrechtliche Regelungen, die dem grundgesetzlichen Bundesrecht widersprechen, sind unzulässig und werden gemäß Art. 31 GG „gebrochen“.

Wenn die Regelung freilich bloß den Landtag und die Landesregierung verfassungsrechtlich verpflichtet will, „bei der eigenen Steuergesetzgebung und bei der Mitwirkung an der Steuergesetzgebung des Bundes“, „für eine ausreichende Finanzierung der Aufgaben des Staates und der Kommunen zu sorgen“, ist dagegen bundesverfassungsrechtlich nichts einzuwenden. Allerdings kann die Normierung dann lediglich ein verfassungsrechtliches Postulat ohne rechtliche Bedeutung sein; denn die Entscheidungen über die zur Verfügung stehenden Mittel und

über die Prioritätensetzungen bei ihrer Verwendung sind politischer, nicht rechtlicher Natur. Ob es sich empfiehlt, einige Staatsaufgaben – wie es die SPD in Art. 141 Abs. 1 Satz 2 ihres Entwurfes tun will – verfassungsrechtlich besonders hervorzuheben (Bildungsausgaben, soziale Sicherheit, innere Sicherheit, öffentliche Investitionen), ist zweifelhaft. Andere wichtige Staatsziele – etwa der Umweltschutz – werden nicht genannt. Die Aufzählung erscheint insoweit etwas willkürlich.

## 2. Rechtsstellung der Kommunen

Dass – wie es im SPD-Entwurf für Art. 141 Abs. 1 Satz 3 Hess. Verf. heißt – für „eine aufgabengerechte Finanzierung der Gemeinden und Gemeindeverbände“ gesorgt werden muss, ergibt sich schon aus Art. 137 Abs. 5 Hess. Verf. Der Gefahr, dass eine in ihren Kreditaufnahmemöglichkeiten beschränkte Landespolitik versucht, die Kommunen als Ausweichventil zu nutzen,<sup>88</sup> wirkt das in Art. 137 Abs. 6 Hess. Verf. verankerte Konnexitätsprinzip entgegen.<sup>89</sup> Danach sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen, wenn Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet werden (Art. 137 Abs. 6 Satz 1 Hess. Verf.). Sofern die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen (Art. 137 Abs. 6 Satz 2 Hess. Verf.). Was der eigenständige Sinn von Art. 141 Abs. 1 Satz 3 des SPD-Entwurfs sein soll, ist nicht zu erkennen.

## II. Vorgeschlagene Normierung hinsichtlich der Kreditaufnahme „zum Ausgleich einer Anpassung an eine strukturelle Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation“: Abschließende Normierung der Kreditaufnahmemöglichkeiten in Art. 109 Abs. 3 GG

Zum anderen soll nach dem Entwurf der SPD-Fraktion in Art. 141 Abs. 5 Hess. Verf. festgelegt werden, dass von dem Grundsatz, dass der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist, „weiter abgewichen werden“ kann, „sofern Kredite zum Ausgleich einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation

<sup>88</sup> Vgl. auch die kritischen Kommentare zur Bundes-Schuldenbremse, die Gemeinden und Sozialversicherungen nicht berücksichtigt: *Christian Seiler*, Finanzverfassungsrechtliche Neuerungen der Föderalismusreform II, verfügbar unter <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1565&id=1135>, S. 15, insbesondere für die Sozialversicherungen; *Hermann Pünder* im Berliner Kommentar zum GG, Art. 115 Rn. 86, *Daniel Buscher*, Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise – Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform), Berlin 2010, S. 370.

<sup>89</sup> Vgl. dazu etwa *Stefan Mückl*, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung - Kommunale Selbstverwaltung im Spannungsverhältnis von Aufgabenverantwortung und Ausgabenlast, 1998.

notwendig sind.“

Die SPD-Fraktion will dem Land Hessen damit „die Aufnahme zusätzlicher Kredite“ ermöglichen (Begründung zum Änderungsantrag, Drucksache 18/2898, S. 2 f). Dies ist mit den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG nicht vereinbar: Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG lässt – wie dargestellt – Ausnahmeregelungen vom in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG verankerten Grundsatz des Haushaltsausgleichs ohne Kredite nur für die symmetrische Berücksichtigung der Konjunkturauswirkungen und für außergewöhnlichen Notsituationen zu. Dieser Spielraum wird nach dem SPD-Entwurf für Art. 141 Abs. 3 und 4 Hess. Verf. bereits ausgenutzt. Eine darüber hinaus gehende Ausnahmeregelung lässt sich mit Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG nicht vereinbaren. Da das Grundgesetz keine weiteren Ausnahmemöglichkeiten vorsieht, verstößt die von der SPD-Fraktion vorgeschlagene Normierung gegen das Grundgesetz und würde ebenfalls gemäß Art. 31 GG durch Bundesrecht „gebrochen“.

#### D. Zu sonstigen Fragen

Viele der im Katalog der Fraktionen der CDU, SPD, FDP, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und DIE LINKE aufgeworfenen Fragen wurden bereits im systematischen Zusammenhang behandelt. Auf einige weitere wichtige Probleme möchte ich im Folgenden noch kurz eingehen.

##### I. Zur Frage der Regelungsebene: Normierung der Verschuldungsvorgaben in der Verfassung oder auf einfachgesetzlicher Ebene?

###### 1. Notwendigkeit einer Regelung im Landesrecht

Wenn sich das Land Hessen die Möglichkeit schaffen will, den Haushalt bei schwacher Konjunktur oder in Notsituationen durch Einnahmen aus Krediten auszugleichen, muss es von der grundgesetzlichen Ermächtigung in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG Gebrauch machen, wonach die Länder „Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ und eine „Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“, vorsehen können. Andernfalls gilt für die Haushaltspolitik des Landes Hessen strikt das zwingende Gebot aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG; der Haushalt ist dann stets ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

## 2. Keine bundesverfassungsrechtliche Vorgabe zur Regelungsebene

Es wurde die Frage aufgeworfen, ob die Ausnahmeregelungen zwingend in der Verfassung normiert werden müssen. Das Grundgesetz macht insofern keine Vorgaben. Es bestimmt in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG nur, dass die Länder die „im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen“ die „nähere Ausgestaltung“ regeln können. Auf welcher Rechtsebene dies geschieht, wird bundesverfassungsrechtlich nicht vorgegeben. Wenn von den „verfassungsrechtlichen Kompetenzen“ gesprochen wird, ist dies bloß ein Hinweis auf die bundesverfassungsrechtliche Zuständigkeit der Länder, die freilich im Grundsatz schon in Art. 109 Abs. 1 GG normiert ist („Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“).

## 3. Regelungsalternativen; Vorteile einer Verfassungsänderung mit Zustimmung des Volkes

Theoretisch mag auch eine einfachgesetzliche Regelung – etwa in der Landeshaushaltsordnung – in Betracht kommen. Diesen Weg hat der Freistaat Thüringen beschritten. Nachdem der Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Landes (Art. 98 Verf. Thür.) im Landtag nicht die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit gefunden hatte, wurde die Schuldenbremse bloß in § 18 LHO Thür. normiert.<sup>90</sup> Allerdings entspricht die Regelung in der Landeshaushaltsordnung nicht den Vorgaben der Verfassung des Freistaates Thüringen. Dies mag hinzunehmen sein, wenn man davon ausgeht, dass die Verfassungsnormierung den Vorgaben aus Art. 109 Abs. 3 GG widerspricht und deshalb gemäß Art. 31 GG vom Bundesrecht „gebrochen“ wird. Sonst müsste man an eine „bundesverfassungsrechtskonforme Auslegung“ der überkommenen landesverfassungsrechtlichen Kreditregelung denken. Insofern ergeben sich freilich erhebliche Schwierigkeiten, da Art. 109 Abs. 3 GG gerade auch im Hinblick auf die Unzulänglichkeiten der bisherigen Grundgesetzregelung in Art. 115 GG, der die Verfassung des Freistaates Thüringen gefolgt ist, geschaffen wurde. Vergleichbares gilt für Hessen. Art. 141 Hess. Verf. in der bisherigen Fassung entspricht Art. 109 Abs. 3 GG nicht.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich eine Änderung der Hessischen Verfassung, um ein Auseinanderklaffen von Landesverfassungsrecht und einfachem Gesetzesrecht zu vermeiden. Allerdings ist die Schuldenbremse auf einfachgesetzlicher Ebene leichter einzuführen, da das Volk in diesem Fall – anders als bei einer Verfassungsänderung (Art. 123 Abs. 2 Hess. Verf.) –

---

<sup>90</sup> Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen 2009, S. 604.

nicht zustimmen muss. Dies ist freilich allenfalls nur auf den ersten Blick ein Vorteil, weil die bei einer Verfassungsänderung erforderliche Zustimmung des Volkes das Bewusstsein der Bevölkerung für die Restriktionen der Staatsverschuldung schärfen. Wird. Nachteile, die sich aus der bundesverfassungsrechtlich ohnehin zwingend vorgesehenen Begrenzung der Verschuldungsmöglichkeiten ergeben, sind den Wählerinnen und Wählern eher zu vermitteln, wenn sie den Verfassungsvorgaben zugestimmt haben. Zudem wirkt eine Verfassungsänderung mit Zustimmung des Volkes dem Umstand entgegen, dass Wähler – was schon *David Ricardo* erkannt hat – den Zusammenhang zwischen Wohltaten der Gegenwart und Opferlasten der Zukunft häufig nicht durchschauen, sich einer „Fiskalillusion“ hingeben.<sup>91</sup>

Gegen eine Verfassungsänderung spricht auch nicht, dass hinsichtlich des in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG verankerten Verschuldungsverbotes für die Länder im Normalfall – wie erwähnt – derzeit ein Verfahren beim Bundesverfassungsgericht anhängig ist. Im Gegenteil: Wenn das Land Schleswig-Holstein – was wohl nicht zu erwarten ist – Erfolg hat, muss in Hessen eine Diskussion darüber stattfinden, ob und inwieweit die landesrechtlichen Regelungen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts anzupassen sind. Dass eine Verfassungsänderung gemäß Art. 123 Abs. 2 Hess. Verf. erneut die Zustimmung des Volkes verlangt, ist angesichts der mit der Staatsverschuldung verbundenen Belastungen für nachfolgende Generationen gerade angemessen.

## II. Zur Konkretisierung der Vorgaben zur konjunkturbedingten Kreditaufnahme

Die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 GG ermöglichte Kreditaufnahme „zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ muss von den Ländern noch weiter konkretisiert werden. Welche Möglichkeiten es gibt, kann in einer Kurzstellungnahme nicht abschließend geklärt werden.

### 1. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Bestimmungen einer „von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“

Das Tatbestandsmerkmal einer „von der Normallage abweichende Entwicklung“ ist ökonomisch und damit naturgemäß auch rechtlich nur schwer zu bestimmen. Dass es normativ um

---

<sup>91</sup> Grundlegend *David Ricardo*, Funding System (1820), in: Piero Sraffa (Hrsg.), The Works and Correspondence of David Ricardo, Bd. 4, 1951, S. 149 (197); deutsch: Untersuchungen über das Anleihsystem, in: Diehl/Mombert (Hrsg.), Das Staatsschuldenproblem (mit einer Einführung von R. Hickel), 1980, S. 94 ff.; *James Buchanan/Richard Wagner*, Democracy in Deficit – The Political Legacy of Lord Keynes, 1977.

die Erfassung des konjunkturellen „Abschwungs“ geht, ergibt sich immerhin aus dem Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 GG. Angesichts der bisherigen Staatspraxis, die einen kaum noch überschaubaren Schuldenberg zur Folge hatte, müssen klare Grenzen gesetzt werden. Dabei reicht eine nur geringe negative Entwicklung für die Erweiterung des Kreditpielraums nicht aus; bloße Konjunkturschwankungen müssen noch als „normal“ angesehen werden.<sup>92</sup> Auf der anderen Seite soll für ganz besonders schwere Beeinträchtigungen der Wirtschaftsabläufe – in den Gesetzesmaterialien wird die Finanzkrise der Jahre 2008/2009 als Beispiel für eine „plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks“ angeführt<sup>93</sup> – die Kreditemächtigung gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG für außergewöhnliche Notsituationen gelten. Zwischen diesen Polen liegt der Anwendungsbereich von Art. 109 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 GG. Ihn näher zu konkretisieren, ist nach Art. 109 Abs. 1 Satz 5 GG Aufgabe der Länder. Es ist zwar keine verfassungsgesetzliche, wohl aber eine einfachgesetzliche Regelung erforderlich. Der Gesetzgeber muss die „wesentlichen Entscheidungen“ treffen und darf dem Ordnungsgeber nur die Ausfüllung eines Rahmens überlassen.<sup>94</sup>

## 2. Regelungen für die Bundesebene im Artikel 115-Gesetz

Nahe liegt ein Blick auf die Bundesebene. Insofern finden sich Konkretisierungen im Ausführungsgesetz zu Art. 115.<sup>95</sup> Danach äußert sich eine „von der Normallage abweichende Entwicklung“, die im konjunkturellen Abschwung eine Kreditaufnahme ermöglicht, in einer in einer „Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten“.<sup>96</sup> Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass das Steueraufkommen sinkt, wenn das Produktionspotential vom Bruttoinlandsprodukt negativ abweicht,<sup>97</sup> d.h. wenn – in der Begrifflichkeit der Makroökonomie – ein „*output gap*“ vorliegt. Zudem werden – wenn die Produktionskapazitäten nicht ausgeschöpft werden können – Arbeitsplätze abgebaut, was zu zusätzlichen Steuerausfällen und Transferleistungen – vor allem in der Arbeitslosenunterstützung – führt.<sup>98</sup> Da der Ausgleich dieser „Auswirkungen auf den Haushalt“ durch Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen die Re-

<sup>92</sup> Vgl. *Hans Meyer*, Protokoll der gemeinsamen Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestage (138. Sitzung) und des Finanzausschusses des Bundesrates am 4. Mai 2009, S. 35.

<sup>93</sup> Beschlüsse der *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, etwa S. 9 (zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG), S. 25 f. (zu § 6 Artikel 115-Gesetz).

<sup>94</sup> Vgl. *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 106. Kritisch gegenüber der Rechtslage auf Bundesebene *Hanno Kube* in: T. Manz/G. Dürig (Begr.), Grundgesetz Kommentar, Art. 115 Rn. 164 (Stand: Oktober 2009); *Christian Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, S. 721 (724); *Marius Thye*, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform, 2010, S. 80 ff.

<sup>95</sup> Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10.8.2009, BGBl. I S. 2702.

<sup>96</sup> Vgl. § 5 Abs. 2 Satz 1 Artikel 115-Gesetz. Näher dazu *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 101.

<sup>97</sup> Vgl. § 5 Abs. 2 Satz 2 Artikel 115-Gesetz.

<sup>98</sup> Vgl. *Ray Barrell/James Sefton*, Output Gaps – Some evidence from the UK, France and Germany, National Institute Economic Review 151 (1995), S. 65 ff.

zession verschärfen würde, wurde auf Bundesebene eine zusätzliche Kreditaufnahme zugelassen, damit der Bund eine zusätzliche Nachfrage schaffen kann, die zu mehr Beschäftigung und zur Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts führt.<sup>99</sup>

Es ist freilich schwierig, die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten und damit die genaue Höhe der in Abschwungphasen zulässigen Neuverschuldung – das Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG verweist insofern auf eine „Konjunkturkomponente“ als Produkt aus der „Produktionslücke“ und der „Budgetsensitivität“<sup>100</sup> – zu berechnen. Man vertraut insofern auf den Sachverstand der Nationalökonomie. Unter Volkswirtschaftlern werden allerdings Schätzverfahren diskutiert, die in den Ergebnissen erheblich voneinander abweichen.<sup>101</sup> Die Produktionslücke gilt manchen sogar als ein kaum zu fassendes „Gespenst“.<sup>102</sup> Jedenfalls ist die Gefahr von Berechnungsfehlern nicht von der Hand zu weisen. Einzelheiten wurden an anderer Stelle ausführlich erörtert.<sup>103</sup>

### 3. Alternativen

Die Schwierigkeiten legen einen Blick auf Alternativen nahe. Soweit ersichtlich gibt es eine nähere Regelung auf Landesebene allerdings erst im Freistaat Thüringen. Wann und inwieweit in Thüringen von der Verschuldungsmöglichkeit zur Bewältigung des konjunkturellen Abschwungs Gebrauch gemacht werden kann, folgt aus § 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO Thür. Danach geht es um den „Ausgleich von Einnahmeausfällen bis zu der Höhe, in der die geplanten Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen nach Artikel 107 Abs. 1 und 2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes den Durchschnitt der entsprechenden kassenmäßigen Einnahmen der drei dem Jahr der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahre unterschreiten.“ Diese Regelung ist jedenfalls leichter als die Bundesnormierung zu handhaben. Zudem wird dem Umstand Rechnung getragen kaum eine substantielle Steuerautonomie zukommt.<sup>104</sup> Im Übrigen muss auf inzwischen vorliegende Gutachten zur Ermittlung der Konjunkturkomponente für die Länderhaushalte

<sup>99</sup> Vgl. auch *Josef Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, S. 1333 (1334).

<sup>100</sup> § 5 Abs. 3 Artikel 115 Gesetz. Näher *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 103 ff.

<sup>101</sup> Vgl. für Nachweise *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 102; *Marius Thye*, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform, 2010, S. 81 ff.

<sup>102</sup> *Andreas Billmeier*, Ghostbusting: Which Output Gap Really Matters?, International Economics and Economic Policy 6 (2009), S. 391 ff. *Arthur M. Okun*, Potential GDP: Its Measurement And Significations, Cowles Foundation Paper 190, 1962; Nachdruck in *A. M. Okun*, The Political Economy of the Prosperity, 1970), betonte schon 1962: „The quantification of potential output – and the accompanying measure of the ‚gap‘ between actual and potential – is at best an uncertain estimate and not a firm, precise measure“. Zusammenfassend öö

<sup>103</sup> *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 99 ff. Siehe auch *Marius Thye*, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform, 2010, S. 81 ff.

<sup>104</sup> Vgl. etwa *Hermann Pünder*, Generationengerechtigkeit in der öffentlichen Finanzwirtschaft: Maßnahmen zur Begrenzung und zum Abbau der Staatsverschuldung, in: Henneke (Hrsg.), Kommunen in den Föderalismusreformen I und II, 2008, S. 69 (103).

verwiesen werden.<sup>105</sup>

### III. Zur Frage, wie das strukturelle Defizit reduziert werden kann

Schließlich stellt sich noch die Frage, wie das strukturelle Defizit im Übergangszeitraum bis zur Geltung der Schuldenbremse reduziert werden kann. Wie erwähnt, dürfen die Länder gemäß Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG zwar bis zum 31. Dezember 2019 von den Vorgaben des Artikels 109 Abs. 3 GG noch nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen abweichen. Allerdings haben sie ihre Haushalte nach Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG bis dahin so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllt ist, also die Haushalte – wenn nicht eine Ausnahmesituation vorliegt – ausgeglichen sind. Wie die Länder dieses Ziel erreichen, bleibt ihnen überlassen.

Um den Landeshaushalt kontinuierlich auf das Jahr 2020 vorzubereiten, erscheint es sinnvoll, die Einnahmen aus Krediten in jedem Jahr zu reduzieren. Dies kann auch in der Verfassung festgeschrieben werden, wie es z.B. das Land Schleswig-Holstein beschlossen hat. Art. 59a Verf. SH hat folgenden Wortlaut:

„(1) Abweichend von Artikel 53 Abs. 1 können bis 2019 Kredite aufgenommen werden. Dabei sind jährliche Obergrenzen einzuhalten. Die Obergrenze für 2011 errechnet sich, indem das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 (Ausgangswert) um ein Zehntel verringert wird. Für die Folgejahre errechnet sich die jährliche Obergrenze, indem die Obergrenze des Vorjahres jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes verringert wird.

(2) Die Landesregierung legt dem Landtag eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vor. Der Landesrechnungshof gibt hierzu eine Stellungnahme ab.“

In Schleswig-Holstein gelten danach in der Übergangsphase des Art. 143d Abs. 1 Satz 3 und 4 GG jährlich strenge Konsolidierungsziele. Die Regierung wird zu einer stringenten Planung verpflichtet. Derartige im Vorfeld festgelegte gleichmäßige Schritte bis zur Nullverschuldung sind bundesverfassungsrechtlich zwar nicht zwingend erforderlich. Ein solcher Konsolidierungspfad in Richtung eines kreditfreien Haushalts im Jahr 2010 empfiehlt sich aber. Der Änderungsvorschlag der SPD-Fraktion vom 24. September 2010 (Drucksache 18/2898) ist insofern zu begrü-

---

<sup>105</sup> Vgl. *Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung* (RWI), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung Endbericht, Juni 2010; verfügbar unter <http://www.rwi-essen.de/forschung-und-beratung/oeffentliche-finanzen/projekte/69/> (Abruf v. 15. September); *Ingolf Deubel*, Konjunkturausregulierung und Länderhaushalte, Juni 2010, verfügbar etwa unter <http://www.cdu-fraktion.berlin.de/Aktuelles/Presseerklarungen/Deubel-Gutachten-der-Finanzverwaltung-fordert-Einsparungen-in-Hoehe-von-2-7-Mrd.-Euro.>

Ben. Zu Recht werden „gleichmäßige Schritte“ zum Abbau des bestehenden Defizits verlangt (vgl. Art. 161 Hess. Verf. nach dem SPD-Entwurf).

## E. Schlußbemerkung

Ob die neue Schuldenbremse für Bund und Länder wirken wird, muss sich zeigen. Die Regelungen sind bei aller Kritik im Einzelnen sehr ambitioniert. Unklar ist vor allem, ob die in den neuen Regeln angelegten Umgehungsgefahren real werden. Gefährlich ist erstens, dass sich das Staatsschuldenrecht nach wie vor auf die zu haushaltswirksamen Einnahmen führenden Finanzschulden beschränkt.<sup>106</sup> Gewährleistungen, die lediglich zu einer potentiellen Schuld des Bundes führen,<sup>107</sup> Kassenverstärkungskredite<sup>108</sup> und bloße „Verwaltungsschulden“<sup>109</sup> bleiben ausgeblendet. Ein Missbrauchspotential ergibt sich zweitens aus dem Umstand, dass Sondervermögen,<sup>110</sup> verselbständigte Rechtsträger und staatlich veranlasste Kreditaufnahmen Dritter nicht erfasst werden.<sup>111</sup> Insbesondere werden die Kommunen nicht eingebunden, obwohl das EU-Recht auf die Binnenstruktur der Mitgliedstaaten keine Rücksicht nimmt.<sup>112</sup> Bedenklich ist drittens, dass nur die explizite Kreditverschuldung im Sinne der Zahlungsstromrechnung der Kameralistik erfasst wird, die impliziten Schulden – die sich insbesondere aus den Versorgungsansprüchen der Beamten ergeben – aber draußen vor bleiben. Ob sich die politischen Entscheidungsträger an den Geist der Schuldenbremse gebunden fühlen, bleibt abzuwarten. Fluchtversuchen ist energisch entgegenzutreten.

Die Gefahren der Staatsverschuldung sind seit langem bekannt. „Ein Minister“ – so warnte *David Hume* bereits 1752 – „ist stark versucht, eine solche Methode anzuwenden, denn sie ermöglicht es ihm, eine gute Figur zu machen, ohne die Menschen mit Steuern zu überlasten oder sofort Aufschreie gegen seine Person hervorzurufen. Die Verschuldung wird daher in jeder Regierung fast unfehlbar missbraucht. Es könnte kaum unklüger sein, einem verschwenderischen Sohne Kredit bei jeder Bank in London zu geben, als einen Staatsmann zu ermächti-

<sup>106</sup> Vgl. *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 47.

<sup>107</sup> Siehe Art. 115 Abs. 1 GG („Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können“). Kritisch zur Beschränkung des Staatsschuldenrechts *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 55.

<sup>108</sup> Zur Notwendigkeit einer restriktiven Handhabung *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 78 f.

<sup>109</sup> Vgl. *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 47; für eine Einbeziehung von Verwaltungsschulden mit Finanzierungsfunktion Rn. 83.

<sup>110</sup> Auf Bundesebene wurde die bisherige Ausnahmeregel des Art. 115 Abs. 2 GG a.F. gestrichen. Siehe dazu *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 48, 80 f.; zu den Gefahren der Übergangsregelung in Art. 143d Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG Rn. 155.

<sup>111</sup> Vgl. zur Kritik am Rechtsträgerprinzip *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 49, zur Notwendigkeit einer Einbeziehung von Kreditaufnahmen Dritter, die für den Bund mit gegenwärtigem Finanzierungsnutzen und zukünftigen Finanzierungsbelastungen verbunden sind, Rn. 50, 84.

<sup>112</sup> Vgl. dazu *Hermann Pünder*, in: Friauf / Höfling, Berliner Kommentar, Art. 115 Rn. 86.

gen, in dieser Art Wechsel auf die Nachwelt auszustellen".<sup>113</sup> Angesichts dieses galligen Vergleichs muss man vor denjenigen Politikerinnen und Politikern, die die Schuldenbremse im Frühsommer 2009 beschlossen und die Verschuldungsmöglichkeiten damit erheblich eingeschränkt haben, den Hut ziehen. Die oft geschmähte „politische Klasse“ hat sich mit kraftvollen Mehrheiten selbst Fesseln angelegt und den nachfolgenden Generationen Chancen belassen. Das darf nicht unterschätzt werden. Es ist nun Aufgabe der Entscheidungsträger im Land Hessen, die notwendigen Umsetzungsschritte zu tun. Der Entwurf der Fraktionen von CDU und FDP für eine Änderung von Art. 141 Hess. Verf. weist in die richtige Richtung. Dem Änderungsantrag der SPD-Fraktion sollte nur insofern gefolgt werden, als er „gleichmäßige Schritte“ zum Abbau des bestehenden Defizits verlangt (Entwurf für Art. 161 Hess. Verf.). Allerdings ist die nach Art. 123 Abs. 2 Hess. Verf. für die Verfassungsänderung erforderliche Zustimmung des Volkes eine politische Herausforderung. Insofern mag man in der Diskussion auf *David Ricardo* verweisen, für den die öffentliche Verschuldung schon im 19. Jahrhundert eine der „furchtbarsten Geißeln“ war, „die jemals zum Unglück eines Volkes erfunden worden ist“.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> *David Hume*, Über Staatskredit (*Of Public Credit*, 1752), in: Politische und ökonomische Essays (übersetzt von S. Fischer, mit einer Einleitung hrsg. von U. Bermbach), Bd. 2 1988, S. 273 (275).

<sup>114</sup> Siehe *David Ricardo*, Funding System (1820), in: Piero Sraffa (Hrsg.), *The Works and Correspondence of David Ricardo*, Bd. 4, 1951, S. 149 (197); deutsch: Untersuchungen über das Anleihesystem, in: Diehl/Mombert (Hrsg.), *Das Staatsschuldenproblem* (mit einer Einführung von R. Hickel), 1980, S. 94, 140 (150).



**Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler Hessen  
zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP für ein  
Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen  
(Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Gene-  
rationen – Gesetz zur Schuldenbremse)  
Drucksachen 18/2732  
und  
zu Änderungsvorschlägen der Fraktion der SPD zum Gesetzentwurf der  
Fraktionen der CDU und der FDP**

**Grundsätzliches:**

Seit vielen Jahren fordert der Bund der Steuerzahler Hessen eine Umkehr in der Finanzpolitik, um die dramatisch steigende Staatsverschuldung zu stoppen. Ziel ist das Erreichen eines dauerhaft ausgeglichenen Landeshaushalts. Dies ist nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte aber ohne die Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung nicht möglich. Deshalb hat der Bund der Steuerzahler Hessen im Mai 2008 eine Verfassungsänderung gefordert und dazu einen Formulierungsvorschlag unterbreitet. Der vorgelegte Gesetzentwurf zur Verankerung einer Schuldenbremse wird deshalb ausdrücklich begrüßt. Der Verfassungsrang unterstreicht nicht nur die Wichtigkeit dieser Neuregelung, sondern durch die damit einhergehende Volksabstimmung können die Bürger den politisch Verantwortlichen unmittelbar zeigen, wie wichtig ihnen eine Beendigung der ständigen Schuldenanhäufung ist. Nicht zuletzt werden Haushaltsgesetzgeber, Rechtsprechung und Bevölkerung einer Schuldengrenze mehr Gewicht beimessen, wenn die Verfassungsänderung durch die Zustimmung der Bürger in einer Volksabstimmung herbeigeführt wurde.

Der von den Regierungsfractionen vorgelegte Entwurf des neuen Artikels 141 ist eine gute Grundlage, die nach Ansicht des Steuerzahlerbundes aber noch nachgebessert werden muss:

**Zu Abs. 1:** Im Entwurf ist nur vom Landeshaushalt die Rede, der grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Diese Regelung berücksichtigt aber keine Sondervermögen und Schattenhaushalte, wie dies beispielsweise bei der Finanzierung des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms praktiziert wurde. Hier sollte die Neuregelung um die Klarstellung ergänzt werden, dass sich das Verbot der strukturellen Verschuldung nicht nur auf den Landeshaushalt sondern auch auf Sondervermögen und Sonderhaushalte bezieht.

**Zu Abs. 2:** Im Gesetzentwurf ist nicht festgelegt, wer eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung feststellt. Da dies nicht nur das Bundesland Hessen betrifft, sollte im Begleitgesetz zur Verfassungsänderung geregelt werden, dass ein unabhängiges Expertengremium mit Vertretern beispielsweise der Bundesbank, des Bundesrechnungshofs und/oder des Stabilitätsrats die notwendigen Kriterien der Abweichungen bestimmt. Auch muss festgelegt werden, dass beim Konjunkturaufschwung das Land der Pflicht unterliegt, die dann auftretenden Mehreinnahmen und Minderausgaben dafür zu verwenden, die im Abschwung aufgenommenen Kredite zu tilgen.

**Zu Abs. 3:** Im Falle von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen ist es besonders schwierig, den unbedingt erforderlichen Kreditbedarf zu ermitteln und rasch zu decken. Gleichwohl sollte der Verfassungsgeber auch bei dieser Ausnahmeregelung einem möglichen Missbrauch vorbeugen. Zu diesem Zweck sollte die Verfassung bestimmen, dass die katastrophenbedingte Kreditaufnahme im Parlament einer Zweidrittel-Mehrheit und eines Beschlusses über einen Tilgungsplan bedarf.

Um die Verknüpfung von Kreditaufnahme und Tilgung stärker hervorzuheben, könnte Abs. 3 Satz 2 folgenden Wortlaut erhalten: "Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme schließt die Verpflichtung zur zeitnahen planmäßigen Tilgung ein." Satz 3 würde dadurch nicht entbehrlich.

Eine Kreditaufnahme zur Finanzierung von Maßnahmen, die Katastrophen verhindern oder ihnen vorbeugen sollen, wie es in den Erläuterungen zum Gesetzentwurf heißt, erscheint hin-

gegen nicht angebracht, denn diese Maßnahmen sollten aus „normalen“ Haushaltsmitteln finanziert werden können.

### **Zu den Vorschlägen der SPD-Fraktion:**

1. *Schuldenbremse und Staatsziele:* Weder die Staatsziele noch die kommunale Selbstverwaltung werden von einer wirksamen Schuldenbremse in Frage gestellt. Die Erfahrung mit der alten, unwirksamen Schuldenbremse lehrt stattdessen, dass eine ungezügelter Staatsverschuldung die genannten Ziele und Gewährleistungen gefährdet, weil ein zunehmender Teil der regulären Einnahmen, insbesondere der Steuereinnahmen, zur Bestreitung der Zinslasten aus der Staatsverschuldung, verwendet werden muss.
2. *Finanzierung der Gemeinden:* Der Schutz der Gemeinden ist in der Hessischen Verfassung hinreichend gewährleistet. Die Gemeindefinanzierung besitzt in der Hessischen Verfassung mit Artikel 135 bereits eine herausgehobene Bedeutung. Deren Gewährleistung geht nicht zu Lasten der Schuldenbremse. Eine ausreichende Gemeindefinanzierung besteht auch nach Einführung der Schuldenbremse für den Landeshaushalt in dem Sinne weiter, dass die Gemeindefinanzierung nur insoweit eingeschränkt werden darf, wie die Gemeindefinanzen hinreichend gesichert sind.

Vielmehr darf erwartet werden, dass eine Begrenzung der Staatsverschuldung auf die konjunktur- und katastrophenbedingte Verschuldung selbst bei unveränderter Steuerlast die finanziellen Freiräume zur Gewährleistung und Förderung der Staatsziele und der kommunalen Selbstverwaltung dauerhafter gewährleistet als die alte, allzu leicht zu überschreitende Schuldengrenze. Deswegen sieht der Bund der Steuerzahler in beiden Punkten keinen Ergänzungsbedarf zur vorgelegten Neuregelung.

3. *Abweichung von der Nullverschuldung bei Bundesentscheidungen mit erheblichen fiskalischen Auswirkungen:* Entsprechende Entscheidungen des Bundes von derartiger Tragweite bedürfen im Regelfall der Zustimmung des Bundesrates. Es ist nur schwer vorstellbar, dass dieser einer Gesetzgebung zustimmt, die den Ländern eine übermäßige Verschuldung aufzwingt.

4. *Festlegung der Schritte bis zur Nullverschuldung in der Verfassung:* Nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler kann eine Planung, die gleichmäßige Schritte zur Nullverschuldung vorsieht, den Eindruck vermitteln, dass der Defizitabbau sozusagen regelmäßig verlaufen wird. Tatsächlich dürften sich größere und kleinere Schritte abwechseln. Der Defizitabbau könnte beispielsweise dadurch vorangebracht werden, dass das Bundesverfassungsgericht den Länderfinanzausgleich prüft und innerhalb der nächsten Jahre den Bedenken der Geberländer Rechnung trägt. Im Übrigen hat das Hessische Finanzministerium einen linearen Abbaupfad vorgestellt, den es aber zugleich auch als fiktiv bezeichnet hat.

Beide vorgeschlagene Regelungen lassen sich auch von ihrer Wichtigkeit schlecht mit der Grundstruktur einer Verfassung vereinbaren. Insgesamt sollte nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler von entsprechenden Regelungen auf der Verfassungsebene abgesehen werden.

## **Gemeinsamer Fragenkatalog der CDU, SPD, FDP, Bündnis 90 / Die Grünen und DIE LINKE**

### **1. Fragen zu finanz- und volkswirtschaftlichen Aspekten sowie gesellschaftlichen Auswirkungen der Schuldenbremse**

#### **A. Generelle Wirkungen und Aspekte zur Schuldenbremse**

- *Welche Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Landes Hessen sind ohne die Verankerung der Schuldenbremse zu erwarten?*

Die Schuldenbremse soll Regierung, Abgeordnete und Wähler daran erinnern, dass die Kreditfinanzierung des öffentlichen Haushalts nicht unbegrenzt in Anspruch genommen werden kann. Welche Folgen es hat, wenn die Schuldenbremse nicht wirksam ist und damit praktisch nicht existiert, haben die letzten 40 Jahre gezeigt: Die Schulden und die aus ihnen resultierenden Zinszahlungen haben in den öffentlichen Haushalten den finanziellen Spielraum für die Erstellung öffentlicher Dienstleistungen und Güter drastisch verringert. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer seiner Entscheidungen festgestellt, dass die permanente Kreditfinanzierung des Bundeshaushalts die Fähigkeit des Staates in Frage stellt, seinen Aufgaben nachzukommen.

- *Kann aus Ihrer Sicht die Zunahme der Verschuldung ohne eine strikte Schuldenbremse sinnvoll begrenzt werden?*

Die Frage kann dahin gehend verstanden werden, ob es sinnvoll und ausreichend wirksam war, die Staatsverschuldung zunächst für einen außerordentlichen Bedarf zuzulassen (bis 1970) und dann anschließend an die Summe der im Haushalt veranschlagten öffentlichen Investitionen zu binden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass beide Begrenzungen sich letztendlich als unwirksam erwiesen haben. Die Begriffe des "außerordentlichen Bedarfs" und der "öffentlichen Investitionen" wurden in der Praxis den wachsenden Ausgabenwünschen entsprechend immer mehr aufgeweicht, so dass sie ihre Begrenzungsfunktion letztendlich fast vollständig verloren. Zudem konnte fast nach Belieben eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festgestellt werden, um sich auch noch von dem Rest an begrenzender Wirkung freizumachen, den die Bindung der Kreditaufnahme an die öffentlichen Investitionen zuletzt noch hatte. Eine sinnvolle Begrenzung kann unserer Ansicht wohl nur dann erreicht werden, wenn die Staatsverschuldung grundsätzlich und ausdrücklich untersagt wird und Ausnahmen von diesem Verbot nur in seltenen, sinnvollen Ausnahmefällen zugelassen werden. Es ist juristisch gesehen ein Unterschied, ob ein Sachverhalt grundsätzlich zulässig ist oder ob er als unzulässig eingestuft werden muss. Die dieser Schuldenbremse zu Grunde liegende Rechtsfigur ist übrigens keineswegs neu, sondern wird im Verwaltungsrecht seit Jahrzehnten angewendet, wo sie als "Striktes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt" bezeichnet wird.

- *Ist es aus ihrer Sicht grundsätzlich sinnvoll, die Kreditaufnahme eines Staates dauerhaft zu beschränken*

Eine dauerhafte Beschränkung der staatlichen Kreditaufnahme ist nicht mit ihrem totalen Verbot gleichzusetzen. Um überhaupt wirksam zu sein, muss die Beschränkung schon dauerhaft und möglichst allgemein sein, darf aber nicht jene Fälle einschließen, in denen eine Kreditaufnahme wirtschafts- und finanzpolitisch sinnvoll oder gar unumgänglich ist und deshalb zugelassen werden muss. Die dauerhafte Beschränkung der Kreditaufnahme darf insbesondere nicht zu einer finanz-, haushalts- und arbeitsmarktpolitischen Parallelpolitik führen, die im Konjunkturabschwung zusätzliche Unternehmenszusammenbrüche und eine zunehmende Zahl von Arbeitslosen zur Folge hätte. Deshalb ist es richtig, im Falle einer Abschwächung der Konjunktur dem Staat das Recht einzuräumen, seine konjunkturell bedingten Minderein-

nahmen und Mehrausgaben mit Hilfe von Krediten zu finanzieren, im Konjunkturaufschwung aber dem Staat die Pflicht aufzuerlegen, die dann auftretenden Mehreinnahmen und Minder Ausgaben dafür zu verwenden, die im Abschwung aufgenommenen Kredite zu tilgen. Noch offensichtlicher ist es sinnvoll, als zweite Ausnahme vom Schuldenverbot die Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben in Katastrophenfällen zuzulassen.

- *Halten Sie einen Verzicht auf die Einführung einer Schuldenbremse in Hessen im Hinblick auf die Belastungen der kommenden Generationen für sinnvoll?*

Die Schuldenbremse begrenzt die Belastungen, die ansonsten die kommenden Generationen aufgrund der aktuellen Staatsverschuldung und ihrer Verzinsung zu tragen hätten. Ohne Schuldenbremse besteht die Gefahr, dass die wachsenden Ausgaben, die sich aus der Bevölkerungsentwicklung einerseits und der wachsenden Zahl von Rentnern und Rentnerinnen andererseits ergeben, mit Hilfe von schuldenfinanzierten Altersrenten auf die nächsten Generationen verschoben werden. Davon ist in erster Linie der Bundeshaushalt betroffen, der für die Finanzen der Rentenversicherung zuständig ist. Wie die Bilanz des Landes Hessen eindrücklich zeigt, hat aber auch der Landeshaushalt mit erheblichen Mehrbelastungen wegen der Pensionslasten aus dem öffentlichen Dienst zu rechnen. Diese Lasten sollten nicht mit Hilfe zusätzlicher Kredite finanziert werden, denn dies käme einer Verschiebung dieser Lasten auf die folgenden Generationen gleich, die aber nicht in Betracht kommen kann, weil diese Generationen bereits die ihr zuzurechnenden Pensionslasten zu tragen haben.

- *Welche Konsequenzen ergeben sich aus Ihrer Sicht für die kommenden Generationen, wenn das Land Hessen nach den bisherigen Regelungen der Hessischen Verfassung weiterhin neue Schulden aufnehmen kann?*

Die Aufnahme von Schulden ist bereits heute begrenzt, und zwar zum einen in der Hessischen Verfassung und zum anderen im Landeshaushaltsgesetz. Diese Grenzen haben sich jedoch als wenig wirksam erwiesen, wie zum Beispiel die Entscheidung des Hessischen Verfassungsgerichtshofs zum Nachtragshaushaltsgesetz 2002 belegt. Hier befand der Gerichtshof, dass der außerordentliche Bedarf, der eine Kreditbeschaffung zulässt, auch, aber nicht nur die Mittel umfasse, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts benötigt werden. Bei einer Kreditfinanzierung des Landeshaushalts mit leichter Hand ist zu befürchten, dass sich ein ständig wachsender Verschuldungssockel aufbaut, der mit seinen Zinsver-

bindlichkeiten den Landeshaushalt zunehmend belastet, sodass das Land immer weniger in der Lage ist, seinen Aufgaben gerecht zu werden.

- *Welche Konsequenzen ergeben sich aus ihrer Sicht für den nationalen und internationalen Finanzmarkt, wenn der Staat keine neuen Schulden aufnehmen darf?*

Die Konsequenzen eines Schuldenverbots in der geplanten Fassung dürften eher gering sein. Insbesondere ist nicht zu befürchten, dass die Kapitalmärkte wegen des Ausfalls eines Teils der Nachfrage zusammenbrechen würden. Insbesondere der erhebliche Refinanzierungsbedarf, die sog. Anschlusskredite, bliebe ja erhalten. Stattdessen dürfte die staatliche Zurückhaltung an den Kapitalmärkten die Zinsen günstig beeinflussen und die Voraussetzungen für private Investitionen verbessern. Nicht zuletzt ist die Kreditaufnahme zur Finanzierung von konjunkturell bedingten Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben zu berücksichtigen, soweit diese die Mittel der Konjunkturausgleichsrücklage übersteigen.

- *Gibt es einen Staat, dem es mit einer Kreditbremse oder vergleichbarer juristischen Regelung gelungen ist, die Haushalte dauerhaft zu konsolidieren und wie entwickelten sich die Einnahmen und Ausgaben des Staates nach der Einführung einer Kreditbremse?*

Die Schweiz hat vor einigen Jahren eine Schuldenbremse beschlossen, die den Bundeshaushalt der Schweiz betrifft und erheblich zu dessen Konsolidierung beigetragen hat. Das Schweizer Modell der Schuldenbremse umfasst jedoch auch die Finanzen der Kantone. Bemerkenswert ist, dass der Bundesgesetzgeber den Kantonen keine Vorgaben zur Verschuldung erteilt. In der Anhörung, die von der Föderalismuskommission II veranstaltet wurde, stellten die Mitglieder der Kommission den Sachverständigen auch Fragen zur Einbindung der Kantone in die Schuldenbremse.

Prof. Blankart wies in seiner Antwort darauf hin, dass in der Schweiz nie versucht wurde, die Kantone in die Schuldenbremse zu zwingen. Kantone seien autonom und jedenfalls im Prinzip konkursfähig. Daher hätten sie einen eigenen Anreiz, von sich aus Schuldenbremsen einzuführen, denn sie würden sich so einen günstigeren Zins einhandeln.

Prof. Kirchgässner führte aus, dass die Schuldenbremsen in einigen Schweizer Kantonen eine völlig andere Struktur haben als die Schuldenbremse auf Bundesebene. Er unterscheidet zwischen vier Elementen:

- Zustimmung der Stimmbürger zu den kantonalen Ausgaben (Finanzreferendum);
- Begrenzung des maximalen Defizits in der Finanzplanung; die drohende Überschreitung dieses Defizits löst eine automatische Anpassung der Steuern aus;
- Zwang zur Bildung von Rücklagen aus Überschüssen, Steuersenkungen erst bei Überschreitung eines bestimmten Umfangs der Überschüsse;
- Abwicklung von Investitionen über einen eigenen Haushalt.

Inzwischen wurden - so Kirchgässner - in neun Kantonen der Schweiz Schuldenbremsen eingeführt, und zwar auf Initiative von "unten", also auf Initiative der Stimmbürger.

- *Wie hätte sich eine Kreditbremse in der Vergangenheit auf die Entwicklung und Handlungsfähigkeit des Landes Hessen ausgewirkt?*

Analog zur Entwicklung in anderen Bundesländern wie beispielsweise in Baden-Württemberg oder Bayern, wo die Schuldenbremse schon vor einigen Jahren in der Landeshaushaltsordnung verankert wurde, ist davon auszugehen, dass Hessen bei einer früheren Einführung der Schuldenbremse zumindest bis 2008 einen Landeshaushalt ohne Neuverschuldung hätte vorlegen können. Da dies immerhin in acht Bundesländern ohne entscheidende Einschränkung der Handlungsfähigkeit möglich war, ist abgesehen von einem mangelnden Sparwillen kein Grund ersichtlich, warum dies in Hessen nicht umgesetzt wurde. Mit einer früheren Verankerung der Schuldenbremse wäre auch ein früherer Einstieg zum Abbau des strukturellen Defizits möglich gewesen.

- *Wie hat sich das strukturelle Defizit - unter Berücksichtigung der verschiedenen Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente - bis in das Jahr 2010 entwickelt?*

Es wird im Folgenden davon ausgegangen, dass sich die Frage auf das strukturelle Defizit des Landes Hessen bezieht. - Als Ausgangspunkt einer solchen Bestimmung bietet sich das Verfahren an, mit dem auf europäischer Ebene im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts das strukturelle Defizit für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt ermittelt wird. Nach diesem Verfahren ist vom jeweiligen Gesamtdefizit das konjunkturelle Defizit abzuziehen, sodass sich das strukturelle Defizit ergibt. Es liegt auf der Hand, dass die Höhe des strukturel-

len Defizits davon abhängt, was als konjunkturelles Defizit angesetzt und vom Gesamtdefizit abgezogen wird.

Aufgrund der Empfehlungen der Föderalismuskommission II und den ihr zugrundeliegenden Vorschlägen des Bundesfinanzministeriums sollte die Konjunkturkomponente nach dem von der EU verwendeten Verfahren ermittelt werden. Dies erlaubt es, von der Schätzung der Konjunkturkomponente auszugehen, die auf EU-Ebene für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt ermittelt wurde. Zudem lässt sich dieses konjunkturbedingte Defizit offensichtlich ohne Schwierigkeiten in einen Bundes- und einen Länderanteil aufteilen. Der Anteil eines einzelnen Landes kann allerdings nur schematisch bestimmt werden, weil eine länderindividuelle Ermittlung daran scheitert, dass die benötigten Daten, also vor allem das Bruttoinlandsprodukt der einzelnen Länder, deren Produktionspotential sowie seine Entwicklung und seine Auslastung entweder nicht vorliegen oder kaum zutreffend geschätzt werden können.

Als Alternative wird überwiegend empfohlen, den Länderanteil am gesamtstaatlichen konjunkturellen Defizit auf die Länder aufzuteilen und dafür länderspezifische, leicht zu ermittelnde Kennziffern zu verwenden. Entsprechende Vorschläge haben der Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler und das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung vorgelegt. Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle schlägt vor, sich auf die Elastizitäten bestimmter Steuern und Finanzausgleichsleistungen zu beschränken und das so ermittelte konjunkturelle Defizit der Ländergesamtheit nach Maßgabe der länderindividuellen Finanzierungssalden den einzelnen Ländern zuzuschreiben. Der Landesrechnungshof Niedersachsen hat in einer beratenden Äußerung festgestellt, dass sich die konjunkturellen Effekte bei den Ländern im Wesentlichen auf der Einnahmeseite zeigen. Sie würden sich aus dem Konjunkturverlauf des Gesamtstaats und der damit eng verzahnten Steuereinnahme-Entwicklung ergeben. In einer Beispielsrechnung hat der Rechnungshof die Konjunkturkomponente unter den Ländern nach der Einwohnerzahl aufgeteilt.

Eine punktgenaue Prognose des konjunkturellen Defizits wird wohl kaum zu erreichen sein, was nicht zuletzt auch mit dem Wesen der Prognose zusammenhängt. Umso wichtiger ist die Einrichtung eines Kontroll- oder Ausgleichkontos auch bei den Ländern. Wer sich mit Hilfe von begünstigenden Prognosen ein Mehr an scheinbar zulässiger Verschuldung verschafft,

muss damit rechnen, dieses unberechtigte Mehr im nächsten oder übernächsten Haushalt vom Volumen der zulässigen konjunkturellen Verschuldung absetzen zu müssen.

- *Wie kann sichergestellt werden, dass die Schuldenbremse konjunkturgerecht umgesetzt werden kann?*

Die Schuldenbremse knüpft an Konjunkturprognosen an, die sich nachträglich als allzu pessimistisch oder allzu optimistisch erweisen können und demzufolge in der Rückschau eine allzu hohe oder allzu niedrige Kreditaufnahme bewirkt haben. Derartige Prognosefehler können über das Kontroll- oder Ausgleichskonto sowie eine entsprechende Anpassung der aktuellen Kreditaufnahme relativ zeitnah korrigiert werden. Somit sollte auch ein Ausgleich der konjunkturbedingten Kreditaufnahmen und Schuldentilgungen im Rahmen eines Konjunkturzyklus gewährleistet sein. Wenn über das Kontroll- oder Ausgleichskonto die aktuelle Kreditaufnahme angepasst wird, kann über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg betrachtet die konjunkturbedingte Staatsverschuldung ausgeglichen und eine Erhöhung des Staatsschuldenstandes vermieden werden. Wegen dieses Korrekturfaktors sollten absichtliche oder unabsichtliche Prognosefehler sich nicht in einer dauerhaften Erhöhung des Schuldenstandes in Relation zum BIP niederschlagen.

- *Wie beurteilen Sie die Verschuldung des Landes Hessen, sowohl in Bezug auf die Höhe der bestehenden Verbindlichkeiten als auch in Bezug auf die damit getätigten Ausgaben?*

Die Kredite, die das Land Hessen aufgenommen hat, lassen sich nicht einzelnen Ausgaben oder Ausgabenkategorien zuordnen. Indes gibt es im Landeshaushalt sicherlich eine Reihe von Ausgaben, die an sich nicht erforderlich waren oder für die zu viel und zu lange das Geld der Steuerzahler ausgegeben wurde (siehe die Ausführungen zu den Fragen im Abschnitt B). Derartige Ausgaben haben mit dazu beigetragen, dass die Verschuldung des Landes höher ist, als sie hätte sein müssen. Hinzu kommt der Länderfinanzausgleich, der wegen seiner Gestaltung erheblich dazu beigetragen hat, dass Hessen zu lange und zu ausgiebig die Haushalte der meisten anderen Bundesländer mitfinanzieren musste.

Eine Untersuchung zu der Frage, ob Hessen nicht nur Investitionen mit Krediten finanziert hat, sondern auch Staatskonsum, ist müßig angesichts der Tatsache, dass der Investitionsbegriff in der Hessischen Verfassung zu weit gefasst ist (Beschränkung der Kreditaufnahme auf

die Finanzierung von "Ausgaben zu werbenden Zwecken") und diese Kreditaufnahmegrenze zudem bei einem "außerordentlichen Bedarf" überschritten werden darf. Derart unbestimmte oder "unscharfe" Bestimmungen tragen dazu bei, dass auch solche Ausgaben mit Krediten und so zu Lasten folgender Generationen finanziert werden, die eigentlich jede Generation selbst tragen sollte (Beispiel: laufende Investitionen). Jedenfalls ist die Hessische Landesregierung hinsichtlich ihres Einsatzes der Staatsverschuldung vom Staatsgerichtshof des Landes voll und ganz bestätigt worden, was allerdings nur die Dringlichkeit einer effizienten Schuldengrenze unterstreicht.

## **B. Einnahmenverbesserungen, Einsparungen und Effizienzsteigerungen**

- *Welche konkreten Möglichkeiten zur Ausgabensenkung bzw. Effizienzsteigerung können Sie in Ihrem Erkenntnisbereich benennen und wie quantifizieren Sie diese?*

Der Bund der Steuerzahler Hessen sieht bei folgenden Punkten dringenden Handlungsbedarf in der Haushalts- und Finanzpolitik des Landes:

1. Konsequente Überprüfung aller Ausgaben insbesondere der Personalausgaben (Ausgabenkritik) unter Berücksichtigung der neuen doppischen Haushaltsführung
2. Überprüfung sämtlicher Aufgaben einschließlich der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen (Aufgabenkritik)
3. Reduzierung der Zahl der Ministerien auf Staatskanzlei und fünf Fachministerien
4. Subventionsabbau insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft, Streichung von Landesförderprogrammen (Landesentwicklung, Dorferneuerung) und Abbau der Mischfinanzierung
5. Verzicht auf fragwürdige Investitionsvorhaben wie z.B. den Flughafen Kassel-Calden
6. Umgehende Vorlage und Auswertung der Ergebnisse der Haushaltsstrukturkommission
7. Bürokratieabbau und Verwaltungsreform, die u.a. eine Abschaffung der Regierungspräsidien und eine länderübergreifende Fusion von Ämtern wie z.B. das Verfassungsschutzamt, das Dienstleistungszentrum für Landwirtschaft oder die Landeszentrale für politische Bildung beinhaltet
8. Zukunftsweisende Reform des Versorgungsrechts, des Laufbahnrechts und der Vergütungsregelungen für Beamte
9. Ausgabenreduzierungen durch Kostenbeteiligung an Polizeieinsätzen bei kommerziellen Großveranstaltungen, Auflösung des Polizeiorchesters, etc.

10. Kürzung freiwilliger Leistungen und Begrenzung der Prozesskostenhilfe
11. Initiative für eine Reform des Länderfinanzausgleichs
12. Privatisierung von Unternehmensbeteiligungen (Flughafen, Messe, Nassauische Heimstätte) und von Landesbetrieben (Landesbahn, Staatsweingüter, Landgestüt)
13. Beseitigung von Schwächen der örtlichen Rechnungsprüfung durch Sicherstellung der Unabhängigkeit der Prüfer und Publizität der Prüfungsergebnisse
14. Bildung einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft zur Korruptionsbekämpfung und Einsetzung eines Ombudsmanns für Korruption
15. Initiative auf Bundesebene zur Schaffung eines Straftatbestandes der Amtsuntreue und zur Einsetzung eines Amtsanklägers
16. Verringerung der Zahl der Abgeordneten im Hessischen Landtag ab der nächsten Legislaturperiode und eine weitergehende Reform des Hessischen Abgeordnetengesetzes, insbesondere Beseitigung der Privilegien bei der Altersversorgung
17. Erweiterung der Veröffentlichungspraxis des Landesrechnungshofes bei der Prüfung der Zuschüsse an die Landtagsfraktionen
18. Eine Reform des Hessischen Ministergesetzes, insbesondere Reform der Altersversorgung
19. Bildung von ausreichenden Rückstellungen im Landeshaushalt insbesondere für Beamtenpensionen und als Vorsorge gegen Finanzierungsrisiken (z.B. Prozessrisiken)

Sowie die Kommunalebene betreffend:

20. Abschaffung von verwaltungsaufwändigen Bagatellsteuern, eine gesetzlich vorgeschriebene Verkleinerung der Kommunalparlamente und eine Reform der Pensionsregelungen von kommunalen Wahlbeamten

Eine Quantifizierung der einzelnen Maßnahmen hängt von deren Umfang ab. So könnte beim Subventionsabbau ein jährliches Volumen von mehreren hundert Millionen Euro eingespart werden. Das mittelfristig größte Einsparpotential durch eine Einzelmaßnahme ließe sich mit einer Reform der Beamtenversorgung erreichen. Insgesamt ließen sich durch die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors, eine beschleunigte Anhebung der Pensionsgrenze und das Streichen von Ausbildungszeiten die Pensionsforderungen um über 15 Prozent reduzieren. Der Landeshaushalt könnte damit auf mittlere Sicht um über 6 Milliarden Euro entlastet werden.

- *Welche Auswirkungen hätten die von Ihnen angeführten Ausgabensenkungen auf die Gesellschaft, die Wirtschaft und/oder die Umwelt?*

- *Welche Auswirkungen erwarten Sie durch entsprechende Einnahmesteigerungen bzw. Ausgabenkürzungen des Landes für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes Hessen?*

Insgesamt ist bei Veränderungen, wie die teilweise schon begonnenen Strukturreformen zeigen, zwar immer mit dem Widerstand bei den direkt Betroffenen zu rechnen. Wie diese aber insgesamt von der Gesellschaft angenommen werden, hängt immer von der Umsetzung ab. Beispielsweise sei auf die überfällige Anpassung der Versorgung bei Ministern, Abgeordneten und Beamten verwiesen, die in der Gesellschaft eine breite Zustimmung finden dürfte. Entsprechendes gilt für den Subventionsabbau, den Bürokratieabbau und die Verwaltungsstrukturreform. Auch die Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Umwelt sind eher positiv als negativ einzuschätzen.

- *Wie werden sich nach der vorgeschlagenen Einführung der Kreditbremse die Ausgaben Hessens entwickeln?*

Der Bund der Steuerzahler geht davon aus, dass der Hessische Finanzminister mit seiner Vorstellung der Variante 1 der Perspektiven des Landeshaushalts für die Einführung der Schuldenbremse in Hessen ein realistisches Szenario aufgestellt hat. Danach könnte ab 2018 der Break-even erreicht sein, und ein Abbauplan für die bis dahin aufgelaufene Verschuldung in Höhe von knapp 50 Milliarden Euro aufgestellt werden.

- *Wie sollte der Staat aus Ihrer Sicht die Aufgaben- bzw. Ausgabenprioritäten setzen?*
- *Welche Möglichkeiten sehen Sie zur Reduzierung des strukturellen Defizits im Ausgabenbereich?*

Um das strukturelle Defizit zu beseitigen, müssen die noch brach liegenden Sparpotentiale endlich ausgeschöpft werden. Dazu müssen beispielsweise die Bundesländervergleiche der Haushaltsstrukturkommission vorgelegt, ausgewertet und ernsthafte Konsequenzen gezogen werden. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf eine interessante Äußerung des früheren Finanzministers Karlheinz Weimar vom August letzten Jahres, der die Auffassung vertrat, dass in Hessen das Niveau der staatlichen Leistungen in vielen Bereichen zu hoch, die Verwaltungsorganisation in Hessen zu verbessern sei, Personal in diesem Bereich abgebaut werden soll und die Erwartungshaltung in vielen Bereichen zurückgeführt werden muss, um

die Ausgaben und Einnahmen wieder in Einklang zu bringen. Dies steht in voller Übereinstimmung mit den langjährigen Feststellungen des Steuerzahlerbundes.

- *Wäre der vollständige Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits in Hessen ohne Einnahmeerhöhungen realisierbar?*

Ja, aber eine Reform des Länderfinanzausgleichs würde dies erheblich erleichtern.

- *Ist die Entwicklung des strukturellen Defizits des hessischen Landeshaushalts vorwiegend auf die Entwicklung der Einnahmen oder der Ausgaben zurückzuführen?*

Sieht man einmal von der Konjunkturkrise ab dem Jahr 2009 ab, zeigt ein Blick auf die Steuereinnahmen in den Jahren 2004-2008, dass die Einnahmeseite nicht die Ursache für das bestehende strukturelle Defizit sein kann. So stiegen die bereinigten Steuereinnahmen von 11,06 Milliarden Euro auf den bisherigen Höchststand von 14,04 Milliarden Euro. Die Steuerdeckungsquote stieg in diesem kurzen Zeitraum von 68,7 Prozent auf 76,8 Prozent. Nach diesen steuerstarken Jahren hätte auch das wirtschaftsstarke Bundesland Hessen einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen können und müssen.

- *Welche Möglichkeiten für Einnahmeerhöhungen sehen Sie?*
- *Welche Konsequenzen ergäben sich für die Leistungsfähigkeit des Staates, wenn auf Einnahmeerhöhungen verzichtet würde?*

Als einzige vertretbare Einnahmeerhöhungsmöglichkeit sieht der Bund der Steuerzahler die notwendige Reform des Länderfinanzausgleichs. Dieser verstößt in eklatanter Weise gegen den Wettbewerbsföderalismus. Deswegen sollte auch nach einem Scheitern des Vermittlungsversuchs mit den anderen Bundesländern an einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht festgehalten werden.

Eine landeseigene Erhöhung der Einnahmen, wie dies beispielsweise durch Abgaben möglich wäre, würde nur dem Wirtschaftsstandort und damit den Bürgern dieses Landes schaden. Da sich die hessische Wirtschaft insbesondere in Konkurrenz zu den Anbietern der übrigen Bundesländer befindet, würde jede einzelne Maßnahme nur zu einer wirtschaftlichen Benachteiligung

gung führen. Dies wäre sowohl europa- und wettbewerbsrechtlich problematisch, als auch von den arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen nicht hinnehmbar.

- *Wie bewerten Sie die Höhe der deutschen Steuerquote im europäischen und im internationalen Vergleich?*
- *Wie bewerten Sie die Höhe der deutschen Abgabenquote im europäischen und im internationalen Vergleich?*

Die Steuer- und Abgabenbelastung deutscher Haushalte ist im internationalen Vergleich weit überdurchschnittlich hoch. In nur zwei der 30 OECD-Länder ist die Belastung mit direkten Einkommensabzügen für Durchschnittsverdiener noch höher als hierzulande. Dadurch werden die Lohnnebenkosten nach oben getrieben und gleichzeitig die Nettoeinkommen beschnitten: Der Bruttolohnaufwand für deutsche Durchschnittsverdiener (Single) war 2008 der höchste in der gesamten OECD, während das nach direkten Abzügen verbleibende Nettoeinkommen nur für Rang elf reichte. Auch bei Einbeziehung der Umsatzsteuer ändert sich an der ungünstigen Position deutscher Haushalte nichts.

2009 und 2010 sind die Steuerzahler insgesamt zwar um rund 30 Mrd. Euro entlastet worden. Wie begrenzt diese Entlastungen sind, wird daran deutlich, dass die Mehrbelastung deutscher Haushalte gegenüber dem OECD-Mittel 2008 rund 150 Mrd. Euro ausmachte. Um dem internationalen „Normalmaß“ bei der Belastung näher zu kommen, sind daher weitere Entlastungen notwendig. Dabei geht es zum einen darum, die Belastung durch Sozialbeiträge mittels grundlegender Strukturreformen in Grenzen zu halten. Zudem sind insbesondere Entlastungen bei Lohn- und Einkommensteuer erforderlich. Diese sind so zu konzipieren, dass davon vor allem auch Bezieher mittlerer und gehobener Einkommen profitieren, weil sie die Verlierer der bisherigen Reformen sind.

- *Wie wird unter einem Schuldenverbot der Verkauf von Landeseigentum bewertet? Wird er einem Defizit hinzugerechnet?*

Im Sinne einer umfassenden Haushaltswahrheit und –klarheit dürfen Privatisierungserlöse nicht für konsumtive Zwecke verwendet, sondern müssen zur Schuldenreduktion oder für direkte Investitionen eingesetzt werden. Demzufolge dürfen sie nicht zur Rückführung des strukturellen Defizits herangezogen oder beim Haushaltsausgleich berücksichtigt werden.

- *Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten des Landes Hessen, seine Ausgaben und Einnahmen so zu gestalten, um den Anforderungen einer Kreditbremse zu genügen?*

Das Land Hessen hat auf der Ausgabenseite reichhaltige Möglichkeiten, das bestehende strukturelle Defizit zu beseitigen. Dies setzt allerdings reichlich Reformwillen aller Beteiligten voraus. Am Beispiel des vor zehn Jahren von allen Fraktionen getragenen Beschlusses zur Bewertung aller Subventionen und der nachfolgenden fortwährenden Aufschiebung des Vorgangs bis zum heutigen Tage hat gezeigt, dass noch der Einsatz eines weiteren Instruments notwendig ist, um einen ausreichenden Sanierungsdruck aufzubauen. Mit der Schuldenbremse kann und muss dies zum Wohle der Bürger dieses Landes gelingen.

### **C. Ausgabenlasten aufgrund von Altschulden**

- *Wären alle Bundesländer ohne umfangreiche Entlastung von ihren Altschulden in der Lage, ihr strukturelles Defizit abzubauen?*

Artikel 143 d GG enthält den Anspruch der Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein auf Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Mio. Euro jährlich für den Zeitraum 2011 bis 2019. Der Jahresbetrag setzt sich wie folgt zusammen (§ 2 Ausführungsgesetz zu Art. 143 d GG neu):

Berlin:	80 Mio. Euro,
Bremen :	300 Mio. Euro,
Saarland:	260 Mio. Euro,
Sachsen-Anhalt:	80 Mio. Euro,
Schleswig-Holstein:	80 Mio. Euro.
Insgesamt:	800 Mio. Euro pro Jahr oder 7,2 Mrd. Euro in neun Jahren.

Die Bundesländer beteiligen sich an der Finanzierung dieser Konsolidierungshilfen, indem sie die Hälfte dieser Finanzierungslast auf der Grundlage einer entsprechenden Verwaltungsvereinbarung übernehmen. Angesichts dieser Hilfen in Höhe von insgesamt 7,2 Mrd. Euro sollten die begünstigten Länder in der Lage sein, ihre strukturellen Defizite wie vorgesehen abzubauen. Zudem kann der Stabilitätsrat nach § 2 Abs. 2 des Ausführungsgesetzes in begründeten Ausnahmefällen feststellen, dass eine Überschreitung der Obergrenze unbeachtlich ist.

Auf welchem Weg die strukturellen Defizite abgebaut werden, muss den einzelnen Ländern letztendlich überlassen bleiben, denn Art. 109 Abs. 1 GG bestimmt, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind. Zudem haben die Landesverbände des Bundes der Steuerzahler in den meisten der betroffenen Länder Vorschläge zum Abbau von Ausgaben und deren Anpassung an die langfristig verfügbaren Einnahmen vorgelegt.

Eine (teilweise) Entschuldung der genannten Bundesländer im Sinne einer Übernahme ihrer Schulden durch den Bund (oder einige wenige finanzstarke Länder) kann schon deshalb nicht in Frage kommen, weil sie das falsche Zeichen setzen würde: Die finanzschwachen Länder würden ermuntert, weiterhin "über ihre Verhältnisse zu leben". Auch sollte der Finanzbedarf der überschuldeten Länder nicht mittels des Länderfinanzausgleichs auf einige wenige (relativ) finanzstarke Bundesländer verlagert werden, weil sonst die Gefahr besteht, dass diese nach einiger Zeit ebenso schlecht dastehen würden wie die bereits heute überschuldeten Länder.

Schließlich ist zu bedenken, dass das Gewicht der Altschulden mit der Zeit abnimmt, sofern es gelingt, den Stand der Altschulden "einzufrieren" und auf neue strukturelle Schulden zu verzichten.

- *Welche Vor- und Nachteile bieten denkbare Ausgestaltungen eines Altschuldenfonds, in dem die Altschulden der Bundesländer gebündelt werden, und die Zins- und/oder Tilgungszahlungen durch den Bund übernommen werden?*
- *Welche Gestaltungsoptionen für den Abbau der Altschulden bestehen jenseits eines Altschuldenfonds? Welche Vor- und Nachteile kennzeichnen diese?*

Bevor über die Gestaltung eines Altschuldenfonds nachgedacht wird, sollte die Frage geklärt werden, ob die Länder (und Gemeinden) bereit wären, einer Einführung der Insolvenz für Länder (und Gemeinden) zuzustimmen. Denn nur in diesem Fall wäre die Errichtung eines Altschuldenfonds gerechtfertigt, nämlich quasi als Schlussstrich unter eine finanziell nicht tragfähige regionale Grenzziehung der Länder (bzw. hinsichtlich der finanziellen Selbständigkeit einzelner Gemeinden). Da bereits die Einführung der Schuldenbremse die Zahlerländer des Länderfinanzausgleichs finanziell zu überfordern droht (Gutachten Prof. Hanno

Kube), gilt dies umso mehr für die zusätzlichen Zahlungspflichten, die sich für diese Länder aus einem Altschuldenfonds ergeben würden.

## 2. Fragen zu rechtlichen Aspekten der Schuldenbremse

### A. Allgemein rechtliche Beurteilung der Schuldenbremse

- *Welchen Regelungsbedarf gibt Artikel 109 GG vor?*

Art. 109 GG fordert von den Ländern (ebenso wie vom Bund) einen grundsätzlichen Ausgleich der Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten. Von diesem grundsätzlichen Verbot der (strukturellen) Verschuldung dürfen die Länder abweichen, sofern es sich handelt um:

- Regelungen zur symmetrischen Berücksichtigung konjunktureller Entwicklungen, die von der konjunkturellen Normallage abweichen;
- eine Ausnahmeregel für solche Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage erheblich beeinträchtigen (katastrophenbedingte Verschuldung). Für diese Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorgesehen.

Nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler wirkt das Verbot der strukturellen Verschuldung unmittelbar, weil es im Grundgesetz sowohl für den Bund und die Länder ausgesprochen wird. Deshalb wäre es eigentlich nicht erforderlich, dieses Verbot in den Länderverfassungen zu wiederholen. Jedoch sprechen die Erfahrungen mit der Beibehaltung der alten, an einen außerordentlichen Bedarf anknüpfenden Schuldenbremse gegen eine derart bequeme Lösung. Selbst der Hessische Staatsgerichtshof hat in seiner Entscheidung zum Nachtragshaushaltsgesetz des Jahres 2002 auf der Grundlage der alten, seit dem Jahre 1979 überholten Schuldenbremse des Landes Hessen Recht gesprochen. Um derartige Rückgriffe auf alte, aber nicht getilgte Bestimmungen auszuschließen, hält der Bund der Steuerzahler eine Änderung der Hessischen Landesverfassung für erforderlich, mit der ausdrücklich das neue grundgesetzliche Verbot der strukturellen Verschuldung an die Stelle des Art. 141 LV Hessen gesetzt wird (und die dafür erforderliche Volksabstimmung stattfindet).

Hinsichtlich der konjunktur- und katastrophenbedingten Verschuldung überlässt es das Grundgesetz den Ländern, ob sie entsprechende Ausnahmen vom Verschuldungsverbot in

ihre Verfassungen aufnehmen und aufgrund dieser Kompetenzgrundlage entsprechende Ausführungsbestimmungen einfachgesetzlich beschließen. Der Bund der Steuerzahler teilt die Auffassung, dass derartige Änderungen und Ergänzungen der Verfassung erforderlich sind, weil sonst die verfassungsrechtliche Grundlage für die konjunktur- und katastrophenbedingten Ausnahmen vom grundgesetzlichen Verbot der Verschuldung fehlen würde.

Das Land Schleswig-Holstein hat einen Normenkontrollantrag zur Vereinbarkeit der vom Bund beschlossenen Schuldengrenze mit der grundgesetzlich geschützten Autonomie der Länder gestellt. Dieser Antrag richtet sich also nicht gegen die Begrenzung der Staatsverschuldung an sich, sondern gegen die Missachtung der Länderautonomie, insbesondere des parlamentarischen Bewilligungsrechts als des Königsrechts der (Landes-)Parlamente. Um dies zu unterstreichen, hat das Land Schleswig-Holstein seine Verfassung im Sinne der grundgesetzlichen Schuldenbremse geändert und entsprechende Änderungen des Landeshaushaltsgesetzes angekündigt.

Der Bund der Steuerzahler anerkennt durchaus, dass das Verbot der strukturellen Verschuldung in die grundgesetzlich gesicherte Finanzautonomie der Länder eingreift; er hält aber diesen Eingriff nicht nur für notwendig, sondern auch für (noch) akzeptabel, weil er vom Gebot der Bundestreue getragen wird und ohne ihn die Wirkung einer (auf den Bund beschränkten) Schuldengrenze unzureichend wäre, was weitreichende Folgen nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder hätte.

- *Aus welchen Gründen ist eine Veränderung der Hessischen Verfassung notwendig?*

Die Hessische Verfassung sollte geändert werden, um die volle Wirksamkeit der neuen Schuldenbremse so bald wie möglich sicherzustellen. Wie in der Antwort auf die vorangegangene Frage dargelegt, könnte eine Beibehaltung des alten Wortlauts dazu führen, dass das Hessische Verfassungsgericht meint, es sei an ihn gebunden. Tatsächlich gilt jedoch, was die strukturelle Verschuldung anbelangt, seit Änderung des Art. 109 GG ein Verbot der strukturellen Staatsverschuldung sowohl für den Bund als auch für die Länder. Um eine abweichende Rechtsprechung des Hessischen Landesverfassungsgerichts auf der Grundlage des unveränderten Art. 141 LV Hessen zu korrigieren, müsste indes das Bundesverfassungsgericht in einem Normenkontrollverfahren angerufen werden. Den entsprechenden Antrag könnten nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 2 GG die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der

Mitglieder des Bundestages stellen. Der Begrenzung der Staatsverschuldung wäre indes gedient, wenn darauf verzichtet werden könnte, die Ansicht des Bundesverfassungsgerichts zur Maßgeblichkeit des verfassungsgesetzlichen Schuldenverbots für die Länder einzuholen, weil die Schuldengrenze möglichst bald wirksam werden sollte.

In Fällen der konjunktur- und katastrophenbedingten Verschuldung ist die nähere Gestaltung den Ländern vorbehalten. Indes sollte sich die entsprechende Gesetzgebung auch auf eine in der Landesverfassung verankerte Kompetenz und deren notwendigen Inhalt stützen können, denn das Grundgesetz enthält ja nicht viel mehr als den Verzicht des Bundes zugunsten der Länder, für diese Fälle der Staatsverschuldung eine Regelung zu treffen. Nach Ansicht einer Reihe von Staatsrechtlern besäße der Landesgesetzgeber gar keine Gesetzgebungskompetenz für die konjunktur- und katastrophenbedingte Verschuldung, wenn sie ihm nicht ausdrücklich in der Landesverfassung zuerkannt würde.

- *Welche Nachteile könnten entstehen, wenn man die Schuldenbremse mit einem einfachen Gesetz ausführt? Ist die Verknüpfung der verfassungsrechtlichen Einführung der Schuldenbremse mit einer Volksabstimmung nicht nur aus rechtlichen Gründen geboten?*

Auf die rechtliche Fragwürdigkeit und die damit verbundenen Klärungsbedürfnisse wurde in der vorangegangenen Frage hingewiesen. Zudem dürfte eine Schuldengrenze, die verfassungsgesetzlich verankert ist, besser dem hohen Rang entsprechen, der einer Begrenzung der Staatsverschuldung mittlerweile zuerkannt wird. Nicht zuletzt dürften Haushaltsgesetzgeber, Rechtsprechung und Bürger einer Schuldengrenze mehr politisches Gewicht beimessen, die nicht nur vom Verfassungsgesetzgeber des Landes Hessen angenommen wurde, sondern auch die Zustimmung des (Wahl-)Volks in einer Volksabstimmung erhalten hat.

- *Ist es aufgrund der Regelungen des Art. 109 des Grundgesetzes zwingend notwendig, eine Kreditbremse in der Hessischen Landesverfassung zu verankern, oder wäre den Anforderungen des Art. 109 Absatz 3 auch dann entsprochen, wenn die Regelungen der Kreditbremse in der Landeshaushaltsordnung getroffen würden?*

Wie bereits oben ausgeführt wurde, ist es erforderlich, die verfassungsrechtliche Grundlage für die konjunktur- und katastrophenbedingte Begrenzung der Neuverschuldung in den Landesverfassungen zu schaffen. Die Kreditaufnahme und deren Begrenzung gehören ebenso wie

das Steuerbewilligungsrecht zu den "Königsrechten" des Parlaments und müssen daher in der Verfassung festgeschrieben werden.

- *Welchen Regelungsgehalt hat der vorliegende Gesetzentwurf? In welcher Weise erfüllt die vorgeschlagene Änderung der Hessischen Verfassung somit die Anforderungen des Grundgesetzes?*

Der Hessische Gesetzentwurf behandelt sowohl die strukturelle als auch die konjunktur- und katastrophenbedingte Verschuldung. Insofern ist er vollständig. Nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler sollte jedoch die katastrophenbedingte Verschuldung an die Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit gebunden werden. Da sich die katastrophenbedingte Verschuldung am wenigsten im Vorhinein auf das unbedingt Notwendige begrenzen lässt und somit nur allzu leicht als Schlupfloch für eine übermäßige Verschuldung erweisen könnte, sollte sie zur Vorbeugung davon abhängig gemacht werden, dass ihr zwei Drittel der Abgeordneten zustimmen. Zudem könnte die katastrophenbedingte Verschuldung ein derartiges Volumen erreichen, dass sie nur über mehrere Legislaturperioden hinweg abgebaut werden kann. Deshalb sollte sie auch von Abgeordneten gebilligt werden, die zum Zeitpunkt des Parlamentsbeschlusses zur katastrophenbedingten Verschuldung der Opposition angehören.

- *Welche Redundanzen oder Widersprüche weist die vorgeschlagene Neuregelung in Bezug auf die Hessische Verfassung bzw. auf das Grundgesetz auf?*

Der Bund der Steuerzahler kann solche Widersprüche nicht erkennen. Sowohl die Hessische Verfassung als auch das Grundgesetz haben von Anfang an eine Regelung zur Begrenzung der Staatsverschuldung enthalten. Es kann deshalb kein Widerspruch darin liegen, dass die bisher unwirksame Schuldengrenze durch eine wirksame Neuregelung ersetzt wird. Andernfalls müsste man dem Verfassungsgesetzgeber unterstellen, dass er die Begrenzung der Staatsverschuldung bisher gar nicht ernsthaft angestrebt hat. Allenfalls kann dem Verfassungsgesetzgeber der Vorwurf gemacht werden, dass er sich mit dem Ersatz der alten, manipulationsanfälligen Kreditgrenze durch eine wirksame Variante zu lange Zeit gelassen hat, obwohl er vom Bundesverfassungsgericht recht deutlich auf die Unwirksamkeit der geltenden Schuldengrenze hingewiesen wurde.

- *In welchem Spannungsverhältnis stehen die Staatsziele der Hessischen Verfassung (Soziale Grundrechte, Umwelt, Kunst, Kultur, Landschaft, Sport), der Art. 137 HV und eine Schuldenbremse?*
- *Wie kann verhindert werden, dass die Schuldenbremse die Staatsziele ausbremst?*

Weder die Staatsziele noch die kommunale Selbstverwaltung werden von einer wirksamen Schuldenbremse in Frage gestellt. Die Erfahrung mit der alten, unwirksamen Schuldenbremse lehrt stattdessen, dass eine ungezügelter Staatsverschuldung die genannten Ziele und Gewährleistungen gefährdet, weil ein zunehmender Teil der regulären Einnahmen, insbesondere der Steuereinnahmen, zur Bestreitung der Zinslasten aus der Staatsverschuldung, verwendet werden muss. Hingegen darf erwartet werden, dass eine Begrenzung der Staatsverschuldung auf die konjunktur- und katastrophenbedingte Verschuldung selbst bei unveränderter Steuerlast die finanziellen Freiräume zur Gewährleistung und Förderung der Staatsziele und der kommunalen Selbstverwaltung dauerhafter gewährleistet als die alte, allzu leicht zu überschreitende Schuldengrenze.

- *Entstehen durch eine Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung Pflichten für das Abstimmungsverhalten im Bundesrat?*

Das Verbot der strukturellen Verschuldung erfordert nicht nur von Hessen, sondern auch von allen übrigen Bundesländern, "auf Pump" finanzierte Ausweitungen der Staatsausgaben zu unterlassen bzw. Möglichkeiten zur Verringerung von Staatsausgaben wahrzunehmen, um dem Verbot der strukturellen Staatsverschuldung ab dem Jahre 2020 genügen zu können. Insbesondere dürfte Hessen eine Minderung seiner Einzahlungen in den Länderfinanzausgleich anstreben. Von einer gesetzlichen Pflicht, bestimmte Staatsausgaben zu verringern, kann gleichwohl nicht gesprochen werden. Es wird weiterhin von der jeweiligen Landesregierung abhängen, für welche Zwecke sie die frei verfügbaren Mittel einsetzt.

- *Welche Auswirkungen hätte ein Erfolg der Klage des Landes Schleswig-Holstein auf die Schuldenbremse a) bei einer Aufnahme in die Hessische Verfassung bzw. b) bei nur ein-fachgesetzlicher Regelung?*

Der Bund der Steuerzahler schließt einen Erfolg dieser Klage nicht aus, hält ihn aber nicht für sehr wahrscheinlich. Diese Klage richtet sich vor allem dagegen, dass den Ländern im Grundgesetz, also der Verfassung des Bundes, die strukturelle Verschuldung untersagt wird.

Schleswig-Holstein hält ein Verbot der strukturellen Verschuldung für durchaus angebracht, möchte dies aber selbst regeln dürfen und hat es inzwischen auch getan. Folgt das Bundesverfassungsgericht der Auffassung, dass das Verbot der strukturellen Verschuldung in unzulässiger Weise in die Länderautonomie eingreift, würde das Verbot der strukturellen Verschuldung, das sich Schleswig-Holstein selbst auferlegt hat, in keiner Weise berührt. Dasselbe dürfte für einen Verzicht Hessens auf die strukturelle Verschuldung gelten, unabhängig davon, ob dieser Verzicht in der Hessischen Landesverfassung niedergelegt wird oder in das Landeshaushaltsgesetz aufgenommen wird.

Wenn Hessen - anders als Schleswig-Holstein - der Ansicht wäre, dass die strukturelle Verschuldung unverzichtbar ist und unvertretbar in die Autonomie des Landes eingreift, dürfte es weder seine Verfassung noch das Landeshaushaltsgesetz ändern oder müsste diese Änderungen nach einer entsprechenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wieder rückgängig machen.

- *Ist es richtig, dass ab dem Jahre 2020 in Hessen ausnahmslos das absolute Schuldenverbot gelten würde, wenn das Land nicht durch eine Verfassungsregelung eigene Ausnahmeregelungen vorsähe (z.B. Naturkatastrophen)?*

Ja. Allerdings enthält der Gesetzentwurf die Ausnahme für die katastrophengebundene Verschuldung.

- *Sollten die Schritte zur Haushaltssanierung bis 2020 wie im Grundgesetz für den Bundesetat bis 2015 festgesetzt werden und welche Bezugsgröße sollte genommen werden?*

Das Grundgesetz enthält in Art. 143 d GG lediglich den Termin, von dem an die neu gefassten Art. 109 und 115 GG auf den Bundeshaushalt anzuwenden sind, nämlich erstmals für das Haushaltsjahr 2011. Allerdings darf die strukturelle Verschuldung des Bundes bis zum 31.12.2010 die Grenze von 0,35 des BIP überschreiten. Der Gesetzentwurf zur Hessischen Schuldenbremse nennt das Haushaltsjahr 2020 als Termin für die erstmalige Anwendung des

neuen Rechts, was der Terminierung in Art. 143 d GG entspricht. Insofern darf Hessen zwar an seinem Gesetzentwurf festhalten, eine frühere Terminierung wäre aber möglich und wünschenswert. So hat Finanzminister Dr. Thomas Schäfer bei seinem Referat zur Einführung der Schuldenbremse in Hessen am 01.10.2010 darauf hingewiesen, dass bei einem Ausgabenwachstum von durchschnittlich 2 Prozentpunkten unter dem Einnamewachstum nach dem Jahr 2017 keine Nettoneuverschuldung mehr aufgenommen werden müsste. Folgt man weiteren Äußerungen aus dem Finanzministerium, sei auch jetzt schon absehbar, dass die für dieses Jahr veranschlagte Neuverschuldung deutlich unterschritten wird.

- *Wie passt die Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs unter I letzter Absatz ("Es wird eine besondere Herausforderung der kommenden Jahre sein, den Landeshaushalt auf das bevorstehende Kreditverbot vorzubereiten. Da die hierfür erforderlichen Maßnahmen zügig eingeleitet werden müssen, duldet die Verabschiedung der Verfassungsänderung keinen Aufschub und soll deshalb so bald wie möglich beschlossen werden") mit der Tatsache überein, dass anders als das Grundgesetz aber keine gleichmäßigen Schritte zur Nullverschuldung vorgesehen sind?*

Nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler kann eine Planung, die gleichmäßige Schritte zur Nullverschuldung vorsieht, den Eindruck vermitteln, dass der Defizitabbau sozusagen regelmäßig verlaufen wird. Tatsächlich dürften sich größere und kleinere Schritte abwechseln. Der Defizitabbau könnte beispielsweise dadurch vorangebracht werden, dass das Bundesverfassungsgericht den Länderfinanzausgleich prüft und innerhalb der nächsten Jahre den Bedenken der Geberländer Rechnung trägt. Im Übrigen hat das Hessische Finanzministerium einen linearen Abbaupfad vorgestellt, den es aber zugleich auch als fiktiv bezeichnet hat (Hessisches Ministerium der Finanzen, Die Einführung der Schuldenbremse in Hessen, Sept. 2010, S. 11).

- *Wie kann durchgesetzt werden, dass die Landesregierung einen verfassungskonformen Haushaltsentwurf vorlegt, der die Vorgaben der Schuldenbremse beachtet?*
- *Welche Rechtsfolgen entstehen bei einem Verstoß gegen die Schuldenbremse durch den Haushaltsgesetzgeber?*

Der Haushaltsgesetzgeber ist an Recht und Gesetz gebunden. Rechtswidrige Gestaltungen sind ihm untersagt. Indes kann nicht ausgeschlossen werden, dass er gegen die Schuldenbremse verstößt, ohne dies zu erkennen oder im Glauben, dass andere Rechtsgüter Vorrang

gegenüber der Begrenzung der Staatsverschuldung besitzen. Als Korrektiv kommen in diesen Fällen das Parlament, insbesondere die parlamentarische Opposition und der Rechnungshof, Staats- und Haushaltsrechtler sowie Haushaltsexperten in den entsprechenden Verbänden in Betracht. Letztere können versuchen, über die Öffentlichkeit Verstöße gegen die Schuldengrenze zu verhindern oder abzustellen, die parlamentarische Opposition hingegen kann die Streitfrage gerichtlich klären lassen und zu diesem Zweck den Hessischen Verfassungsgerichtshof anrufen. Als Rechtsfolgen kommen in Betracht, dass der gesamte Haushaltsplan oder einzelne Ansätze für verfassungswidrig erachtet werden.

Der Steuerzahler hingegen hat keine Beschwerdebefugnis, weil es sich beim Haushaltsgesetz nach Ansicht der Rechtsprechung um ein rein formelles Gesetz handelt, das Wirkung nur im Kreise der Verfassungsorgane entfalte, aber angeblich keine Außenwirkung, weil es keine materiellen Regelungen enthalte, d.h. solche, die Rechtsbeziehungen zwischen den einzelnen Bürgern und dem Staat betreffen. Da also nach dieser Ansicht der Beschwerdeführer gar nicht selbst konkret und unmittelbar betroffen sein kann, ist ihm der Zugang zu den Staatsgerichten untersagt.

Als Rechtsfolgen eines höchstrichterlich festgestellten Verstoßes gegen die Schuldenbremse kommen entsprechende Korrekturen des Haushalts in Betracht.

## **B. Auswirkungen der Verfassungsänderung für die Kommunen**

- *Wie kann sichergestellt werden, dass Art. 137 Abs. 5 von der Schuldenbremse unberührt bleibt bzw. Vorrang hat?*

Die Gemeindefinanzierung besitzt in der Hessischen Verfassung bereits eine herausgehobene Bedeutung. Sie besteht weiter nach Einführung der Schuldenbremse für den Landeshaushalt in dem Sinne, dass die Gemeindefinanzierung nur insoweit eingeschränkt werden darf, wie die Gemeindefinanzen hinreichend gesichert sind. Die Gewährleistung einer ausreichenden Gemeindefinanzierung geht also nicht zu Lasten der Schuldenbremse, sondern zu Lasten der übrigen Ausgaben des Landes. Im Übrigen geht die Gefährdung der Gemeindefinanzen gar nicht von der Schuldenbremse aus, sondern von der in manchen Gemeinden überzogenen Inanspruchnahme der Kassenkredite. Nach der Konstruktion des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zählen im Übrigen die Defizite der Gemeinden nicht zu den Defiziten der

Länder (und die Defizite der Sozialkassen nicht zu den Defiziten des Bundes). Bund und Länder sind jedoch verantwortlich für die (Begrenzung der) Defizite der Gemeinden bzw. der Sozialversicherung (wie es ja im Grunde auch Art. 137 Abs. 5 LV Hessen bestimmt).

- *Hat die Schuldenbremse in der vorgelegten Form unmittelbare Auswirkungen auf die Kommunen?*

Die Schuldenbremse dürfte in der vorgelegten Form die Gemeinden nicht unmittelbar beeinträchtigen. Die Wirksamkeit der Schuldenbremse hängt aber unter anderem auch davon ab, dass das Land davon absieht, einen Teil seines Defizits auf die Gemeinden zu verschieben und diese zu einer erhöhten Verschuldung anzuregen. Eine solche "Entschuldung" des Landes zu Lasten der Gemeinden würde dem Zweck der Schuldenbremse zuwiderlaufen, die Verschuldung des Staates insgesamt zu begrenzen und kommende Generationen von Zins- und Tilgungslasten für Investitionen zu entlasten, deren wohlstandssteigernde Wirkung entweder nur noch gering oder aber längst aufgebraucht ist.

- *Welche Mechanismen und Regelungen sind unter den Bedingungen der Schuldenbremse möglich, um den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten?*

Die angemessene Finanzausstattung der Gemeinden ist Gegenstand der zurzeit arbeitenden Kommission für die Gemeindefinanzreform. Den Zwischenberichten dieser Kommission ist zu entnehmen, dass die Entlastung der Gemeinden auf der Ausgabenseite zwar geprüft wird, aber kein Einvernehmen über Ansatzpunkte und Volumen besteht. Ähnlich verläuft die Diskussion auf der Einnahmeseite. Zwar prüft die Kommission die verschiedenen Wirkungen eines Abbaus der Gewerbesteuer, doch ist ein einvernehmlicher Beschluss nicht abzusehen.

Nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler sollte die Gewerbesteuer abgeschafft werden, ohne dass die Gemeinden finanziell schlechter gestellt werden und ihre Hebesatzrechte verlieren. Eine derartige Reform könnte dazu beitragen, die (Steuer-) Einnahmen der Gemeinden zu stabilisieren und die Ausgaben an gleichmäßiger fließenden Einnahmen auszurichten. Wenn sich aber die Ausgaben der Gemeinden künftig nicht mehr an den konjunkturbedingten Spitzenwerten der Einnahmen aus der Gewerbesteuer orientieren würden, entfielen auch der politische Druck, bei konjunkturell bedingten Rückgängen der Gewerbesteuereinnahmen Kredite zur Finanzierung eines überhöhten, d.h. nicht dauerhaft aus Gemeindeeinnahmen zu finanzieren.

renden, Ausgabenniveaus aufzunehmen. Die teilweise Übernahme der Kassenverstärkungskredite und der mit ihnen verbundenen Zinslasten durch das Land sollte eine einmalige Aktion sein und darf nicht zu einer Dauereinrichtung werden.

- *Welche Regelungen sollten zum Schutz der Kommunen ergänzend in die Hessische Verfassung aufgenommen werden?*

Der Schutz der Gemeinden ist in der Hessischen Verfassung hinreichend gewährleistet. Was zu diesem Schutz erforderlich ist, kann nicht ein für allemal in der Verfassung niedergelegt werden, sondern unterliegt sich ändernden Vorstellungen, nicht zuletzt den Einschätzungen des Landesgesetzgebers. Sollte das Land jedoch deutlich und dauerhaft die Vorgabe verfehlen, dass den Gemeinden die erforderlichen Geldmittel zu sichern sind, könnten Landtagsabgeordnete (nach Art. 131 Abs. 2 LV Hessen: Ein Zehntel der Mitglieder des Landtags) beim Staatsgerichtshof eine verfassungsrechtliche Prüfung des geltenden Lasten- und Finanzausgleichs beantragen.

### **C. Auswirkungen der Verfassungsänderung auf öffentliche Investitionen**

- *Wie kann unter den Bedingungen der Schuldenbremse sichergestellt werden, dass ausreichend in die öffentliche Infrastruktur investiert wird bzw. eingegangene Verpflichtungen (wie das Ziel, dass Bund und Länder 10 % des BIP für Bildung und Forschung aufwenden) umgesetzt werden? Inwieweit werden Instrumente aus den vielen Möglichkeiten der Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP), die die explizite staatliche Verschuldung vermeiden, an Bedeutung gewinnen? Wie können hierbei die Haushaltshoheit des Landtags und die Gebote der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sichergestellt werden?*

Auch "unter den Bedingungen" der Schuldenbremse ist es vorrangig Aufgabe der Landesregierung und des Landtags, über die nähere Gestaltung der Ausgaben des Landes Hessen und ihrer Finanzierung zu entscheiden. Die Schuldenbremse gibt lediglich einen Rahmen für die Finanzierung der Landeshaushalte vor, nicht jedoch deren Struktur. Dass die Schuldenbremse in die Haushaltshoheit der Länder eingreift und ihre Autonomie begrenzt, wurde bereits oben festgestellt, aber zugleich dargelegt, dass dieser Eingriff höchstwahrscheinlich zulässig ist.

- *Wie wird unter Geltung eines Schuldenverbots in der Verfassung der Wertverzehr von Investitionen behandelt?*

Im Rahmen der alten Schuldengrenze war die Ermittlung der Netto-Investitionen geboten, weil eine (strukturelle) Kreditaufnahme wenn überhaupt, dann nur im Umfang der Netto-Investitionen zukunftsbegünstigend wirken kann. Mit dem Übergang auf das grundsätzliche Verbot der Kreditfinanzierung struktureller Defizite öffentlicher Haushalte müssen die Netto-Investitionen zum Zwecke der Schuldengrenze nicht mehr berechnet werden, denn nach diesem Konzept sollen die öffentlichen Investitionen grundsätzlich ohne Kredite finanziert werden.

- *Wie beurteilen Sie die Auswirkung einer Kreditbremse auf die Investitionen des Landes?*
- *Trägt eine Kreditbremse dazu bei, im Sinne der Generationengerechtigkeit Investitionen in Bildung, öffentliche Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen nachhaltig zu stärken?*

Die Kreditbremse sieht für die Länder ein Verbot der strukturellen Verschuldung vor. Dies bedeutet, dass Investitionen künftig in vollem Umfang aus Steuermitteln finanziert werden müssen. Ob sich daraus ein Rückgang der öffentlichen Investitionen ergibt, bleibt abzuwarten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die alte Regelung öffentliche Investitionen praktisch-politisch begünstigt hat, denn sie verband damit, dass öffentliche Ausgaben im Haushalt als Investitionen ausgewiesen wurden, das Recht, in diesem Umfang Kredite aufzunehmen. Verbrämt wurde diese Begünstigung öffentlicher Investitionen gegenüber anderen Ausgaben mit dem Hinweis auf ihre Generationengerechtigkeit (pay-as-you-use: Jede Generation finanziert die öffentlichen Investitionen in dem Maße, indem sie Nutzen aus ihnen zieht). Diese Regelung hat jedoch einen Missbrauch der öffentlichen Verschuldung zur Abwälzung von Investitionskosten auf folgende Generationen begünstigt, denn zumeist erben diese Generationen zwar die vollen Kosten der überkommenen Investitionen, ziehen aber keinen oder nur einen geringfügigen Nutzen aus ihnen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Finanzierungskosten ins Kalkül einbezogen werden. Während nämlich der Nutzen der öffentlichen Investitionen für folgende Generationen oftmals unsicher oder gar nicht feststellbar ist, steigen die Finanzierungskosten ins praktisch Unermessliche, wenn die zur Finanzierung aufgenommenen Schulden nicht getilgt, sondern über Jahrzehnte hinweg mit der oftmals unterschätzten Beschleunigung der Zinseszins-Rechnung anwachsen. Die vorgeschlagene Neuregelung wirkt

hingegen verlässlicher im Sinne der Generationengerechtigkeit, indem sie dazu beiträgt, dass jede Generation die Lasten derjenigen Investitionen trägt, die sie beschließt. Dies wirkt der Versuchung entgegen, die öffentlichen Investitionen heute anzubieten, ihre Finanzierung mit Hilfe der Staatsverschuldung aber in die Zukunft zu verschieben.

#### **D. Regelung der konjunkturbedingten Kreditaufnahme und -tilgung**

- *Welche unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung der Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage gibt es und welche dieser Berechnungsmethoden ist aus ihrer Sicht am besten geeignet, um eine Abweichung festzustellen?*

Aus Sicht des Bundes der Steuerzahler ergibt es keinen Sinn, die neue Schuldenregel mit einer wissenschaftlich zweifellos berechtigten Diskussion über den bestgeeigneten Ansatz zur Berechnung des konjunkturbedingten Defizits/Überschusses zu belasten. Da es sich bei allen Ansätzen um Prognosen handelt und die Zukunft weitgehend im Dunkeln liegt, kann es gar keinen Ansatz geben, der den tatsächlichen Verlauf von Wirtschaftswachstum und Konjunktur genau voraussagt.

Der Bund der Steuerzahler schließt sich daher dem Vorschlag des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung an, das strukturelle Defizit im hessischen Staatshaushalt mit Hilfe des Berechnungsverfahrens zu ermitteln, das schon bisher auf europäischer Ebene zur Ermittlung des strukturellen Defizits der Mitgliedstaaten angewendet wird. Dieses Verfahren geht vom Gesamtdefizit eines Mitgliedstaates aus und zieht von diesem das konjunkturelle Defizit ab, sodass das strukturelle Defizit verbleibt.

Zu den - hinnehmbaren - Schwachstellen dieses Verfahrens gehören zunächst die Prognose über die Entwicklung des Produktionspotentials, die bisher von der Bundesregierung erstellt wurde, sowie die Prognose der konjunkturbedingten Mehr- oder Minderauslastung dieses Produktionspotentials. Ebenfalls nur annähernd lässt sich voraussagen, wie der Staatshaushalt auf die konjunkturelle Entwicklung reagiert. Die dafür verwendeten Kennziffern, nämlich die Budgetsensibilität sowie verschiedene Einnahmen- und Ausgabenelastizitäten, können lediglich Näherungswerte liefern. Indes ist zu berücksichtigen, dass ein gewisser Unschärfbereich selbst dann nicht zu vermeiden wäre, wenn es gelänge, die Aktualität und Treffsicherheit der

Konjunktur- und Wachstumsprognosen deutlich zu erhöhen. Deshalb sind die genannten Unschärfen hinzunehmen und sollten in der politischen Diskussion nicht dazu missbraucht werden, sozusagen "das Kind mit dem Bade auszuschütten", d.h. Aussagen über das mögliche konjunkturelle Defizit überhaupt abzulehnen. Die Schuldenbremse ist für eine erfolgreiche Begrenzung der Staatsverschuldung zu wichtig, um sie an einer nicht mehr zu verringernden prognostischen Ungenauigkeit scheitern zu lassen. Darüber hinaus darf die Einrichtung eines Kontroll- oder Ausgleichskontos nicht außer Acht gelassen werden, denn mit diesem Konto lassen sich prognostisch bedingte Unschärfen bei Vorlage der Ist-Werte korrigieren, insbesondere eine zu üppig ausgefallene konjunkturbedingte Kreditaufnahme zurückführen. Dies dürfte Manipulationen erschweren, die mit Hilfe eines vorsätzlich zu hoch geschätzten konjunkturbedingten Defizits die Verschuldungsgrenze außer Kraft setzen wollen.

Schließlich liegen bereits mehrere Vorschläge zur Regionalisierung des gesamtstaatlichen konjunkturbedingten Defizits vor. Bund und Länder sollten in der Lage sein, sich auf einen dieser Vorschläge zu einigen.

- *In Artikel 141 Abs. 2 des Gesetzentwurfs zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen wird geregelt, dass bei einer "von der Normallage abweichende(n) konjunkturellen Entwicklung" von Abs. 1 (Haushalt ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen) abgewichen werden kann. Durch welche Institution sollte aus Ihrer Sicht die Abweichung von der Normallage festgestellt werden und sollte dies nach bundeseinheitlichen Regelungen erfolgen?*

§ 5 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG bestimmt, dass das Bundesfinanzministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie die Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente festlegt. Es ist anzunehmen, dass in dieser Richtlinie auch bestimmt wird, wann die maßgebliche Prognose über die künftige konjunkturelle Entwicklung veröffentlicht wird. Derartige Prognosen werden heute bereits im Deutschen Stabilitätsprogramm, im Jahreswirtschaftsbericht und in der mittelfristigen Finanzplanung veröffentlicht.

- *Hätten die relevanten Verfahren zur Bestimmung der konjunkturellen Kreditobergrenze rasch genug auf die Wirtschaftskrise 2008/2009 reagieren können?*

Ja.

- *Ist es richtig, dass die Schuldenbremse des Grundgesetzes prozyklische Wirkung haben könnte?*

Nein. Da Bund und Länder zu einer symmetrischen Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung in Auf- und Abschwung verpflichtet sind, sollten von ihr eigentlich keine Impulse zur Verschärfung von Abschwüngen oder zur Verstärkung von Aufschwüngen ausgehen. Zudem werden Bund und Länder von der Schuldengrenze nicht daran gehindert, bei einer Vertiefung des strukturellen Defizits zusätzliche Kredite zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben aufzunehmen bzw. bei einer zunehmenden Überauslastung des Produktionskapitals zusätzliche Mittel im Umfang der konjunkturbedingten Mehreinnahmen und Mindereinnahmen in der Konjunkturausgleichsrücklage stillzulegen.

- *Liegt gegenwärtig in Hessen eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage vor?*

Eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage liegt in Hessen vor, wenn sie im Bundesgebiet besteht. Die Konjunktur ist eine gesamtwirtschaftliche Erscheinung, regionale Abweichungen besitzen zumeist einen strukturellen Hintergrund. Was Deutschland als Ganzes betrifft, ist die konjunkturelle Normallage diejenige, die als Normalauslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionskapitals definiert ist. Diese Normalauslastung wird wohl zurzeit noch nicht ganz erreicht.

- *Wie wirken sich temporäre Abweichungen von der konjunkturellen Normallage, wie etwa die konjunkturellen Einbrüche der Jahre 2008 und 2009, auf die Berechnungen der konjunkturellen Normallage aus?*

Die konjunkturelle Normallage ist definiert als die Normalauslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionskapitals. Die genannten Konjunktüreintrüche schlagen sich im Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionskapitals nieder und bewirken, weil sie in die Prognose der Auslastung nicht eingegangen sind, eine Gutschrift auf dem Ausgleichskonto, die entweder noch im jeweils laufenden oder im anschließenden Jahr zu einer Erhöhung der zulässigen konjunkturbedingten Kreditaufnahme führt.

- *Wie sind Effekte zu bewerten, die bei den vorgeschlagenen Berechnungsverfahren dazu führen, dass temporäre Entwicklungen zu Veränderungen der Einschätzung der strukturellen Entwicklung führen?*

Die Entwicklung des strukturellen Defizits ist im Verfahren, das von der EU zur Bestimmung des strukturellen Defizits angewendet wird, eine Restgröße, die Auskunft gibt über das permanente, von Konjunktoreinflüssen bereinigte Defizit. Soweit die vorgeschlagenen Berechnungsverfahren dazu führen, dass das strukturelle Defizit größer oder kleiner ausfällt als zu einem früheren Berechnungszeitpunkt, kommt darin eine konjunkturbedingte Mehr- oder Minderauslastung des Produktionspotentials zum Ausdruck, die sich in den Staatseinnahmen und -ausgaben niederschlägt und je nach Veränderungsrichtung entweder eine Ausweitung oder Verringerung der Kreditfinanzierung verlangt.

- *Welche Verfahren sind zur Bestimmung eines sogenannten strukturellen Defizits geeignet? Wie unterscheiden sich diese Verfahren voneinander? Welche Kriterien sprechen für bzw. gegen die jeweiligen Verfahren? Sind diese Berechnungsverfahren objektiv und wissenschaftlich weitgehend unumstritten?*

Umstritten sind insbesondere Verfahren zur Prognose des Produktionspotentials und seiner Auslastung im Konjunkturverlauf. Wie bereits oben dargelegt, wird allgemein an dem bisher verwendeten Verfahren festgehalten, zumal Schätzfehlern über das Ausgleichskonto in anschließenden Haushaltsjahren Rechnung getragen werden kann.

- *Wie sind Effekte zu beurteilen, die bei den vorgeschlagenen Berechnungsverfahren dazu führen, dass temporäre Entwicklungen zu Veränderungen der Einschätzung der strukturellen Entwicklung führen?*

Aufgabe der vorgeschlagenen Berechnungsverfahren ist die Bestimmung der zulässigen konjunkturellen Verschuldung oder der erforderlichen Tilgung konjunkturbedingter Kreditaufnahmen. Zur Beurteilung der strukturellen Entwicklung (dauerhafte, vom Auslastungsgrad des Produktionspotentials unabhängige Verringerung oder Erhöhung des Staatsdefizits) sind diese Verfahren nicht geeignet.

## **E. Regelung der Kreditaufnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Not-situationen**

- *Im Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen wird in Art. 141 Abs. 3 die Abweichung von der Schuldenbremse geregelt. Halten Sie in diesem Zusammenhang eine Ergänzung des Abs. 3 im Sinne der Regelung in Schleswig-Holstein für sinnvoll, wonach die Feststellung der Ausnahmen durch eine Zweidrittel-Mehrheit des Landtags erfolgen muss?*

Nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler sollte die katastrophenbedingte Verschuldung an die Zustimmung einer Zweidrittel-Mehrheit gebunden werden. Da sich die katastrophenbedingte Verschuldung am wenigsten im Vorhinein auf das unbedingt Notwendige begrenzen lässt und somit nur allzu leicht als Schlupfloch für eine übermäßige Verschuldung erweisen könnte, sollte sie vorbeugend davon abhängig gemacht werden, dass ihr zwei Drittel der Abgeordneten zustimmen. Zudem könnte die katastrophenbedingte Verschuldung ein derartiges Volumen erreichen, dass sie nur über mehrere Legislaturperioden hinweg abgebaut werden kann. Deshalb sollte sie auch von Abgeordneten gebilligt werden, die zum Zeitpunkt des Parlamentsbeschlusses der Opposition angehören. Schließlich ist zu bedenken, dass nach Einfügung des grundsätzlichen Schuldenverbots in das Grundgesetz eine im Umfang nicht begrenzte und nur mit einem unbestimmten Tilgungsgebot versehene Verschuldungsmöglichkeit fast einer Durchbrechung dieses Schuldenverbots gleichkommt. Dies legt es nahe, die katastrophenbedingte Verschuldung nur dann zuzulassen, wenn sie von einer ähnlich hohen Zustimmung getragen wird wie eine Grundgesetzänderung.

- *Welcher Verfassungsbegriff sichert eine zeitnahe vollumfängliche Tilgung mit größerer Bestimmtheit ab: "Tilgungsregelung" oder "Tilgungsplan"? (Siehe Art. 109, Abs. 3 sowie Regelung für den Bund in Art. 115, Abs. 2 GG)?*

Die größere Bestimmtheit ist wohl mit dem Begriff des "Tilgungsplans" verbunden. Der Bund der Steuerzahler hält es darüber hinaus für erforderlich, die Verknüpfung von Kreditaufnahme und Tilgung stärker hervorzuheben, indem der Entwurf für den neuen Art. 141 LV Hessen in Abs. 3 Satz 2 folgenden Wortlaut erhält: "Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme schließt die Verpflichtung zur zeitnahen planmäßigen Tilgung ein." Satz 3 würde dadurch nicht entbehrlich.

- *Bewerten Sie die Finanzkrise der Jahre 2008/2009 als eine außergewöhnliche Notsituation oder als einen starken, konjunkturellen Abschwung? Falls es sich um eine außergewöhnliche Notsituation handelt: Wie könnte in diesem Fall das zulässige Kreditvolumen bemessen werden?*

Die Finanzkrise der Jahre 2008/2009 kann als eine außergewöhnliche Notsituation begriffen werden, die in der Folge zu einem konjunkturellen Abschwung geführt hat. Das zulässige Kreditvolumen wurde sachgerecht nach demjenigen Bedarf bestimmt, der zur Überwindung dieser Notsituation erforderlich erschien. Der mit dieser Finanzkrise verbundene starke konjunkturelle Abschwung war indes nur von kurzer Dauer, führte lediglich zu einer schnellen vorübergehenden Minderauslastung des Produktionspotentials und dürfte deshalb das für Deutschland zu prognostizierende konjunkturelle Staatsdefizit nicht maßgeblich bestimmt haben.

- *Bewerten Sie die durch Zweifel an der Zahlungsfähigkeit Griechenlands ausgelöste Eurokrise 2010 als eine außergewöhnliche Notsituation? Falls es sich um eine außergewöhnliche Notsituation handelte: Wie könnte in diesem Fall das zulässige Kreditvolumen bemessen werden?*

Auch in außergewöhnlichen Notsituationen sollte das Kreditvolumen so gering wie möglich, aber so hoch wie nötig bemessen werden. Anscheinend haben die Kreditzusagen der Bundesrepublik und anderer EU-Staaten sowie die in Griechenland beschlossenen Maßnahmen dazu beigetragen, das Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit Griechenlands fürs Erste zu stabilisieren.

- *Wie kann verhindert werden, dass bei erheblichen strukturellen Veränderungen für die Einnahmen- bzw. Ausgabenseite des Landes durch Entscheidungen des Bundes das Vorhaben zur Einhaltung der Schuldenbremse plötzlich nicht mehr zu realisieren ist?*

Die meisten Entscheidungen des Bundes von derartiger Tragweite bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Es ist nur schwer vorstellbar, dass dieser einer Gesetzgebung zustimmt, die den Ländern eine übermäßige Verschuldung aufzwingt.

Wiesbaden, 18.10.2010