Stand: 08.11.2010

Teil 5

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 –

40.	Prof. Dr. Ekkehart Reimer, Universität Heidelberg	S. 396
41.	Hessischer Jugendring e. V., Wiesbaden	S. 413
42.	Landessportbund Hessen e. V. Frankfurt	S. 415
43.	RWI, Dr. Kambeck, Essen	S. 417
44.	Diakonie Kurhessen-Waldeck e. V. Kassel und Hessen und Nassau e.V. Frankfurt	S. 429

RRUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG
INSTITUT FÜR FINANZ- UND STEUERRECHT
PPROFESSOR DR. EKKEHART REIMER

Rechtliche Aspekte der Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung des Landes Hessen

Stellungnahme zur Anhörung im Hessischen Landtag
Mittwoch, 3. November 2010

A. Allgemeine rechtliche Beurteilung der Schuldenbremse

1. Welchen Regelungsbedarf gibt Artikel 109 GG auf Landesebene vor?

Das Grundgesetz verpflichtet die Länder **nicht zu einer Verankerung** der Schuldenbremse im Landesrecht, weil die Grundregel über die gesamtstaatliche Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG ohnehin self-executing ist, d.h. keiner Umsetzungsgesetzgebung bedarf. Im Kern ist die Schuldenbremse dem Zugriff des Landes vielmehr entzogen. 1

Allerdings ist für den Fall, dass ein Land von einem der beiden **Ausnahmentatbestände** Gebrauch machen will, die Art. 109 Abs. 3 GG vorzeichnet (Naturkatastrophe; Konjunkturschwäche), und/oder für den Fall, dass sich ein Land der Schuldenbremse – abweichend von Art. 143d Abs. 1 Satz 2 GG – **nicht schon 2011**, sondern erst in einem späteren Haushaltsjahr unterwerfen will (spätestens 2020: Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG), eine landesrechtliche Regelung erforderlich. Ohne solche landesrechtlichen Regelungen würde bereits ab 2011 ein striktes, d.h. ausnahmsloses Neuverschuldungsverbot im Land gelten. 2

Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG **verpflichtet** die Länder allerdings dazu, im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen, d.h. der ihnen durch das Grundgesetz eingeräumten Kompetenzen **die nähere Ausgestaltung** der gesamtstaatlichen Schuldenbremse aus Art. 109 Abs. 3 GG für ihren Bereich zu regeln. 3

Zu dieser näheren Ausgestaltung gehören Regelungen folgender Fragen: 4

- Präzisierung des sachlichen Anwendungsbereichs: Erstreckung der Schuldenbremse auch auf Neben-/Schattenhaushalte (vgl. Art. 143d Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG)
- Bestimmung des Begriffs „Einnahmen aus Krediten“, insbesondere:
  - Einbeziehung von Kreditaufnahmen innerhalb des öffentlichen Bereichs?
  - Bereinigung um Darlehensrückflüsse/Tilgungen,?
  - Bereinigung um finanzielle Transaktionen, die den Charakter einer Bilanzverlängerung bei Gleichartigkeit der aktiven und passiven Wirtschaftsgüter haben, namentlich um die Ausreichung von Darlehen an Dritte, den Erwerb von Schuldtiteln Dritter, u.U. auch von Beteiligungen und anderen wertbeständigen Wirtschaftsgütern?
  - Bereinigung um buchführungstechnische Sonderaspekte, die sich aus der Phasenverschiebung und/oder der Anwendung einer doppelten Buchführung ergeben können?
- falls das Land eine Ausnahmeregelung für den Fall von Konjunkturschwächen i.S.v. Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG wählt: Präzisierung des Merkmals der konjunkturbedingten Neuverschuldung

- falls das Land eine Ausnahmeregelung für den Fall von Naturkatastrophen und/oder Notsituationen i.S.v. Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG wählt: Präzisierung der Merkmale „Naturkatastrophe“, „außergewöhnliche Notsituation“, „Sich-Entziehen der Kontrolle des Staates“, „erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage“
- ggf. Ausgestaltung der periodenübergreifenden Kompensation (Symmetriegebot, Tilgungsregelung)
- institutioneller Rahmen: Wer überwacht die Einhaltung der Schuldenbremse?
- verfahrensrechtliche Regelungen für diese Haushaltsüberwachung
- Fehlerfolgenregime, etwa durch ein „blame and shame“ (hierzu Rdnr. 42 ff., 59 ff.)
- Rechtsschutz
- Übergangsvorschriften, die den Anforderungen des Art. 143d GG entsprechen müssen

5 Das Grundgesetz verlangt allerdings nicht, dass der Landesgesetzgeber jede dieser Fragen eigenständig regelt. Vielmehr ist ein – u.U. auch dynamischer – Verweis auf die bundesrechtlichen Parallelvorschriften zulässig.

2. Aus welchen Gründen ist eine Veränderung der Hessischen Verfassung notwendig?

6 Das Grundgesetz schreibt dem Landesgesetzgeber nicht vor, auf welcher normhierarchischen Stufe die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse zu regeln ist. Ob eine Veränderung der Hessischen Verfassung notwendig ist, hängt deshalb von der politischen Entscheidung darüber ab, wen die landesrechtlichen Regelungen über die Schuldenbremse berechtigen und binden sollen, auf welche Phase des Haushaltsverfahrens sie sich beziehen und inwieweit sie justiziabel sein sollen:

- Wenn sie sich lediglich an die Landesregierung für die Phasen des Haushaltsvollzugs, des Haushaltsvorgriff nach Art. 140 HessVerf und des Notbewilligungsrecht des Finanzministers nach Art. 143 HessVerf richten sollen, genügt eine Verankerung im einfachen Recht, also z.B. in der Landeshaushaltsordnung.
- Soweit dagegen auch der Landtag gebunden werden soll (Haushaltsfeststellung: Art. 139 Abs. 2 Satz 2 HessVerf) und eine – dazu akzessorische – Bindung der Landesregierung für die Haushaltsaufstellung begründet werden soll, bedürfen diese Regelungen einer Verankerung in der Landesverfassung.
- Vor allem aber wird nur durch eine Verankerung in der Verfassung die Einhaltung der Schuldenbremse auch einer gerichtlichen Überprüfung durch den Staatsgerichtshof zugänglich gemacht.

7 Nachdem die Schuldenbremse im Kern durch die Bundesverfassung verbindlich und mit unmittelbarer Wirkung gegen den Landeshaushaltsgesetzgeber bereits in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG verankert ist (Rn. 1), stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit einer Verankerung der Landesschuldenbremse in der hessischen Verfassung allerdings von vornherein nur für die Ausnahmen von der Schuldenbremse (Rn. 2), ihren Anwendungsbeginn (ab 2011 oder erst 2020? - Rn. 2) und ihre nähere Ausgestaltung (Rn. 3).

8 Da insbesondere im letztgenannten Punkt ein erheblicher Gestaltungsspielraum des Landes besteht, der für die nachhaltige Wirksamkeit der Schuldenbremse von zentraler Bedeutung ist, empfiehlt sich gleichwohl eine landes**verfassungs**rechtliche Verankerung der zentralen Parameter der Schuldenbremse (zur Begründung s. die nachfolgenden Hinweise zu Frage 3.).

3. 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?

Eine einfachgesetzliche Schuldenbremse könnte zwischen die Mühlsteine von Art. 109 Abs. 3 GG einerseits und den – normhierarchisch an sich ebenfalls vorrangigen – Vorgaben der hessischen Verfassung andererseits geraten. Soweit das Grundgesetz – insbesondere in Art. 109 Abs. 3 Sätze 1 und 5 GG – Bindungen erzeugt, die strenger sind als Art. 141 HessVerf a.F. in seiner bisherigen Auslegung (die v.a. die Prärogative parlamentarischer Selbsteinschätzung für das Merkmal „bei außergewöhnlichem Bedarf“ betont), läuft Art. 141 HessVerf a.F. ohnehin leer. Wegen der strikten Bindung aus Art. 109 Abs. 3 Sätze 1 und 5 GG ist die Schuldenbremse in ihrem materiellrechtlichen Kern jedenfalls für die Zeit ab 2020 (Art. 143d Abs. 1 GG) normativ bereits fest abgesichert. Ebenso ist es m.E. praktisch ausgeschlossen, dass es Fälle gibt, in denen eine einfachgesetzliche Schuldenbremse im Lichte anderer Vorschriften der Landesverfassung einschließlich ihrer Staatszielbestimmungen (landes-)verfassungskonform auszulegen wäre und dadurch an normativem Gehalt einbüßen würde. **9**

In allen Punkten, die das Grundgesetz **nicht** verbindlich vorgibt, wäre eine einfachgesetzliche Landesschuldenbremse dagegen nur insoweit wirksam, wie Art. 141 Satz 1 HessVerf a.F. es zulässt. Insbesondere müsste dann zusätzlich nachgewiesen werden, dass die Schulden „für Ausgaben zu werbenden Zwecken“ aufgenommen werden. **10**

Die Gefahr eines Steuerungsverlusts aufgrund einer nur einfachgesetzlichen Verankerung der Schuldenbremse ist aber auch aus anderen Gründen differenziert zu beurteilen. Welche Konsequenzen eine Verankerung der näheren Ausgestaltung der Schuldenbremse lediglich im **einfachen Recht** hätte, hängt zunächst davon ab, ob es um Regelungen über **Pflichten** oder um Regelungen über **Rechte** des Landes geht. **11**

a) Pflichten. Der Landtag ist an das von ihm selbst gesetzte einfache Recht nicht gebunden. Insbesondere ist keine Bindung des Haushaltsgesetzgebers (Feststellung des Haushaltsplans) an einfaches Landesrecht (namentlich die Landeshaushaltsordnung) anzuerkennen[1]. Haushaltsgesetz und LHO stehen normhierarchisch auf gleicher Stufe. Auch wird man der Landeshaushaltsordnung nicht den Charakter einer *lex specialis* gegenüber dem Haushaltsgesetz als *lex posterior* zubilligen können. Die auf die auf die Kaiserzeit zurückgehende Lehre von dem nur formellen Charakter des Haushaltsgesetzes dürfte sich – jedenfalls in dieser Frage – ebenfalls überholt haben. Daher gilt: Das Haushaltsgesetz, mit dem der jährliche Haushaltsplan festgestellt wird, ist an andere einfache Landesgesetze nicht gebunden. Das gilt auch und gerade für die LHO. **12**

Daher liefen in der LHO verankerte **Tilgungspflichten** i.w.S. (einschließlich der Pflichten, die sich aus dem Symmetriegebot im Rahmen der Konjunkturkomponente ergeben), aber auch **verfahrensrechtliche und institutionelle Bindungen** weitgehend leer. Sowohl für den Landtag als Haushaltsgesetzgeber (Haushaltsfeststellung) als auch bereits für die Vorlage des Regierungsentwurfs (Haushaltsaufstellung) ergäben sich aus derartigen Vorschriften in der LHO keine Bindungen. **13**

---

[1] Hier gilt nichts anderes als – mutatis mutandis – für das Verhältnis zwischen Bundeshaushaltsordnung und Bundeshaushaltsgesetz. Dazu *Püttner,* Unterschiedlicher Rang der Gesetze, in: DÖV 1970, 322 (324); *Tappe,* Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz (2008), S. 38 ff. **Anders** demgegenüber die Wirkung des (Bundes-) Haushaltsgrundsätzegesetzes: Insoweit wird teilweise eine Bindung des Bundeshaushaltsgesetzgebers angenommen, weil Art. 109 Abs. 4 GG für die Haushaltsgrundsätze eine besondere Regelung trifft. So etwa *Maunz,* in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 17. Erg.-Lfg. (1979), Art. 109 Rn. 51: „Dadurch, daß die Grundsätze zugleich für Bund und Länder gemeinsam gelten sollen, wird klargestellt, daß die Grundsatzgesetzgebung nicht nur die Länder, sondern auch den Bund bindet“; und *Tappe,* Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz (2008), S. 39 f.

14 Vielmehr könnte der Landtag in einem uno actu mit dem Haushalt verabschiedeten Haushaltbegleitgesetz (wegen des Bepackungsverbots nicht dagegen im Haushaltsgesetz selber[2])

- von derartigen einfachgesetzlichen Tilgungsregelungen in den Grenzen des Art. 109 Abs. 3 GG abweichen,
- den nach Art. 143d GG grundsätzlich ab 2011 geltenden Anwendungsbeginn der Schuldenbremse um bis zu acht Jahre (bis einschließlich 2019) hinausschieben und
- sich von allen verfahrensrechtlichen und institutionellen Bindungen, die ihm die LHO ggf. auferlegt, wieder vollständig abweichen.

15 **b) Rechte.** Umgekehrt ist es dem Haushaltsgesetzgeber (ebenso wie der Landesregierung bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs) unbenommen, von Verschuldungsrechten, die ihr die LHO ggf. einräumt, keinen Gebrauch zu machen und schon vor dem dort niedergelegten Stichtag einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen.

16 **c) Justiziabilität.** Von zentraler Bedeutung sind allerdings Unterschiede in der **richterlichen Überprüfung** des Landeshaushalts durch den **Staatsgerichtshof** des Landes Hessen. Eine solche Überprüfung ist nur insoweit möglich, als der verfassungsändernde Gesetzgeber hinreichend präzise, damit justiziable Vorgaben **in die Landesverfassung** inkorporiert. Eine Prüfung des Haushalts am Maßstab einfachen Landesrechts (sei es der LHO, sei es eines gesonderten Gesetzes zur Schuldenbremse) muss schon aus den o.g. normhierarchischen Gründen scheitert. Es fehlt zudem an einer passenden Verfahrensart in der HessVerf und/oder dem Gesetz über den Staatsgerichtshof.

17 Wenn eine Justiziabilität sämtlicher Regelungen als politisch wünschenswert erscheint, ist daher eine Verankerung der Regelungen zur näheren Ausgestaltung der Schuldenbremse einschl. der Ausnahmeregelungen in der Landesverfassung erforderlich.

18 Zu betonen ist aber, dass die Einhaltung der Schuldenbremse in ihrem Kern (insbesondere im Hinblick auf das unbedingte Neuverschuldungsverbot aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. Satz 5 GG) durch das **Bundesverfassungsgericht** überprüft werden kann. Statthafte Verfahrensarten sind dabei der Bund-Länder-Streit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG), aber auch die abstrakte Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG). Die abstrakte Normenkontrolle kann außer von der Bundesregierung auch von jeder Landesregierung beantragt werden. Anders als beim Bund-Länder-Streit braucht der Antragsteller dabei nicht zu behaupten, in eigenen Rechten verletzt zu sein.

19 **d) Volksabstimmung.** Der – auch juristisch zu ermittelnde – Sinn einer Volksabstimmung liegt in der besonderen Akzeptanz, die plebiszitär zustande gekommene Regelungen im Volk genießt, sowie in deren erhöhter Änderungsfestigkeit. Rechtlich ist eine Volksabstimmung über die Schuldenbremse aber nur für den Fall erforderlich, dass sich der Landtag für deren Verankerung in der Landesverfassung entscheidet.

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

20 Wie oben (Rdnr. 6) erläutert, schreibt das Grundgesetz es dem Landesgesetzgeber nicht vor, auf welcher normhierarchischen Stufe die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse zu regeln ist.

---

[2] S. für den Bundeshaushalt Art. 110 Abs. 4 GG; hierzu *Alexander von Portatius*, Das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot. Ein Beitrag zur Interpretation des Art. 110 Abs. 4 GG (1975).

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

a) Koalitionsentwurf. Art. 141 HessVerf i.d.F. der hier vorgelegten Gesetzentwurfs erhebt ersichtlich nicht den Anspruch, den Präzisierungsauftrag aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG zu erfüllen. Vielmehr verweist Art. 141 Abs. 4 i.d.F. des Koalitionsentwurfs auf ein - noch zu erlassendes – Landesgesetz. Es wird daher Sache dieses Gesetzes sein, die „nähere Ausgestaltung" der bundesrechtlich vorgegebenen Schuldenbremse zu konkretisieren und die in Art. 109 Abs. 3 GG eröffneten Spielräume zu nutzen. Der hier vorgelegte Entwurf eines neuen Art. 141 HessVerf beschränkt sich dagegen auf die Übernahme des ohnehin bundesverfassungsrechtlich Vorgegebenen, hat also rein deklaratorischen Charakter. **21**

Art. 161 HessVerf. i.d.F. der hier vorgelegten Koalitionsentwurfs wirkt demgegenüber konstitutiv. Die dort vorgesehene Übergangsregelung schöpft das durch Art. 143d Abs. 1 GG eröffnete Potenzial voll aus. **22**

b) Änderungsantrag der SPD-Fraktion. Entsprechendes gilt für den Änderungsantrag der SPD-Fraktion. **23**

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

Zu den Redundanzen s.o. Rdnr. 21. Der Gesetzentwurf steht nicht in Widerspruch zu den Vorgaben des Grundgesetzes. **24**

7. In welchem Spannungsverhältnis stehen die Staatsziele der Hessischen Verfassung (soziale Grundrechte, Umwelt, Kunst und Kultur, Landschaft, Sport), der Art. 137 HV und eine Schuldenbremse?

Rechtlich lässt sich diese Frage von vornherein nicht beantworten, weil der haushalts(verfassungs)rechtliche Grundsatz der Non-Affektation jedweder Verknüpfung allgemeiner Einnahmen (hier: Einnahmen aus Krediten) mit bestimmten Ausgaben entgegen steht. Ebenso wie die Steuern bestehen auch die Einnahmen aus Krediten nicht aus „angestrichenem Geld". Diese Einnahmen gehen vielmehr im Haushalt auf; der Haushaltsgesetzgeber ist in ihrer Verwendung frei. **25**

Daher ergibt sich zwischen der Schuldenbremse und der Förderung der Staatsziele kein spezifisches Spannungsverhältnis; vielmehr gilt lediglich die allgemeine Regel: Für die Förderung der Staatsziele stehen nur, aber immerhin diejenigen Beträge bereit, die durch Einnahmen gedeckt sind. **26**

In den Anfangsjahren der Schuldenbremse könnte die Schuldenbremse dabei – ceteris paribus – zur Notwendigkeit von Mittelkürzungen führen. In späteren Jahren wird sich die Relation dagegen umkehren (ohne zusätzliche Zinslasten erhöht sich – wiederum ceteris paribus – der Spielraum für Ausgaben zur Förderung der Staatsziele). **27**

Auch hier ist aber zu betonen, dass die Schuldenbremse in ihrem Kern ohnehin gilt und dass der Landesgesetzgeber nur über die Frage zu entscheiden hat, ob die Schuldenbremse in den Grenzen des Art. 109 Abs. 3 aufgeweicht und in den Grenzen des Art. 143d Abs. 1 GG statt ab dem Haushaltsjahr 2012 erst ab einem späteren Haushaltsjahr (spätestens ab 2020) Anwendung finden soll. **28**

Ohne die nun zur Entscheidung stehende nähere Ausgestaltung einer Schuldenbremse auf Landesebene wäre der Spielraum für alle Ausgaben des Landes und damit auch und insbesondere für ungebundene Ausgaben zur Förderung der Staatsziele daher bereits ab dem Haushaltsjahr 2012 zunächst stärker beschränkt als für den Fall, dass der Anwendungsbeginn der Schuldenbremse – wie hier angestrebt – um acht Jahre hinausgeschoben wird. **29**

8. Wie kann verhindert werden, dass die Schuldenbremse die Staatsziele ausbremst?

30 Vgl. die Erläuterungen zu Frage 7, v.a. Rdnr. 28. Zudem ist und bleibt es der (Haushalts-)Politik überlassen, inwieweit die Verwirklichung der Staatsziele auf Kosten künftiger Generationen geht. In den Grenzen des Art. 109 Abs. 3 GG stellt das GG es den Ländern frei, ob sie ihre Staats- oder Politikziele heute erreichen, dafür aber künftigen Generationen die korrespondierenden finanziellen Lasten aufbürden, oder ob sie heute Abstriche bei der Erfüllung von Staats- oder Politikzielen machen, dafür aber künftigen Generationen ein erhöhtes finanzielles Potenzial zur Optimierung der dann aktuellen Staats- oder Politikziele eröffnen.

9. Entstehen durch eine Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung Pflichten für das Abstimmungsverhalten im Bundesrat?

31 Nein.

10. Welche Auswirkungen hätte ein Erfolg der Klage des Landes Schleswig-Holstein auf die Schuldenbremse

a) bei einer Aufnahme in die Hessische Verfassung

32 Hierzu werde ich mündlich Stellung nehmen.

b) bei nur einfachgesetzlicher Regelung?

33 Hierzu werde ich mündlich Stellung nehmen.

11. 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)?

34 Ja. Denn während die Kernregelung über die gesamtstaatliche Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG self-executing ist, d.h. keiner Umsetzungsgesetzgebung bedarf, stehen die beiden Ausnahmen von der Schuldenbremse unter Regelungsvorbehalt (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG). Dies gilt unterschiedslos für die Möglichkeit konjunkturellen Atmens (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 GG) und für die Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 GG).

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

35 In der Tat entfaltet die Schuldenbremse aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. Art. 143d Abs. 1 Sätze 3 und 4 GG insofern Vorwirkungen, als sie Bund und Länder dazu verpflichtet, schon jetzt alles zu unterlassen, was die spätere Einhaltung der eigentlichen Neuverschuldungsverbote bzw. –begrenzungen gefährdet oder vereitelt[3]. Darin liegt der eigentliche Regelungsgehalt von Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG, der anordnet, dass die Haushalte der Länder so aufzustellen sind, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird.

[3] Hierzu im Einzelnen *Kube/Reimer,* Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, NJW 2010, 1911 ff. (1915).

Anders als der Bund (Art. 143d Abs. 1 Sätze 5 und 6 GG) sind die Länder aber nicht schon durch das Grundgesetz dazu verpflichtet, ihre Haushalte bereits vor 2020 allmählich in die Neuverschuldungsfreiheit hineinwachsen zu lassen. Das ergibt sich aus einem Umkehrschluss zu Art. 143d Abs. 1 Satz 6 GG. **36**

Um die Erfüllung der bundesverfassungsrechtlichen Vorwirkungen der Schuldenbremse (Rdnr. 35) wirkungsvoll abzusichern, empfiehlt sich aber die Aufnahme einer dem Art. 143d Abs. 1 Satz 6 GG entsprechenden Klausel in die hessische Schuldenbremse. **37**

13. Wie passt die Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfes unter I letzter Absatz („Es wird daher 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 zusammen, dass anders als das Grundgesetz aber keine gleichmäßigen Schritte zur Nullverschuldung vorgesehen sind?

s.o. Frage 12. **38**

14. Wie kann durchgesetzt werden, dass die Landesregierung einen verfassungskonformen Haushaltsentwurf vorlegt, der die Vorgaben einer Schuldenbremse beachtet?

Die Durchsetzung der rechtlichen Vorgaben aus der Schuldenbremse steht und fällt mit dem institutionellen, verfahrens- und sanktionsrechtlichen Arrangement, das der Gesetzgeber trifft, und der Justiziabilität der Regelungen. **39**

Zu den **institutionellen Fragen** und den **Verfahrensfragen** s.u. Rdnr. 56 ff., zum Sanktionenrecht nachfolgend Rdnr. 41 ff. **40**

15. Welche Rechtsfolgen entstehen bei einem Verstoß gegen die Schuldenbremse durch den Haushaltsgesetzgeber?

In erster Linie führt eine Verletzung der Neuverschuldungsbegrenzungen zur Verfassungswidrigkeit des Haushalts. Auf Landesebene spricht der Staatsgerichtshof diese Rechtsfolge im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle aus. Unabhängig davon kann der in Art. 109a GG n.F. vorgesehene Stabilitätsrat die Haushaltswirtschaft des Landes überwachen und seine einschlägigen Beschlüsse ebenfalls veröffentlichen. **41**

Dieses bestehende Repertoire zeigt bereits, dass zu den Folgen von Verstößen gegen Neuverschuldungsbegrenzungen traditionell v.a. sog. „shame sanctions" gehören. Sie müssen auf Landesebene weiter ausgebaut werden. Der Landesgesetzgeber kann sie dabei unterschiedlich wirkungsvoll ausgestalten. Namentlich Pflichten zur Veröffentlichung der Bilanz einer Legislaturperiode kurz vor den nächsten Landtagswahlen wären m.E. ein probates Mittel für die Durchsetzung der Schuldenbremse. **42**

Nicht von vornherein ausgeschlossen, aber bislang in Deutschland nicht erprobt sind demgegenüber „harte" Fehlerfolgenanordnungen in den Landesverfassungen, die es der Landesregierung und dem Haushaltsgesetzgeber – nach dem strukturellen Vorbild von Regelungen über den Haushaltsvorgriff in Art. 111 GG oder Art. 140 HessVerf – untersagen, Mittel für bundesrechtlich oder landesverfassungsrechtlich nicht zwingend erforderliche Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen. **43**

Auch für eine persönliche Verantwortlichkeit der an Haushaltsaufstellung, -feststellung und –vollzug beteiligten Akteure in Landesregierung und Landtag gibt es keine Vorbilder. **44**

B. Auswirkungen der Verfassungsänderung für die Kommunen

1. Wie kann sichergestellt werden, dass Art. 137 Abs. 5 von der Schuldenbremse ungerührt bleibt bzw. Vorrang hat?

45 Nur durch eine Verfassungsänderung. Hinzuweisen ist aber darauf, dass eine Ausnahme der Kommunen von der Schuldenbremse in Konflikt mit den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben gerät, die die Kommunen als Teil der Länder begreifen. Die Schuldengrenze aus Art. 109 Abs. 3 Sätze 1 und 5 GG erstreckt sich gegenständlich auch auf die Kommunen. Daher ist der Spielraum (selbst) des verfassungsändernden Gesetzgebers auf Landesebene eng begrenzt.

2. Hat die Schuldenbremse in der vorgelegen Form unmittelbare Auswirkungen auf die Kommunen?

46 Ja. Hierzu werde ich mündlich Stellung nehmen.

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

47 Hierzu werde ich mündlich Stellung nehmen.

4. Welche Regelungen sollten zum Schutz der Kommunen aus Ihrer Sicht ergänzend in die Hessische Verfassung aufgenommen werden?

48 M.E. sind hier keine zusätzlichen Schutzklauseln erforderlich.

C. Auswirkungen der Verfassungsänderung auf öffentliche Investitionen

1. 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?

49 Hierzu werde ich mündlich Stellung nehmen.

2. Wie wird unter Geltung eines Schuldenverbots in der Verfassung der Wertverzehr von Investitionen behandelt?

50 Hierzu werde ich mündlich Stellung nehmen.

3. Wie beurteilen sie die Auswirkung einer Kreditbremse auf die Investitionen des Landes?

51 Dazu lässt sich aus rechtswissenschaftlicher Sicht keine belastbare Prognose treffen.

4. Trägt eine Kreditbremse dazu bei, im Sinne der Generationengerechtigkeit Investitionen in Bildung, öffentliche Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen nachhaltig zu stärken?

Dazu lässt sich aus rechtswissenschaftlicher Sicht keine belastbare Prognose treffen. **52**

D. Regelung der konjunkturbedingten Kreditaufnahme und -tilgung

1. 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 rechtswissenschaftlicher Sicht ist auch diese Frage nur schwer zu beantworten. Das zentrale Erkenntnisproblem liegt darin, dass man einer Veränderung oder selbst einer bloßen Stagnation der Haushaltslage **ex ante** kaum entnehmen kann, ob sie konjunkturbedingt (d.h. kurzlebig) ist oder ob sich in ihr eine strukturelle (d.h. dauerhafte) Veränderung des BIP widerspiegelt. Selbst eine Bereinigung der Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben um die i.e.S. rechtlich induzierten Faktoren (Veränderung der Steuergesetze, Veränderung ausgabenwirksamer Gesetze) ist wegen der allgegenwärtigen Zweitrundeneffekte nahezu unmöglich. **53**

Erst in der Rückschau wird klar, ob ein Einbruch der Wirtschaftsleistung endogene (gesetzgebungsbedingte) oder exogene (wirtschaftsbedingte) Gründe hatte, und ob – soweit ein exogener Grund vorlag – die Veränderung der Wirtschaftsleistung nur konjunkturbedingt oder aber strukturell war. **54**

Diese Schwierigkeiten lassen sich m.E. nur bewältigen, wenn der Bewertungshorizont (die „Normallage“) nicht ex ante, sondern stets nur ex post fixiert wird. Geboten ist daher die Entwicklung einer Metaformel, die den Bewertungshorizont (die „Normallage“) nach Maßgabe einer ex-post-Betrachtung nachjustiert. Dann zeigt sich (erst) im Nachhinein, was „normal“ war. Daran haben sich dann sowohl die Tilgungspflichten für die Neuverschuldung der letzten Krise als auch die Quantifizierung der Kompetenzen zur Neuverschuldung in der nächsten Krise zu orientieren. **55**

2. In Art. 141 Abs. 2 des Gesetzentwurfes zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen wird geregelt, dass bei einer „von der Normallage abweichende konjunkturelle 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?

Das institutionelle Arrangement ist von zentraler Bedeutung. Ein bundeseinheitliches Arrangement verbietet sich allerdings. Der Stabilitätsrat (Art. 109a GG) als Nachfolgeinstitution des alten Finanzplanungsrats ist ein gemeinsames Gremium von Bund und Ländern. Der Stabilitätsrat hat nur die Kompetenzen, die ihm das Grundgesetz zuweist (Rdnr. 57). Weitere, insbesondere landesspezifische Aufgaben und Befugnisse können ihm nicht zugewiesen werden. Daher sind institutionelle Regelungen zur Absicherung der landes(verfassungs)rechtlichen Neuverschuldungsregeln sinnvoll (Rdnr. 59). **56**

Der **Stabilitätsrat** überwacht zwar die Haushaltswirtschaft (auch) der Länder (Art. 109a Satz 1 Nr. 1 GG). Diese Überwachungstätigkeit besteht einerseits in der Erhebung und Zusammenstellung von **57**

haushaltsrelevanten Daten, andererseits in deren Überprüfung am Maßstab haushaltsrechtlicher Vorgaben. Die erste Komponente (Daten-, d.h. Sachverhaltsermittlung) ist auch für die Länder von hohem Nutzen, insbesondere weil jedes Land auf diese Weise die Möglichkeit erhält, seine Stellung im bundesstaatlichen Vergleich zu bestimmen.

58 Dagegen ist die rechtliche Überprüfung durch den Stabilitätsrat m.E. kein Ersatz für eine eigenständige Überprüfung der Haushaltswirtschaft und der Einhaltung von Art. 141 HessVerf n.F. durch ein Landesorgan oder –gremium. Denn der Stabilitätsrat zieht nur die bundesrechtlichen Maßstäbe aus Art. 109 Abs. 3 GG und die sie konkretisierenden Regelungen aus dem StabilitätsratsG heran. Dagegen ist ihm eine Beurteilung der Haushaltswirtschaft eines Landes am Maßstab des Landesrechts verwehrt.

59 Auf Landesebene sind unterschiedliche Arrangements denkbar. Erstens kann die bestehende Institutionen des (Landes-)**Rechnungshofs** mit der Überwachung der Haushaltswirtschaft am Maßstab von Art. 141 HessVerf n.F. beauftragt werden. Das legt eine Ergänzung von Art. 141 HessVerf n.F., hilfsweise von Art. 144 HessVerf nahe. Für eine Lösung im Rahmen von Art. 141 HessVerf erscheint folgende Formulierung sinnvoll:

> „(4) [1]Über die Einhaltung der in den Absätzen 1 bis 3 niedergelegten Vorgaben wacht der Rechnungshof. [2]Er erstattet der Öffentlichkeit mindestens einmal jährlich Bericht. [3]Zwei Wochen vor jeder Landtagswahl ist die Öffentlichkeit über die Einhaltung der Neuverschuldungsgrenzen während der gesamten Legislaturperiode zu unterrichten."
>
> Absatz 4 des Koalitionsentwurfs wird Absatz 5.

60 Alternativ kommt folgende Ergänzung von Art. 144 HessVerf um einen neuen Absatz 2 in Betracht:

> „(1) Die Rechnungen über den Haushaltsplan werden vom Rechnungshof geprüft und festgestellt. Die allgemeine Rechnung über den Haushalt jedes Jahres und eine Übersicht der Staatsschulden werden mit den Bemerkungen des Rechnungshofes und der Stellungnahme der Landesregierung zu deren Entlastung dem Landtage vorgelegt.
>
> (2) [1]Der Rechnungshof wacht auch über die Einhaltung der in Artikel 141 und dem auf der Grundlage von Art. 141 Absatz 4 ergangenen Gesetz niedergelegten Vorgaben. [2]Er erstattet er Öffentlichkeit mindestens einmal jährlich Bericht. [3]Zwei Wochen vor jeder Landtagswahl ist die Öffentlichkeit über die Einhaltung der Neuverschuldungsgrenzen während der gesamten Legislaturperiode zu unterrichten."

Zweitens könnte diese Überwachungsfunktion dem **Hessischen Statistischen Landesamt** übertragen werden. Auch für diesen Fall sind Veröffentlichungspflichten sinnvoll.

Drittens ist der verfassungsändernde Gesetzgeber frei, ein neues und eigenständiges, d.h. von der Landesregierung und dem Rechnungshof **unabhängiges Organ** oder **Sachverständigengremium** einzurichten, das Zugriff auf die Daten des Statistischen Landesamts erhält und dessen einzige Aufgabe darin besteht, laufend die Einhaltung der Schuldenbremse zu überwachen. Dieses Organ oder Gremium muss mit umfassenden Informationszugriffskompetenzen und Mitteilungsrechten ausgestattet sein.

3. Hätten die relevanten Verfahren zur Bestimmung der konjunkturellen Kreditobergrenzen rasch genug auf die Wirtschaftskrise 2008/2009 reagieren können?

61 Soweit sich das aus juristischer Sicht beurteilen lässt: Ja.

4. Ist es richtig, dass die Schuldenbremse des Grundgesetzes prozyklische Wirkung haben könnte?

62 Soweit sich das aus juristischer Sicht beurteilen lässt: Ja, wenn die Länder es bei der grundgesetzlichen Kernregelung aus Art. 109 Abs. 3 Sätze 1 und 5 GG belassen und darauf verzichten, auch für ihren

Bereich von den beiden in Art. 109 Abs. 3 Sätze 2 und 3 GG zugelassenen Ausnahmetatbeständen Gebrauch zu machen.

Wenn die Länder dagegen – wie der Bund selber, und wie es der vorliegende Gesetzentwurf vorschlägt – von den Ausnahmetatbeständen Gebrauch machen, ist ihnen eine antizyklische Wirtschafts- und Sozialpolitik weiterhin möglich. Beseitigt wird das strukturelle Defizit. Wenn eine Konjunkturkomponente eingeführt wird, entfaltet die Schuldenbremse ihre beschränkende Wirkung ja gerade nicht im Abschwung, sondern im Aufschwung. Sie unterbindet das „deficit spending“ gerade in den Zeiten, in denen es – wegen sprudelnder Steuerquellen – nicht nötig wäre. **63**

5. Liegt gegenwärtig in Hessen eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage vor?

Soweit sich das aus juristischer Sicht beurteilen lässt: nein. **64**

6. Wie wirken sich starke temporäre Abweichungen von der konjunkturellen Normallage, wie etwa die konjunkturellen Einbrüche der Jahre 2008 und 2009, auf Berechnung der konjunkturellen Normallage aus?

Dazu werde ich mündlich Stellung nehmen. **65**

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

Dazu werde ich mündlich Stellung nehmen. **66**

8. 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?

Dazu werde ich mündlich Stellung nehmen. **67**

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

Dazu werde ich mündlich Stellung nehmen. **68**

E. Regelung der Kreditaufnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen

1. 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 2/3 Mehrheit des Landtages erfolgen muss?

69 Ja. Gerade dort, wo das materielle Recht (hier: Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 GG und gleichlautend Art. 141 Abs. 3 HessVerf i.d.F. des bisherigen Koalitionsentwurfs) unbestimmte Rechtsbegriffe verwenden, kommt es typischerweise zu Unsicherheiten in der Auslegung. Das Problem lässt sich durch flankierende verfahrensrechtliche Maßnahmen wie namentlich das Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit signifikant abmildern: Die Annahme einer **Naturkatastrophe kraft Kassenlage** wird dadurch sehr unwahrscheinlich; der Ausnahmecharakter der Neuverschuldung würde effektuiert.

70 Zu betonen ist aber, dass die Einführung verfahrensrechtlicher Hürden keine Auswirkungen auf die Justiziabilität der materiellen Tatbestandsmerkmale hätte.

2. Welcher Verfassungsbegriff sichert eine zeitnahe vollumfängliche Tilgung mit größerer Bestimmtheit ab: „Tilgungsregelung“ oder „Tilgungsplan“ (siehe Art. 109 Abs. 2 GG sowie Regelung für den Bund in Art. 115 Abs. 2 GG)?

71 „Tilgungsregelung“ betont stärker den normativ-verbindlichen Charakter auf der Rechtsfolgenseite. „Tilgungsplan“ verdeutlicht mit der Mehrjährigkeit (Interperiodizität) eher einen inhaltlichen Aspekt; dieser Ausdruck legt von vornherein offen, dass es – anders als bei der Konjunkturkomponente – für die katastrophenbedingte Neuverschuldung kein Symmetriegebot gibt, sondern dass einem schlagartig aufgetretenen Finanzbedarf eine längere Phase allmählicher Tilgung folgen darf.

72 Damit kann also auch eine „Tilgungsregelung“ ein „Tilgungsplan“ sein - und umgekehrt; beide Ausdrücke sind also kategorienfremd und i.d.S. inkommensurabel. Ein Spannungsverhältnis zwischen beiden Begriffen ergibt sich allenfalls insofern, als sich eine „Regelung“ auf abstrakt-generelle Maßstäbe (z.B. eine Formel) beschränken kann, während ein „Plan“ typischerweise konkrete absolute Zahlen enthält. Zwingend sind diese Konnotationen allerdings nicht.

73 Insbesondere führt eine Zusammenschau von Art. 141 Abs. 3 Satz 2 (Erfordernis einer Tilgungsregelung) und Satz 3 (Pflicht zur Rückführung der Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums) zu denselben Auslegungsunsicherheiten, die sich auch für die Bundesebene aus dem ungeklärten Verhältnis von Art. 115 Abs. 2 Satz 7 zu Satz 8 GG ergeben: Ist Art. 141 Abs. 3 Satz 3 HessVerf i.d.F. des Koalitionsentwurfs

- eine Regelung, die ausschließlich Mindestanforderungen an den Inhalt des Tilgungsplans stellt?
- eine Regelung, die ausschließlich die Haushaltsaufstellung, -feststellung und die tatsächliche Haushaltsführung in den späteren Haushaltsjahren regeln will?
- beides zugleich?

74 In der ersten Auslegungsvariante hätte Art. 141 Abs. 3 Satz 3 HessVerf i.d.F. des Koalitionsentwurfs primär klarstellende Bedeutung. Dann wäre etwa folgende Formulierung vorzugswürdig:

> „Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden, die vorsehen muss, dass die Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen sind.“

In der zweiten Auslegungsvariante wäre die Existenz von Art. 141 Abs. 3 Satz 3 HessVerf i.d.F. des Koalitionsentwurfs einerseits ein Beleg dafür, dass die in Satz 2 vorgesehene Tilgungsregelung selber noch keine derartige Rückführungspflicht begründen könnte; das Wort „Regelung“ wäre dann zumindest irreführend. Andererseits würde gerade die Existenz von Satz 3 zeigen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber die Tilgungspflicht als echten, auch justiziablen und auch den Haushaltsvollzug prägenden Rechtssatz wirklich wollte. Dann ist nicht ersichtlich, warum nicht auch und erst recht die autonome Tilgungsregelung selber Bindungswirkung entfalten sollte. **75**

Die zweite Auslegungsvariante endet damit in der Aporie. Selbst der Versuch, diese Auslegung in einer eindeutigen Formulierung zu fixieren, gestaltet sich schwierig – sie müsste dem Tilgungsplan unterstellen, etwas nicht Angemessenes vorgesehen zu haben: **76**

> „Die Abweichung ist mit einer unverbindlichen Tilgungsprognose zu verbinden. Die Kredite sind tatsächlich mindestens binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.“

Die dritte mögliche Auslegung von Satz 3 (oben Rdnr. 73) verbindet die Überzeugungskraft der ersten Auslegungsvariante (oben Rdnr. 74) mit der Erstreckung der Rechts(befolgungs)pflicht auf den Haushaltsvollzug. Diese Auslegungsvariante verdient m.E. den Vorzug. **77**

Sie trägt dem Desiderat Rechnung, dass die Tilgungspflicht den Haushaltsgesetzgeber binden sollte; dazu muss sie dem Haushaltsgesetz normhierarchisch übergeordnet sein. Damit aber das Rechtsinstitut des Tilgungsplans nicht durch Art. 141 Abs. 3 Satz 3 HessVerf. i.d.F. des Koalitionsentwurfs entwertet wird, ist m.E. eine Verfestigung der Tilgungsregelung durch ein besonderes Mehrheitserfordernis oder sogar einen Volksentscheid sinnvoll – symmetrisch zur Feststellung der Notlage (oben Rdnr. 69 f.). **78**

Dazu eignet sich etwa folgende Formulierung: **79**

> „Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Sie muss vorsehen, dass die Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen sind. Die Tilgungsregelung ergeht durch ein Gesetz, dem zwei Drittel der Mitglieder des Landtags zugestimmt haben müssen.“

Durch diese Formulierung und insbesondere das Mehrheitserfordernis wird – ähnlich wie auf Bundesebene beim Haushaltsgrundsätzegesetz auf der Basis von Art. 109 Abs. 4 GG[4] – klargestellt, dass der spätere Haushaltsgesetzgeber an den Tilgungsplan gebunden ist. **80**

3. 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 handelte: Wie könnte in diesem Fall das zulässige Kreditvolumen bemessen werden?

M.E. waren die Finanzkrise und die ihr folgende Wirtschaftskrise keine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzog. Sie brachten aber einen erheblichen konjunkturellen Abschwung mit sich. In einer solchen Situation kann die Konjunkturkomponente (vgl. Art. 141 Abs. 2 HessVerf. i.d.F. des Koalitionsentwurfs) zur Anwendung kommen. **81**

4. 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?

Grundsätzlich können menschengemachte Schwierigkeiten unter den Tatbestand der Notsituation fallen, wenn es sich um plötzlich eintretende oder sich jedenfalls rapide verschärfende und darin nach Art und Maß unvorhersehbare Krisen handelt, die sich der Kontrolle des Staates entziehen[5]. **82**

[4] Hierzu oben Rdnr. 12 Fn. 1.

83 Allerdings ist im Hinblick auf die Euro-Krise bislang nicht einmal für den Bund, erst recht nicht für die Länder ersichtlich, inwiefern es zu kassenwirksamen Aufwendungen gekommen ist. Bloße Verpflichtungsermächtigungen, wie der Bundestag sie – in einer verfassungs- und unionsrechtlich höchst problematischen Weise – erteilt hat, erfüllen als solche noch nicht den Tatbestand des Kredits i.S.d. Art. 109, 115 GG oder Art. 141 HessVerf.

84 Daher befinden sich derzeit weder die Länder noch der Bund wegen der Euro-Krise in einer außergewöhnlichen Notsituation i.S.d. Vorschriften.

5. Wie kann sichergestellt werden, dass bei erheblichen strukturellen Veränderungen für die Einnahme- bzw. Ausgabenseite des Landes durch Entscheidungen des Bundes das Vorhaben zur Einhaltung der Schuldenbremse plötzlich nicht realisierbar wird?

85 Die Frage zielt im Kern darauf ab, wie sichergestellt werden kann, dass ein Land die Neuverschuldungsgrenzen auch dann einhalten kann, wenn es aufgrund von Entscheidungen des Bundes zu erheblichen strukturellen Veränderungen für die Einnahme- bzw. Ausgabenseite des Landes kommt.

86 Während der Koalitionsentwurf hierzu keine eigenständige Regelung enthält, ergänzt der Änderungsantrag der SPD-Fraktion den Entwurf eines neuen Art. 141 HessVerf um einen Absatz 5, der dem Landeshaushaltsgesetzgeber für diese Fälle eine auf höchstens vier Jahre befristete Neuverschuldung gestattet. Eine Tilgungsregelung ist dabei nicht vorgesehen.

87 Von Rechts wegen ist hier zunächst an die Bindung zu erinnern, denen die Landesgesetzgeber nach **Art. 109 Abs. 3 GG** unterliegen. Art. 109 Abs. 3 Sätze 2 und 5 GG enthält **keinen dritten Ausnahmetatbestand**. Daher wäre ein dritter Ausnahmetatbestand nur insoweit zulässig, als sich die von ihm erfassten Fälle unter einen der beiden anderen Tatbestände (Konjunkturschwäche, Naturkatastrophe/außergewöhnliche Notlage) subsummieren lassen oder als Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG wegen eines Verstoßes gegen eine von der Ewigkeitsklausel (Art. 79 Abs. 3 GG) auch vor dem verfassungsändernden Gesetzgeber geschützte fundamentale Garantie einer Haushaltsautonomie verstoßen würde.

88 Soweit die Tatbestände der **Konjunkturschwäche** oder einer **Naturkatastrophe** nicht einschlägig sind, kommt es darauf an, ob sich allein aus dem Handeln des Bundes für die Gesamtheit der Länder oder für ein einzelnes Land eine **außergewöhnliche Notsituation** ergeben kann.

89 Da die Anforderungen an die Annahme einer „außergewöhnlichen Notsituation“ hoch sind (oben Rdnr. 82), wird es dem Bund i.d.R. versagt sein, derartige Regelungen überhaupt zu erlassen. Für einige Ausgabentypen ergibt sich dies bereits aus dem Konnexitätsprinzip in Art. 104a Abs. 2 und Abs. 4 GG, im Übrigen aus dem Grundsatz länderfreundlichen Verhaltens (Bundestreue). Positiv gewendet: Wo der Bund Regelungen erlassen durfte, die für die Gesamtheit der Länder oder auch für ein einzelnes Land mit erheblichen Veränderungen der Landeseinnahmen oder –ausgaben verbunden sind, ist die Notsituation jedenfalls nicht außergewöhnlich. Dies gilt unabhängig davon, ob die Vertreter des betroffenen Landes im Bundesrat der inkriminierten bundesrechtlichen Regelung zugestimmt haben oder nicht.

90 Erlässt der Bund dagegen unter Verstoß gegen bundesstaatliche Bindungen Gesetze, die ein einzelnes Land oder gar die Gesamtheit der Länder in eine außergewöhnliche Notsituation bringen, haben die betroffenen Länder Primärrechtschutz vor dem Bundesverfassungsgericht zu suchen, also auf die Wiederherstellung verfassungsmäßiger Zustände zu drängen. Für die Haltung eines „Dulde und liquidiere!“ ist von Verfassungs wegen kein Raum.

---

[5] *Reimer,* in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 109 Rdnr. 66. Zu Beispielen s. die Gesetzesbegründung zu Art. 109 Abs. 3 GG auf BT-Drs 16/12410, 16 f.

Die Annahme eines Verstoßes von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG gegen **Art. 79 Abs. 3 GG**, die gelegentlich in der Literatur zu finden ist, halte ich für abwegig. Diese Frage ist aber Gegenstand der Normenkontrolle des Landes Schleswig-Holstein vor dem Bundesverfassungsgericht. Hier ist die endgültige Klärung abzuwarten. **91**

Heidelberg, 2. November 2010

Ekkehart Reimer.

Prof. Dr. Ekkehart Reimer

II. Anhang

A. Art. 109 GG

(1), (2) …

(3) [1]Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. [2]Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. [3]Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. [4]Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. [5]Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

B. Art. 115 GG

(1) […]

(2) [1]Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. [2]Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. [3]Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. [4]Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. [5]Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt ein Bundesgesetz. [6]Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. [7]Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. [8]Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

C. Art. 143d GG

(1) [1]Artikel 109 und 115 in der bis zum 31. Juli 2009 geltenden Fassung sind letztmals auf das Haushaltsjahr 2010 anzuwenden. [2]Artikel 109 und 115 in der ab dem 1. August 2009 geltenden Fassung sind erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden; am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben unberührt. [3]Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 abweichen. [4]Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird. [5]Der Bund kann im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 von der

Vorgabe des Artikels 115 Absatz 2 Satz 2 abweichen. [6]Mit dem Abbau des bestehenden Defizits soll im Haushaltsjahr 2011 begonnen werden. [7]Die jährlichen Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2016 die Vorgabe aus Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 erfüllt wird; das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

(2) Als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ab dem 1. Januar 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich gewährt werden. Davon entfallen auf Bremen 300 Millionen Euro, auf das Saarland 260 Millionen Euro und auf Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Millionen Euro. Die Hilfen werden auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung nach Maßgabe eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates geleistet. Die Gewährung der Hilfen setzt einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus. Das Nähere, insbesondere die jährlichen Abbauschritte der Finanzierungsdefizite, die Überwachung des Abbaus der Finanzierungsdefizite durch den Stabilitätsrat sowie die Konsequenzen im Falle der Nichteinhaltung der Abbauschritte, wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates und durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die gleichzeitige Gewährung der Konsolidierungshilfen und Sanierungshilfen auf Grund einer extremen Haushaltsnotlage ist ausgeschlossen.

(3) Die sich aus der Gewährung der Konsolidierungshilfen ergebende Finanzierungslast wird hälftig von Bund und Ländern, von letzteren aus ihrem Umsatzsteueranteil, getragen. Das Nähere wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt.

Hessischer Jugendring e. V.
Schiersteiner Str. 31-33
65187 Wiesbaden
✆ (0611) 9 90 83-0
Fax (0611) 9 90 83-60
info@hessischer-jugendring.de
www.hessischer-jugendring.de

Bankverbindung:
Wiesbadener Volksbank
BLZ 510 900 00
Konto-Nr. 9 317 406
Postbank Ffm 20 874-609
BLZ 500 100 60

Rückfragen bitte an:
David Schulke
DW (0611) 990 83 -14
schulke@hessischer—
jugendring.de

Hessischer Jugendring e.V. · Schiersteiner Str. 31-33 · 65187 Wiesbaden

Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldnebremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse), Drucksache 18/2732 und Änderungsantrag der Fraktion der SPD – Drucks. 18/2898

Sehr geehrte Herren Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Landtagsabgeordnete,

Der Hessische Jugendring nimmt als Arbeitsgemeinschaft von 30 Jugendverbänden gerne Stellung zur Aufnahme einer Schuldenbremse in die Hessische Landesverfassung. Der Gesetzentwurf ist mit dem Zusatz „in Verantwortung für kommende Generationen" betitelt. Der Hessische Jugendring versteht sich auch als Sprachrohr dieser zukünftigen Genrationen mit all ihren Anfragen, Beiträgen und Erwartungen an eine nachhaltige Politik und möchte diese in der Stellungnahme zum Ausdruck bringen. Die Stellungnahme fokussiert sich dabei vor allem auf die Fragestellung 1.A „Generelle Wirkungen und Aspekte zur Schuldenbremse".

Kinder- und Jugendarbeit ist wertvoll. Rund 75.000 junge Menschen engagieren sich ehrenamtlich und freiwillig in Hessen. Sie machen die Angebote der Jugendverbandsarbeit, die von mehr als einer Million Kindern und Jugendlichen wahrgenommen werden, die Mitglied eines Vereins oder Verbands sind, überhaupt erst möglich. Der Hessische Jugendring setzt sich als Arbeitsgemeinschaft von 30 Jugendverbänden dafür ein, die Rahmenbedingungen für gelingendes Engagement nachhaltig zu gestalten. Vor diesem Hintergrund ist die Einführung einer so genannten Schuldenbremse in die Hessische Landesverfassung aus unserer Sicht zu betrachten.

Auswirkungen der Schuldenbremse aus „junger Sicht" betrachten

Die Fragen, Anregungen und Bedenken von jungen Menschen in Bezug auf die Schuldenbremse sind für uns auf verschiedenen Ebenen von besonderer Relevanz. Zum einen wird die Bevölkerung in Hessen über eine eventuelle Verfassungsänderung per Abstimmung befinden müssen. Junge Menschen sind daher schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt in Beratungen zur Schuldenbremse einzubeziehen, um ihnen eine differenzierte Meinungsbildung und eigenständige Position zu einem komplexen Thema zu ermöglichen. Zum anderen sind es besonders die jungen Menschen, für die die mögliche Schuldenbremse einen starken Einfluss haben wird. Sie werden mit den Konsequenzen und Auswirkungen langfristig zu tun haben und sich über einen Zeitraum von vielen Jahren damit auseinandersetzen müssen. Der Hessische Jugendring ist daher sehr dankbar in der Debatte um den Gesetzentwurf die Anliegen der jungen Generation anwaltschaftlich vorzutragen.

Grundsätzlich begrüßen die Jugendverbände einen verantwortungsvollen Umgang mit finanziellen Mitteln. Der Schuldenberg, den Bund, Länder und Gemeinden vor sich herschieben, wird gerade für die junge Generation zur Hypothek auf Lebenszeit. Ein Umdenken ist daher nötiger denn je.

Dass junge Menschen dennoch heute mehrheitlich mit Optimismus in die Zukunft schauen, liegt vor allem an der deutlichen Botschaft an sie: ihr seid für euch selbst verantwortlich, macht was draus. Ein schonender Umgang mit Ressourcen, seien es finanzielle oder ökologische, liegt daher klar im Interesse der jungen Menschen in Hessen. Eine Schuldenbremse kann eine Möglichkeit sein, Zukunft zu sichern.

Bildungsbeitrag der Jugendarbeit würdigen

Aus Sicht der Jugendverbände kann eine Schuldenbremse nur funktionieren, wenn sie bestimmte Kriterien beachtet, die gemeinsam das Ziel der Nachhaltigkeit verfolgen. Ein ausgeglichener Haushalt wirkt nachhaltig. Aber auch Investitionen in Bildung wirken nachhaltig. Beide Ziele beeinflussen die Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen positiv. Der Hessische Jugendring unterstützt daher das Anliegen, das Thema „Bildung" in Bezug auf die Schuldenbremse differenziert zu betrachten und nicht als eine Position unter vielen. Ein Mehr an Bildung ist als direkter Beitrag zur Konsolidierung zukünftiger Haushalte zu begreifen.
Bildung geht dabei weit über das hinaus, was in den klassischen Bereichen der formalen Bildung passiert. Kurz: Bildung ist mehr als Schule. Ein Jugendlicher, der in einem Kurs die Berechtigung zum Erwerb der Jugendleiter-Card erwirbt – ein Bildungsbeitrag. Ein Verbandsmitglied, das sich entscheidet, im Vorstand mitzuarbeiten, um sich für die Interessen seiner Gruppe einzusetzen – ein Bildungsbeitrag. Eine Sommerfreizeit, die die teilnehmenden Kinder mit in die Planungsverantwortung nimmt – ein Bildungsbeitrag. Wer in die Jahresprogramme der Jugendverbände schaut, wird eine Vielzahl solcher Beispiele entdecken, die, oftmals von der großen Öffentlichkeit unbemerkt, für junge Menschen Perspektiven zur Entwicklung und zum non-formalen Lernen bieten. Ein Großteil dieser Angebote wird alleine durch ehrenamtliches Engagement getragen. Dieses ist wertvoll aber eben nicht umsonst. Auch für den motiviertesten Jugendlichen braucht es Strukturen und Rahmenbedingungen, die seinen Einsatz dauerhaft möglich machen.
Die große Sorge der Jugendverbände ist es, Opfer ihrer eigenen Struktur zu werden. Jugendverbandsarbeit vollzieht sich nach SGB VIII § 12 von jungen Menschen selbstständig organisiert. Diese besondere Trägerstruktur macht sie besonders anfällig für Kürzungen. Das hohe ehrenamtliche Engagement kann für eine gewisse Zeit finanzielle Engpässe überdecken. Für dauerhafte Angebote braucht es aber Planbarkeit und Verlässlichkeit der öffentlichen Leistungen, ob freiwilliger oder nicht-freiwilliger Natur. Beispiele für Kürzungen finden sich auch schon in den bisherigen Haushaltsplanungen auf Ebene der Landkreise und Städte. Nicht ohne Grund kommt der Bericht zur Kinder- und Jugendarbeit in Hessen zum Ergebnis, dass die Zahl der Einrichtungen und der MitarbeiterInnen bei freien Trägern um ein Fünftel geschrumpft sind. Die Erfahrungen zeigen, dass zusätzliche Arbeitsfelder, wie die Schulsozialarbeit, nicht zu einer entsprechenden Ausweitung der Mittel geführt haben. Im Gegenteil, an anderer Stelle wurde das Geld entsprechend knapper. Unter den Jugendverbänden gibt es daher berechtigte Vorbehalte der Schuldenbremse gegenüber. Diese sind unter anderem von der Sorge geprägt, bei den zu erwartenden Auseinandersetzungen um knapper fließende öffentliche Mittel weniger Gehör zu finden, als andere Anspruchsgruppen. Der Hessische Jugendring kann das an sich sinnvolle finanzpolitische Instrument Schuldenbremse daher nur unter dem Vorbehalt unterstützen, dass es nicht dazu missbraucht wird, die Zukunftschancen junger Menschen zu beschneiden.

Schuldenbremse nicht zum Bumerang werden lassen

In der Ausgestaltung der Bremse muss daher bedacht werden, dass die Leidensfähigkeit der Jugendverbände ausgereizt ist und ihre unverkennbaren Beiträge zu einem ganzheitlichen Bildungskanon bei weiteren finanziellen Einschnitten aufs Spiel gesetzt werden. Ein Ignorieren dieses Punkts hätte zur Folge, dass die Schuldenbremse ihr oberstes Ziel, nämlich nachhaltig zu wirken, ad absurdum führen würde.

Landessportbund
Hessen e.V.

Landessportbund Hessen e. V.

Stellungnahme zur Landtagsanhörung
zur Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung des Landes Hessen
und dem Gesetzentwurf der Fraktionen CDU und FDP sowie dem Änderungsantrag der SPD

Der Landessportbund Hessen beschränkt sich in seiner Stellungnahme auf wenige Fragen zu finanz- und volkswirtschaftlichen Aspekten und hier insbesondere zu den gesellschaftlichen Auswirkungen:

1. Eine Zunahme der Staatsverschuldung kann aus Sicht des Landessportbundes Hessen ohne eine strikte Schuldenbremse nicht sinnvoll begrenzt werden.

2. Der Landessportbund Hessen nimmt seit seinem Bestehen gesellschaftliche Mitverantwortung wahr. Auch aus diesem Grunde beteiligt sich der Landessportbund Hessen mit großem Engagement an der Nachhaltigkeitsstrategie der Landesregierung.
   Er begrüßt daher die Ausrichtung an einer „generationsgerechten und nachhaltigen" Finanzpolitik, die die Kreditaufnahme des Staates dauerhaft beschränkt und sich als Begrenzung der Belastung der kommenden Generationen darstellt.

3. Einsparungen im sozialen Bereich und gleichermaßen im Sport ziehen jedoch unweigerlich und notwendigermaßen steigende Ausgaben an anderer Stelle nach sich. Eine Schuldenbremse darf die soziale Zufriedenheit und die innere Sicherheit in Hessen nicht nur nicht gefährden, sondern muss gerade bei großer Belastung in vielen gesellschaftlichen Bereichen für Ausgleich sorgen. Der organisierte Sport leistet dazu einen wichtigen Beitrag. Auch die Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte sind in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung.

4. Der Landessportbund wird seinerseits alles daran setzen müssen, seine eigenen Anstrengungen effizienter zu gestalten und auch seine eigenen Leistungen zu erhöhen.

5. Das gegenwärtige Niveau der staatlichen Unterstützung, bzw. der entsprechenden gesetzlichen Regelung zur Einnahmesicherung über Lotterien und Sportwetten muss unbedingt gehalten werden. Bei weiter steigenden Erwartungen an die Sportorganisation muss auch über finanzielle Kompensation gesprochen werden können.

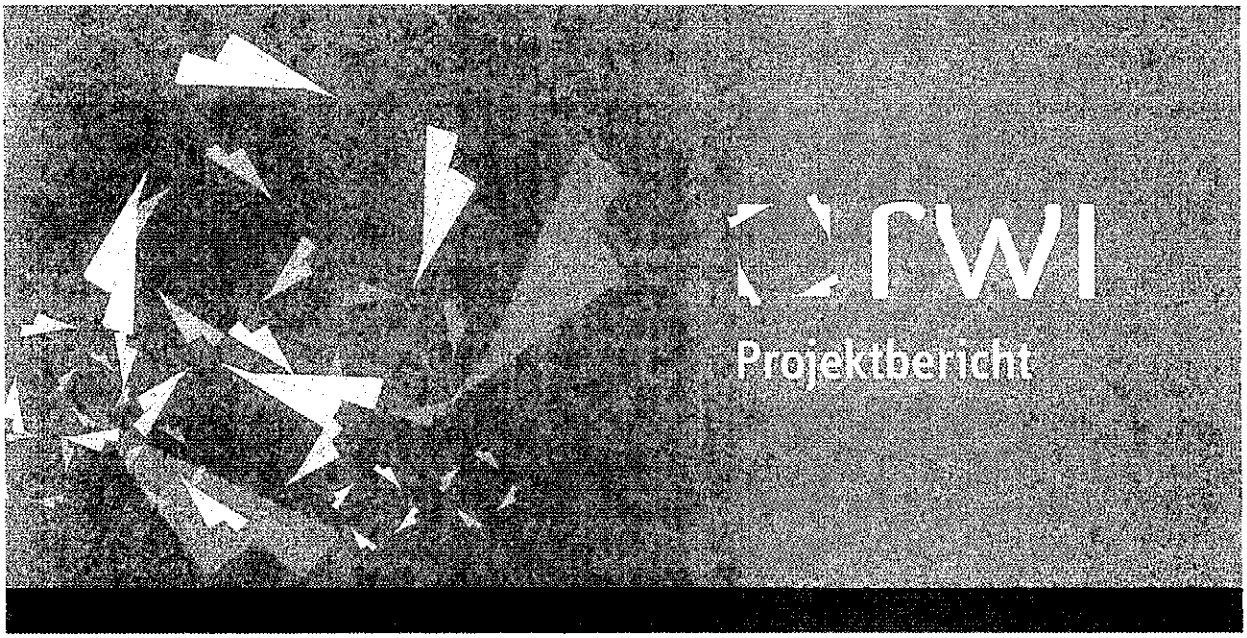
6. Hier befindet sich die Diskussion um den Glücksspielstaatsvertrag in einer durchaus ambivalenten Situation. Dennoch ist die notwendige Kohärenz im Staatsvertrag nach Auffassung des Landessportbundes herstellbar und damit auch die Einnahmensituation für den Sport nachhaltig regelbar.

Landessportbund
Hessen e.V.

7. Entsprechend dieser Sachlage sollte sich der Hessische Landtag in seiner Aufgaben- und Prioritätensetzung an der Unverzichtbarkeit der Bereiche Soziales, Bildung und Investition in die Zukunft nachfolgender Generationen sowie Prävention orientieren.

8. Der Landessportbund Hessen vertraut dem vorgeschlagenen Konsolidierungskurs des schrittweisen Abbaus der Neuverschuldung und den Annahmen der maximal zulässigen durchschnittlichen Ausgabensteigerung von 1,1% bei einem durchschnittlichen Wachstum der Einnahmen von 2,9%. Auf andere Weise ist ein Abbau des strukturellen Defizits nach Auffassung des Landessportbundes nicht realisierbar.

9. Der Landessportbund Hessen ist der Auffassung, dass die „Aufnahme einer Schuldenbremse" nicht die Verwirklichung der in der Verfassung verankerten Staatsziele gefährden darf, zu denen der Sport gehört.



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse

Gesetzentwurf der Landesregierung Hessen –Drucksache 18/2732 –

Stellungnahme

Anhörung des 03.11.2010

RWI

Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte (stellv. Vorsitzende);

Manfred Breuer; Oliver Burkhard; Dr. Hans Georg Fabritius; Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Wilhelm Koll; Prof. Dr. Walter Krämer; Dr. Thomas A. Lange; Reinhard Schulz; Hermann Rappen; Dr.-Ing. Sandra Scheermesser

Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. David Card, Ph.D.; Prof. Dr. Clemens Fuest; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr.Walter Krämer; Prof. Dr. Michael Lechner; Prof. Dr. Till Requate; Prof. Nina Smith, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany
Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2010

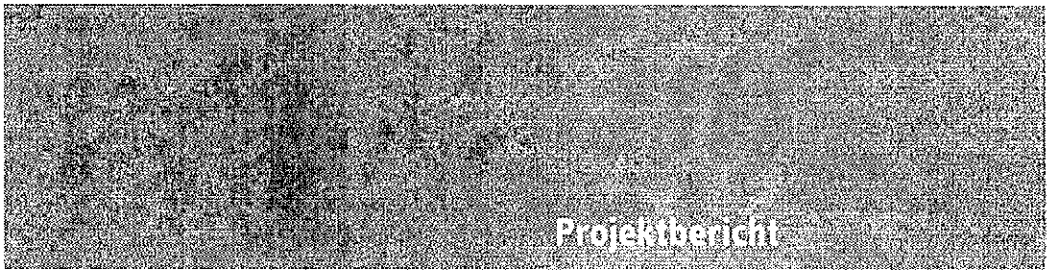
Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Aufnahme einer Schuldenbremse in
Verantwortung für kommende Gene-rationen – Gesetz zur Schuldenbremse

Gesetzentwurf der Landesregierung Hessen
–Drucksache 18/2732 –

Stellungnahme

Anhörung des 03.11.2010



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

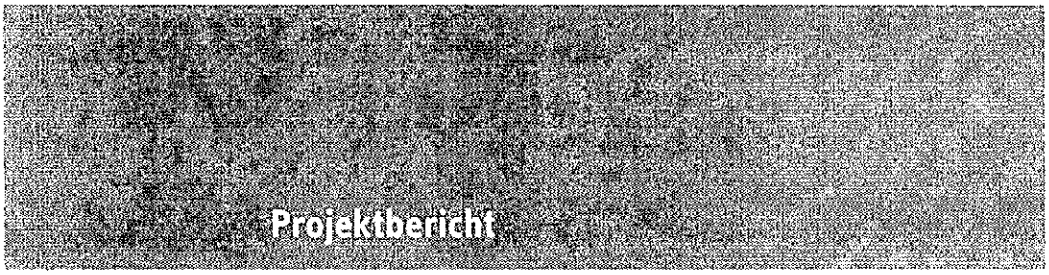
Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen - Gesetz zur Schuldenbremse

Gesetzentwurf der Landesregierung Hessen -Drucksache 18/2732 -

Stellungnahme

Anhörung des 03.11.2010

RWI



Projektteam:

Heinz Gebhardt, Dr. Rainer Kambeck, Florian Matz, Dr. Lars Siemers

Nachstehend beantwortet das RWI ausgewählte Fragen des Fragenkatalogs zu Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung des Landes Hessen.

Block 1.A: Generelle Wirkungen und Aspekte zur Schuldenbremse

Frage 1.A.1: Welche Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Landes Hessen sind ohne die Verankerung der Schuldenbremse zu erwarten?

bis

Frage 1.A.7: Gibt es einen Staat, dem es mit einer Kreditbremse oder vergleichbarer juristischen Regelungen gelungen ist, die Haushalte dauerhaft zu konsolidieren und wie entwickelten sich die Einnahmen und Ausgaben des Staates nach der Einführung einer Kreditbremse?

Die Entwicklung der Schulden des Bundes und der Länder belegt, dass die Verschuldungsproblematik nicht ohne die Verankerung einer effektiven Verschuldungsbegrenzung zu lösen ist. Die bisherigen Verfassungsartikel haben sich als nicht ausreichend erwiesen und müssen daher überarbeitet werden. Die Föderalismuskommission II hat mit seinen Beschlüssen den richtigen Weg vorgegeben und der Bund ist mit gutem Beispiel vorangegangen. Eine Alternative wäre die Etablierung von wirksamen Regelungen zu Staats- und Länderinsolvenzen. In diesem Fall würden die Finanzmärkte bei Fehlverhalten durch steigende Zinsen die Ausgabenpolitik disziplinieren.

Ein Verzicht auf eine Verschärfung der Verschuldungsbegrenzung würde die ohnehin schon bestehende Verschuldungsproblematik weiter zuspitzen und die Handlungsfähigkeit des Landes mittelfristig gefährden. Die Zinslastquote würde tendenziell (weiter) steigen und den verbleibenden Spielraum für zukunftsträchtige Investitionen (weiter) einengen. Die Lasten einer solchen Entwicklung würden die kommende Generation zu tragen haben. Letztlich würden auch hier die Kreditgeber von einzelnen Ländern mit überhöhter struktureller Verschuldung immer höhere Risikoaufschläge

verlangen, was die zunehmende Verschuldung immer teurer werden ließe – oder gar unmöglich machen würde. Die Handlungsfähigkeit ginge gänzlich verloren. Ziel der Schuldenbremse ist es, eine solche Entwicklung zu verhindern.

Der Entschluss von Bund und Ländern, eine entsprechende Schuldenbremse im Grundgesetz zu etablieren, zeigt, dass die Politik das Problem erkannt hat. Erfahrungen z.B. aus verschiedenen Regionen der USA oder aus der Schweiz (kantonal wie auch auf Bundesebene) belegen durchaus den Nutzen von Verschuldungsbegrenzungen und sie zeigen, dass Verschuldungsbegrenzungen durchaus effektiv umsetzbar sind, ohne die Finanzpolitik vor unlösbare Aufgaben zu stellen.

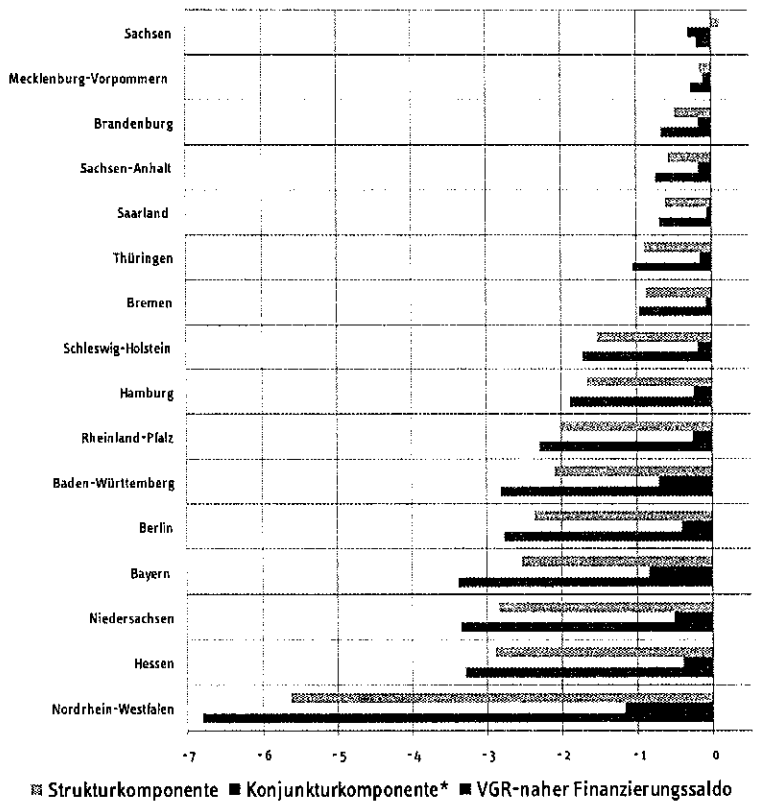
Frage 1.A.8: Wie hätte sich eine Kreditbremse in der Vergangenheit auf die Entwicklung und Handlungsfähigkeit des Landes Hessen ausgewirkt?

und

Frage 1.A.9: Wie hat sich das strukturelle Defizit unter Berücksichtigung der verschiedenen Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente bis in das Jahr 2010 entwickelt?

Der strukturelle Finanzierungssaldo ergibt sich als Residuum aus VGR-nahem Finanzierungssaldo und Konjunkturkomponente (Schaubild 1). Weitere Informationen über die Berechnungsmethoden und die strukturellen Defizite der übrigen Länder sind ebenfalls im Projektbericht zu finden (RWI 2010).

Schaubild 1
Finanzierungssalden der Länder
2010; in Mrd. €; Quotierungsschlüssel: Länderanteile am Steueraufkommen



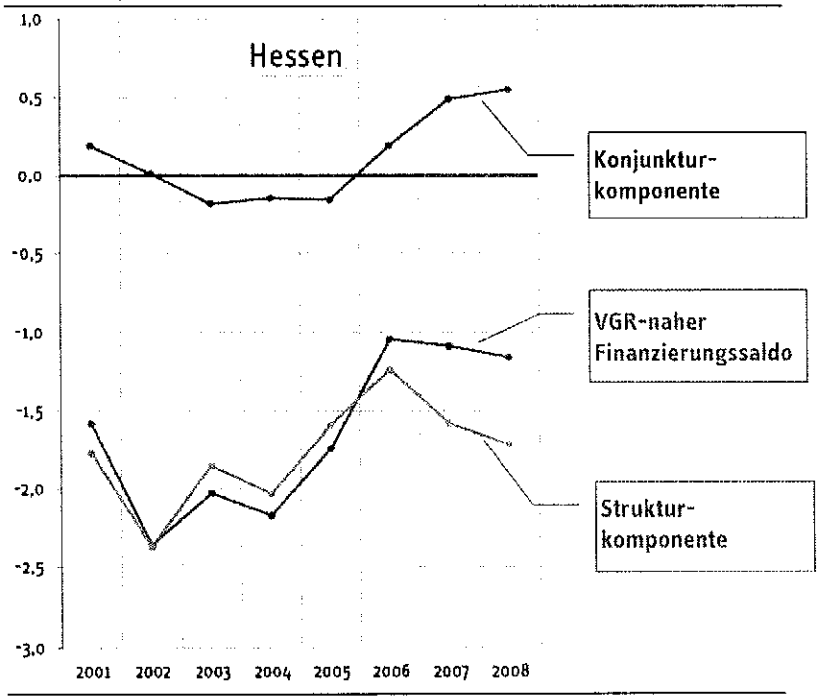
Arbeitskreis Steuerschätzung (2009), Angaben der Länderfinanzministerien, eigene Berechnungen. – *Bei den Stadtstaaten einschließlich der kommunalen Konjunkturkomponente.

Die retrospektive Analyse (Schaubild 2) zeigt auf, wie sich der strukturelle Finanzierungssaldo in den Jahren 2001 bis 2008 entwickelt hat. Diese ex post-Betrachtung liefert zwar keine Hinweise auf die Auswirkungen, die diese Regelungen auf die Aufstellung und den Vollzug der Länderhaushalte in der Vergangenheit gehabt hätten. Es kann aber davon ausgegangen

werden, dass Haushaltsaufstellung und -vollzug anders erfolgt wären, wenn eine Schuldenbremse schon früher eingeführt worden wäre.

Der zeitliche Verlauf des (VGR-nahen) Finanzierungssaldos aufgeteilt in Konjunktur- und Strukturkomponente für die Jahre 2001 bis 2008 in Schaubild 2 beantwortet allerdings vergangenheitsbezogen, welche Verschuldung zukünftig nicht mehr zulässig wäre. Nach den mittlerweile im Grundgesetz verankerten Beschlüssen der Föderalismuskommission sollen nur konjunkturbedingte Nettoneuverschuldungen zulässig sein (Konjunkturkomponente). Dies bedeutet, dass der durch die Strukturkomponente ausgewiesene Teil der Nettoneuverschuldung Hessens bei Gültigkeit einer entsprechenden Schuldenbremse nicht entstanden wäre. In den Jahren 2001 bis 2005 hätte das Parlament eine um mehr 1,5 Mrd. EUR geringere Nettoneuverschuldung beschließen müssen, die bereinigten Ausgaben also um diese Summe reduziert werden müssen; in den Jahren 2002 bis 2004 hätte die notwendige Einsparung bei über 2 Mrd. EUR gelegen. Aber auch in den Jahren 2006 bis 2008 hat Hessen sich mit über 1 Mrd. EUR strukturell verschuldet. Das Schaubild macht sehr deutlich, dass ein sehr großer Teil der Hessischen Nettoneuverschuldung in diesen Jahren struktureller Natur war. Durch eine Schuldenbremse, die grundsätzlich nur noch konjunkturbedingte Verschuldung in Hessen zuließe, würde kurzfristig also die Haushaltsdisziplin gestärkt und somit die notwendige Haushaltskonsolidierung gesichert. Mittel- bis langfristig wird durch die reduzierte Neuverschuldung die Zinslast des Haushaltes reduziert und so die Handlungsfähigkeit, in die zukunftsträchtigen Bereiche - etwa Bildung - zu investieren, vergrößert.

Schaubild 2
Finanzierungssaldo sowie Konjunktur[1]- und Strukturkomponente Hessens
2001 - 2008; in Mrd. €



Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. - [1]Quotierungsschlüssel: Länderanteile am Steueraufkommen

Frage 1.A.10: Wie kann sichergestellt werden, dass die Schuldenbremse konjunkturgerecht umgesetzt werden kann?

Grundsätzlich ist eine 100-prozentig präzise Schätzung der Konjunkturkomponente einer Nettoneuverschuldung methodisch zwar nicht möglich. Allerdings existieren verschiedene anerkannte Methoden. In Kapitel 4 des Projektberichts (RWI 2010: 22ff) ist die Vorgehensweise zur Bestimmung der Konjunkturkomponente, die das RWI vorschlägt, beschrieben. Das Verfahren orientiert sich an dem anerkannten Vorgehen der Europäischen Kommission im Rahmen der gesamtstaatlichen Verantwortung der Mit-

gliedsländer beim Europäischen Wachstums- und Stabilitätspakt. Um die konjunkturelle Situation des Landes einzuschätzen wird im ersten Schritt die sog. Produktionslücke geschätzt. Dabei wird der Abstand der aktuellen Produktionsleistung vom Normalzustand gemessen, der das Ausmaß der konjunkturbedingten Abweichung darstellt. Nun wird mittels bekannter (oder aktuell geschätzter) Elastizitäten die resultierende konjunkturbedingte Veränderung des Haushalts berechnet. Aufgrund des engen Konjunkturverbunds der Länder kann dies für die Ländergesamtheit vollzogen werden. Abschließend wird die so ermittelte Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit mit einem Quotierungsverfahren auf die einzelnen Länder aufgeteilt. Das RWI schlägt als Aufteilungsschlüssel die Anteile eines Landes an den Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (aber vor Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen) vor. Die resultierende Konjunkturkomponente ist elementarer Bestandteil der Schuldenbremse und ermöglicht ihre konjunkturgerechte Umsetzung. In konjunkturell schwachen Phasen ist eine Verschuldung gestattet, in konjunkturell starken Jahren muss ein Überschuss gebildet werden. Gerade die Bildung von konjunkturellen Überschüssen hat sich in der Vergangenheit als Problem erwiesen und ist für eine effektive Schuldenbremse unverzichtbar. Nur so kann die Idee eines „Deficit Spending" im keynesianischen Sinne sinnvoll umgesetzt werden.

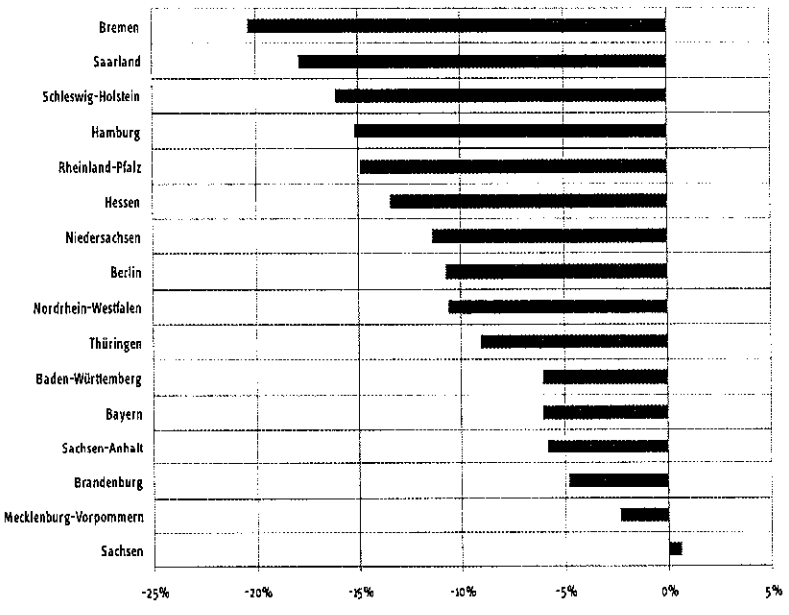
Frage 1.A.11: Wie beurteilen Sie die Verschuldung des Landes Hessen, sowohl in Bezug auf die Höhe der bestehenden Verbindlichkeiten als auch in Bezug auf die damit getätigten Ausgaben?

Der überwiegende Teil der Haushaltsfehlbeträge der Länder im Jahr 2010 ist - wie in Schaubild 1 dargestellt - struktureller Natur. Hessen ist hier keine Ausnahme und weist wie einige andere Länder einen hohen Konsolidierungsbedarf aus. Er beläuft sich aktuell (2010) in Relation zu den bereinigten Ausgaben auf mehr als 13% (siehe Schaubild 3).

Dieser Wert basiert allerdings auf den EU-Schätzungen für die Produktionslücke vom Herbst 2009. Beachtet werden muss, dass die Jahre 2009 und

2010 aufgrund der historischen Wirtschafts- und Finanzkrise Ausnahmejahre darstellen. Als Folge dieses „Strukturbruchs" wird die Strukturkomponente sehr hoch und die Konjunkturkomponente entsprechend gering bewertet. Die unerwartet positive wirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2010 wird die Konjunkturkomponente aller Länder beeinflussen. Die höheren Werte des aktuellen BIPs verkleinern die Produktionslücke tendenziell. Die Aussicht auf eine weiterhin gute wirtschaftliche Entwicklung in den nächsten Jahren hat aber auch zu einer Erhöhung des Produktionspotentials geführt. Beide Einflüsse bewirken tendenziell eine Vergrößerung der Produktionslücke, aufgrund der gegenläufigen Einflussfaktoren ist aber eine abschließende Bewertung der Effekte auf die Konjunktur- und Strukturkomponenten noch nicht möglich.

Schaubild 3
Strukturelle Finanzierungssalden[1] der Länder in Relation zu den berein. Ausgaben
2010



Arbeitskreis Steuerschätzung (2009), Länderfinanzministerien, eigene Berechnungen. – [1]Quotierungsschlüssel: Länderanteile am Steueraufkommen.

Block 1.B: Einnahmenverbesserungen, Einsparungen und Effizienzsteigerungen

Der aktuelle Konjunkturbericht des RWIs (RWI 2010: 65ff) bezieht zur Lage der öffentlichen Haushalte und zur Wirtschaftspolitik Stellung. Diese für den Gesamtstaat vollzogenen Analysen lassen sich in weiten Teilen auch auf das Land Hessen übertragen.

Block 2.D: Regelungen der konjunkturbedingten Kreditaufnahme

Frage 2.D.1: 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?

Wie oben ausgeführt, empfiehlt das RWI zur Berechnung der Produktionslücke den Produktionsfunktionsansatz, analog zum Verfahren der Europäischen Kommission (RWI 2010: 22ff). In einem Exkurs des RWI-Gutachtens wird der Produktionsfunktionsansatz aber auch den alternativ möglichen Filterverfahren gegenübergestellt (RWI 2010: 23ff). Im Projektbericht werden die mittels des modifizierten HP-Filters (MHP) geschätzten Produktionslücken für die Jahre 2001 - 2008 berechnet und mit denen des Produktionsfunktionsansatzes verglichen. Dabei werden die verschiedenen Zeitpunkte eines Haushaltsprozesses von der Planung bis zum Abschluss betrachtet. Das MHP-Verfahren, das in der Schweiz angewendet wird, ist grundsätzlich ebenfalls denkbar, es würde aber einen Bruch mit dem EU-Verfahren im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes darstellen, was die Einhaltung der gesamtstaatlichen Verpflichtungen erschweren würde.

Frage 2.D.5: Liegt gegenwärtig in Hessen eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage vor?

Das RWI schätzt für das Jahr 2010 für die Länder insgesamt eine Konjunkturkomponente in Höhe von -5,7 Mrd. € (-5,9 Mrd. € inkl. der kommunalen Konjunkturkomponente der Stadtstaaten). Auf Hessen entfallen dabei ca. -400 Mio. € (RWI 2010: 81). Die Aufteilung des Gesamtbetrags für die Länder wird anhand des Anteils eines Landes am Steueraufkommen der Ländergesamtheit vorgenommen (für eine detailliertere Darstellung s. RWI 2010: 36ff). Aufgrund des bestehenden gesamtstaatlichen Konjunkturverbands existiert keine gesondert zu beachtende konjunkturelle Normallage des Landes Hessen. Wie oben ausgeführt, werden diese Schätzungen in den kommenden Wochen aufgrund der sich unerwartet abzeichnenden konjunkturellen Erholung neu zu bewerten sein. Hierzu können wir noch keine Aussage treffen.

Literatur

RWI (2010), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung, RWI-Projektbericht. Essen. http://www.rwi-essen.de/publikationen/rwi-projektberichte/ (über diesen Link ist auch eine Kurzfassung des Projektberichts abrufbar).

RWI (Hrsg.) (2010), Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland. RWI Konjunkturbericht 61 (Heft 2).

Diakonie in Hessen und Nassau

Diakonie Kurhessen-Waldeck

Stellungnahme
zur Anhörung des Hauptausschusses und des Haushaltsausschusses zum

- **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**

- **Änderungsantrag der Fraktion der SPD zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen, Drucksache 18/2898.**

Stellungnahme des Diakonischen Werks in Hessen und Nassau e.V. und des Diakonischen Werks in Kurhessen – Waldeck e.V.
zur Anhörung des Hauptausschusses und des Haushaltsausschusses

1. Haushaltskonsolidierung und Schuldenbremse

Die Diakonischen Werke in Hessen haben schon einmal Erfahrungen mit Kürzungen von sozialen Leistungen im Rahmen der „Operation sichere Zukunft“ machen müssen, bei der über 30 Mio. Euro in der Schuldnerberatung, den Familienberatungsstellen oder der Ausländer- und Migrationsberatung gekürzt wurden. Die „Operation sichere Zukunft“ wurde damit begründet, die Haushaltspolitik wieder in „geordnete Bahnen“ zu lenken. Dass die Hessische Landesregierung nur wenige Jahre später einen Volkentscheid über die Verankerung einer Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung abhalten will, zeigt, dass durch Haushaltskürzungen eine Haushaltskonsolidierung nicht zu erreichen ist.

Am 30. August 2010 wurde ein gemeinsamer Gesetzesentwurf von CDU und FDP für eine Verfassungsänderung für einen neuen Artikel 141 HV eingebracht: „Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ Bereits die der Koalitionsvereinbarung hatte noch vor der Verabschiedung einer Schuldenbremse im Grundgesetz eine eigenständige Schuldenbremse vereinbart. Die Hessische Landesregierung verfolgt offensichtlich das Ziel, unabhängig von der Verankerung einer

Diakonie in Hessen und Nassau

Diakonie Kurhessen-Waldeck

Schuldenbremse im Grundgesetz und auch unabhängig vom Ausgang der Klage des Landes Schleswig-Holstein gegen die Aufnahme einer Schuldenbremse im GG, die die Länder bindet, die Hessische Verfassung zu ändern. Die Schuldenbremse verlangt von den Bundesländern den Abbau der sogenannten strukturellen Verschuldung. Auch wenn konjunkturbedingte Defizite weiter erlaubt sein sollen, geraten die Haushalte – wenn die Steuerpolitik nicht geändert wird - unter beträchtlichen Druck, und das gilt auch für Hessen. Die Kommunen leiden aber schon jetzt unter Steuerausfällen.

Die Diakonischen Werke in Hessen sehen keine Notwendigkeit für das übereilte Vorgehen der Landesregierung.

2. Ursachen der Haushaltskrise

Die Haushaltskrise ist nicht „naturwüchsig“ entstanden, sondern durch fiskalpolitische Entscheidungen und durch die Folgekosten der Wirtschafts- und Finanzkrise herbeigeführt worden. Die Steuerreformen seit 1998 haben dem Staat Steuerausfälle im Zeitraum 2000 bis 2010 von insgesamt 335 Mrd. Euro verursacht. (Vgl. Eicker-Wolf, Kai / Truger, Achim, 2010: Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen, Frankfurt, S. 36ff.) Die Ausgabenentwicklung des hessischen Landeshaushaltes war nach Angaben des Hessischen Finanzministeriums für die Jahre 2000 bis 2010 mit lediglich 1,8 Prozent moderat. Jedoch sind im gleichen Zeitraum die Einnahmen um durchschnittlich 0,5 Prozent gestiegen. Würde jedoch das Steuerrecht aus dem Jahr 1998 noch gelten, würde Hessen über Einnahmen verfügen, die um zwei Milliarden Euro höher lägen. Die Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben ist die entscheidende Ursache für die Krise der Öffentlichen Haushalte. Sie geht auf bundespolitische Entscheidungen zurück, welche die Einnahmesituation der Länderhaushalte nachhaltig beeinflusst haben.

Diakonie in Hessen und Nassau

Diakonie Kurhessen-Waldeck

3. Die Staatsaufgaben und Staatziele

Zwischen den öffentlichen Aufgaben, die der Staat erfüllen soll, und den öffentlichen Ausgaben besteht ein unmittelbarer Zusammenhang. Die Höhe der Ausgaben und die Art der Ausgaben hängen direkt davon ab, welche Ziele der Staat erreichen und welche Aufgaben der Staat übernehmen soll.

Die Bundesrepublik Deutschland versteht sich als ein sozialer Rechtsstaat. Der Sozialstaat ist kein beliebig zu verschlankendes Anhängsel der Marktwirtschaft. Der Sozialstaat ist vielmehr das „Ideal der sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaates“(BVerfG). Der Sozialstaat verdient es daher in seiner Grundidee und seinen Grundelementen erhalten und verteidigt zu werden. Die Haushaltskonsolidierung steht nicht über diesen Grundrechten und Staatszielen, sondern ist vielmehr so zu gestalten, dass sie die Erreichung dieser Ziele ermöglicht. Eine Schuldenbremse darf nicht die Verwirklichung der Staatsziele belasten. Der Sozialstaat als Leistungsstaat hat dabei nicht nur das Recht, sondern auch die verfassungsrechtliche Verpflichtung, die Mittel, die zur Verwirklichung der Staatsziele erforderlich sind, von den Bürgerinnen und Bürgern einzufordern. Die Hessische Landesverfassung hat eine sozialpolitische und wirtschaftspolitische Überzeugung festgeschrieben, welche das politische Regierungshandeln am Leitbild der sozialen Gerechtigkeit ausrichtet, die Politik deshalb in ihrer Gestaltungskompetenz und Verantwortung auf dieses Ziel hin verpflichtet und dafür die wirtschaftliche Ertragskraft des Landes in Anspruch nimmt.

4. Generationengerechtigkeit und gerechte Lastenverteilung

Begründet wird der Gesetzesantrag durch FDP und CDU mit dem Hinweis auf die „Verantwortung für kommende Generationen“, dem man keine Schulden der jetzigen Generation aufbürden wolle. Die Staatsverschuldung berührt aber nicht allein das Verhältnis zwischen den Generationen, sondern auch immer innerhalb der jeweiligen Generation und nicht das Verhältnis zwischen den Generationen. Die Forderungen des einen sind die Verbindlichkeiten des anderen. Das heißt: Der Staat ist immer bei der aktuellen Generation verschuldet und gleichzeitig ist die jeweils aktuelle Generation Gläubiger des Staates. Staatsverschuldung offenbart also ein Verteilungsproblem innerhalb der jeweiligen Generation.

Diakonie in Hessen und Nassau

Diakonie Kurhessen-Waldeck

5. Kürzungszwang durch die Schuldenbremse

Auch wenn bestritten ein objektiver Handlungsbedarf besteht haben sich Bund und Länder selber einen Zwang zur Haushaltskonsolidierung auferlegt. Diese verfassungsrechtliche Vorgabe will die Hessische Landesregierung insbesondere über Ausgabenkürzungen und eine Belastung der Kommunen erreichen. Eine Erhöhung der Steuern hat sie ausgeschlossen, erwartet aber vom Wirtschaftswachstum ein erhöhtes Steueraufkommen.

Die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) hat in ihrer Schrift zur gerechten Besteuerung zur Staatsverschuldung (2009) ausgeführt: „Ist die Verschuldung an Zukunftsinvestitionen gebunden oder nur eine vorübergehende Erscheinung, die durch eine Periode fiskalischer Überschüsse mit Schuldentilgung abgelöst wird, so ist sie unproblematisch. … Es wird zudem die Auffassung vertreten, dass auch eine länger anhaltende Staatsverschuldung unproblematisch ist, wenn dadurch das Wirtschaftswachstum beschleunigt wird, wenn sozusagen im Vorgriff auf wichtige Zukunftsinvestitionen in Infrastruktur und Bildung vorgenommen werden und der Schuldendienst aus einem wachsenden Haushalt heraus ohne Problem bewältigt werden kann“ (Ziff. 70).

In der Begründung zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP zur Schuldenbremse im Grundgesetz heißt es: „Die erforderlichen Kürzungen werden mit Einschnitten verbunden sein, die möglichst frühzeitig vorbereitet und sozial verträglich ausgestaltet werden müssen… Die hierfür erforderlichen Maßnahmen [müssen, Anm.d.Verf.] zügig eingeleitet werden“ (A. Allgemeiner Teil, S.5). Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat am 30. November 2009 vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages auf die Folgen der Schuldenbremse hingewiesen: „Es wird dazu führen, dass wir in den nächsten Jahren unseren Aufgaben nicht mehr in der jetzigen Form gerecht werden können. Es gibt drei Blöcke: Erstens: Sozialausgaben. Da können wir nichts verändern, weil sie gesetzlich festgeschrieben sind. Zweitens: Freiwillige Aufgaben. Da gibt es kaum noch Freiwilligkeit. Drittens: Investitionen. Wir gehen davon aus, dass das Investitionspotenzial der Städte, Gemeinden und Kreise in den nächsten Jahren deutlich zurückgehen wird und wir unseren Aufgaben in der jetzigen Form nicht mehr gerecht werden können.“

Diakonie in Hessen und Nassau

Diakonie Kurhessen-Waldeck

Die Landesregierung will die staatlichen Aufgaben und Standards überprüfen. Diese Aufgabenüberprüfung wird nicht nur die Arbeit der Diakonie, sondern auch die Rechte derer beeinflussen, die auf die Dienste angewiesen sind, die die Diakonie erbringt. Die Diakonischen Werke in Hessen befürchtet deshalb, dass die Haushaltskonsolidierung die sozialen Rechte und Teilhabechancen sozial benachteiligter und armer Menschen beschneidet.

6. Öffentliche Armut ist ein Thema für die Diakonie

Die Diakonie lässt sich von der Grundüberzeugung leiten, dass die derzeitige Gestalt der Sozialen Dienste das Ergebnis jahrzehntelanger Aufbauarbeit und Zusammenarbeit der Freien Wohlfahrtspflege mit Land und Kommunen ist, die in der Krise nicht aufs Spiel gesetzt werden darf. Auch wenn Sozialpolitik zunehmend unter fiskalpolitischen Gesichtspunkten bewertet wird, geht die Diakonie vom Verfassungsauftrag gleichwertiger Lebensverhältnisse als verpflichtendem Orientierungsmaßstab für das Staatshandeln aus. Deshalb hat die Diakonie ein Interesse an der Sicherung der sozialen Infrastruktur, an Planungssicherheit und an einer sozialen Entwicklung, die die soziale Spaltung nicht weiter verschärft. Aus diesem Grund hat die Diakonie auch ein Interesse an einer soliden und nachhaltigen Finanzierungsgrundlage, die ihre Arbeit ermöglicht und refinanziert.

Das Bundesland Hessen und die Kommunen stehen nicht nur vor der wichtigen Aufgabe der Haushaltskonsolidierung, sondern sie haben auch wichtige Zukunftsfragen im Hinblick auf die soziale Entwicklung zu bearbeiten. Es besteht erheblicher Investitionsbedarf in Bildung, Gesundheit und soziale Sicherheit.

Diakonie in Hessen und Nassau

Diakonie Kurhessen-Waldeck

7. Die Diakonie in Hessen empfiehlt, auf die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung zum jetzigen Zeitpunkt zu verzichten

Sicherlich kann ein funktionierender Sozialstaat kein „billiger“ Staat sein. Nur Reiche können sich einen armen Staat leisten. Die Staatsverschuldung kann nur durch angemessene Steuern und Abgaben wirksam abgebaut werden. In die Belastungen durch Steuern und Abgaben müssen alle Bürger wie auch die Wirtschaft nach der finanziellen Leistungsfähigkeit einbezogen sein. Hohe Einkommen und Vermögen sind daher wieder stärker an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben zu beteiligen. Die Diakonischen Werke in Hessen sind der Auffassung, dass eine Steuererhöhung unumgänglich ist, wenn der Staat seine mit den Staatszielen verbundenen Staatsaufgaben erreichen will. Deshalb ist eine Erhöhung der Steuern in Struktur und Aufkommen nötig, denn allein über Wirtschaftswachstum und über Aufgaben-, Leistung- und Standardkürzungen wird der Haushalt nicht zu konsolidieren sein.

Die Schuldenbremse wirft grundsätzliche Fragen über die Gestaltung des Gemeinwesens auf. Eine zukunftsorientierte Finanz- und Haushaltspolitik denkt nicht nur an die Schulden der Haushalte, sondern auch an die Bildung, die öffentliche Infrastruktur und die Lebensqualitäten zukünftiger Generationen, über die heute entschieden wird.

Die im Rahmen der Haushaltskonsolidierung zu erwartende Priorisierung öffentlicher Güter und sozialer Dienstleistungen wirft weitreichende sozialpolitische Fragen auf. Die Einhaltung des Sozialstaatsgebots Art 20 Abs.1 GG erfordert eine entsprechende Steuerpolitik, durch die der Staat seine Staatsziel erreichen kann. Die EKD sagt zu den Staatsaufgaben: „Die wichtigste Aufgabe des Staates ist es, die öffentlichen Güter – innere und äußere Sicherheit, Rechtsstabilität, Infrastruktur und Bildungseinrichtungen – bereit zu stellen, die für ein gelingendes Gemeinwesen notwendig sind“ (EKD 2009: Ziff. 26)

Die Schuldenbremse beschneidet die Investitionsmöglichkeiten des Staates und damit ganz entscheidend die Investitionen in Bildung, Kultur und die gesamte soziale Infrastruktur. Arbeitslose, Rentner, Kleinverdiener, auch die Normalverdienerhaushalte, die besonders auf öffentliche Infrastruktur und Daseins-

Diakonie in Hessen und Nassau

Diakonie Kurhessen-Waldeck

vorsorge angewiesen sind, sind diejenigen, die die Folgen der Schuldenbremse über Gebühr zutragen haben.

Es geht um die zentrale gesellschafts- und sozialpolitische Herausforderung, das Gemeinwesen sozial zu gestalten. Unter den Bedingungen der Schuldenbremse wäre für einen Staat, der zukunftsorientiert handeln und sozialstaatliche Leistungen aufrecht erhalten will, eine grundsätzlich andere Steuerpolitik notwendig. Da aber nicht absehbar ist, dass es zu einer solchen steuerpolitischen Kursänderung kommt, hat die Diakonie Bedenken gegen eine Verfassungsänderung zur Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung.

Vor einer Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung ist eine breite gesellschaftliche Debatte über den Zusammenhang von Staatsaufgaben und Staatseinnahmen vonnöten. Solange dies aber nicht der Fall ist, befürchtet die Diakonie, dass die von der Landesregierung in Aussicht gestellten Kürzungen zu einer Legitimationskrise der Politik führen könnten, wenn die Bevölkerung diese nicht akzeptiert. Die Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung durch einen Volksentscheid reicht nicht für eine gesellschaftliche Akzeptanz von Kürzungen.

Die Diakonischen Werke in Hessen begrüßen den Versuch der öffentlichen Hand, die Haushalte langfristig zu konsolidieren. Sie fordern aber, zum jetzigen Zeitpunkt und vor dem Hintergrund der steuerpolitischen Rahmenbedingungen auf die Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung zu verzichten und durch eine einfachgesetzliche Regelung der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse den Haushalt zu konsolidieren.

Frankfurt/Main und Kassel, 15. Oktober 2010

Diakonisches Werk
in Hessen und Nassau e.V.
Ederweg 12
60486 Frankfurt

Diakonisches Werk
in Kurhessen-Waldeck e.V.
Kölnische Straße 136
34119 Kassel