

DSi kompakt

Wer mauert – wer geht voran?

Zwischenstand der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Landesrecht

von Matthias Warneke

Am 12. Juni 2009 hat nach dem Bundestag schließlich auch der Bundesrat die Einführung einer grundgesetzlichen Schuldenbremse beschlossen. Sie gilt für den Bund ab dem Jahr 2016 und für die Bundesländer ab dem Jahr 2020. Für die Bundesländer verbleiben also nur noch viereinhalb Jahre, bis Nettokreditaufnahmen prinzipiell per Grundgesetz verboten sind.

Die grundgesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbremse sind von den einzelnen Bundesländern bislang sehr unterschiedlich in Landesrecht umgesetzt worden. Derzeit sieht der Umsetzungsstand wie folgt aus:

Stand: 2. Juli 2015	Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der	
	Landeshaushaltsordnung	Landesverfassung
Baden-Württemberg	ja	nein
Bayern	ja	ja
Berlin	nein	nein
Brandenburg	nein	nein
Bremen	ja	ja
Hamburg	ja	ja
Hessen	ja	ja
Mecklenburg-Vorpommern	ja	ja
Niedersachsen	ja	nein
Nordrhein-Westfalen	nein	nein
Rheinland-Pfalz	ja	ja
Saarland	nein	nein
Sachsen	ja	ja
Sachsen-Anhalt	ja	nein
Schleswig-Holstein	ja	ja
Thüringen	ja	nein

Wie ersichtlich, haben bereits acht Bundesländer ihre Landesverfassungen angepasst. Immerhin 12 der 16 Bundesländer haben einfachgesetzlich reagiert und inzwischen ihre Landeshaushaltsordnungen reformiert. Doch in vier Bundesländern wurden bestehende landesrechtliche Verschuldungsregelungen bislang weder in der Landesverfassung noch in der Landeshaushaltsordnung novelliert. Dabei hat es in den vergangenen Jahren teilweise sehr überraschende Entwicklungen gegeben. So stimmten Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein seinerzeit im Bundesrat gegen die Schuldenbremse. Schleswig-Holstein klagte wenig später sogar beim Bundesverfassungsgericht (erfolglos) gegen die Schuldenbremse. Beide Länder gehören jedoch inzwischen zu jenen, die ihre Landesverfassung und Landeshaushaltsordnung novelliert und damit die Hürden für eine Rückkehr in den Schuldenstaat deutlich erhöht haben. Der Landtag von Mecklenburg-Vorpommern hat am 01.07.2015 ein Gesetz beschlossen, das Regelungen zur Schuldenbremse in die Landeshaushaltsordnung überträgt und zudem die ab 2020 verbleibenden Verschuldungsmöglichkeiten in Konjunkturkrisen oder bei außergewöhnlichen Notfällen noch weiter begrenzt. Vorgesehen ist, dass in diesen Fällen zunächst auf zuvor gebildete Rücklagen zurückgegriffen werden soll.

Im starken Kontrast dazu steht zum Beispiel das Land Berlin. Vor sechs Jahren stimmte das hochverschuldete Land Berlin gegen die Schuldenbremse. Bislang ist eine Verankerung der Schuldenbremse weder in der Berliner Landeshaushaltsordnung noch in der Landesverfassung zu finden!

Auch wenn die meisten Länder schon aktiv geworden sind, ist grundsätzlich zu fragen, welcher Handlungsbedarf für den Landesgesetzgeber existiert. Die wichtigsten Regelungen zur Schuldenbremse im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) lauten dabei wie folgt:

Artikel 109 GG Absatz 3

Satz 1: Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Satz 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.

Artikel 143d GG Absatz 1

Satz 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.

Satz 4: Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird.

Somit besteht rein formaljuristisch bis Ende 2019 insbesondere wegen Artikel 143d GG zwar kein unmittelbarer Handlungsbedarf der Landesgesetzgeber. Gleichwohl haben – wie gesehen – viele Landesgesetzgeber bereits gehandelt und sich damit zur Schuldenbremse unmissverständlich bekannt.

Für den Zeitraum ab dem Jahr 2020 könnte argumentiert werden, dass Übernahmen der Schuldenbremse in Landesverfassungen überflüssig sind. Das Grundgesetz würde ohnehin Landesrecht brechen bzw. eine Übernahme grundgesetzlicher Regelungen in die jeweilige Landesverfassung wäre lediglich ein formaler Akt, dem keine zusätzliche Bedeutung zukäme.

Aus Sicht des Instituts ist gesetzgeberisches Handeln jedoch keineswegs überflüssig. Vielmehr gibt es gewichtige Argumente für eine zügige Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Landesrecht. Politisches Ziel der Einführung einer Schuldenbremse war es ja, den eigenen Bürgern sowie den Gläubigern im In- und Ausland ein starkes Signal finanzpolitischer Verantwortung zu senden. Ob die Bundesländer ab 2020 ohne Nettokredite auskommen können, hängt maßgeblich davon ab, wie sie die derzeitige Übergangsphase haushaltspolitisch gestalten. Der politische Anreiz, noch übergangsweise bestehende Verschuldungsmöglichkeiten zu nutzen, ist latent vorhanden.

Im größten Bundesland Nordrhein-Westfalen ist beispielsweise weiterhin die Altregelung der Landesverfassung in Kraft, wonach Kredite bis zur Höhe der Investitionssumme möglich sind. Gleiches gilt im Land Brandenburg. Nordrhein-Westfalen weist lediglich in der mittelfristigen Finanzplanung der Landesregierung einen Konsolidierungspfad aus. Dieser Regierungsplan ist jedoch viel weniger bindend als Regelungen auf Ebene der Verfassung oder der Haushaltsordnung. Im Übrigen basiert die dortige mittelfristige Finanzplanung auf der außerordentlich guten Einnahmeentwicklung. Striktere Regelungen, den Konsolidierungsprozess auch über die Ausgabenseite abzustützen, fehlen. In Brandenburg wiederum sieht die mittelfristige Finanzplanung zwar noch eine „Schwarze Null“ vor; die Landesregierung ist jedoch zurzeit dabei, neue Schulden für den Flughafen Berlin-Brandenburg mittels eines neu zu schaffenden Sondervermögens aufzunehmen.

Es wäre also wichtig, dass nicht nur einige, sondern alle Landesgesetzgeber möglichst konkrete und bindende Regelungen treffen, wie der Kreditabbaupfad bis 2020 verlaufen soll, damit das erreicht wird, was ab 2020 auch ohne landesrechtliche Regelungen grundgesetzlich Pflicht ist.

Für die Zeit ab 2020 ist die Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung allein schon deshalb wichtig, um klarzustellen, dass ein politisches Zeitspiel nicht einkalkuliert wird. Zwar würde eine – nicht durch konjunkturelle Sondersituationen oder Naturkatastrophen oder sonstige Notlagen zu rechtfertigende – Nettokreditaufnahme eines Landes einen Verfassungsbruch (auf Ebene des Grundgesetzes) darstellen, auch wenn keine analoge Verpflichtung in der Landesverfassung bestünde. Doch die gerichtlichen Sanktionierungsmöglichkeiten bei einem Bruch des Grundgesetzes bzw. einer Landesverfassung würden sich fundamental unterscheiden. Gegen eine Missachtung der grundgesetzlichen Schuldenbremse könnten beim Bundesverfassungsgericht die Bundesregierung, Bundestagsabgeordnete oder eine Landesregierung vorgehen, aber nicht die Opposition im Parlament des betreffenden Bundeslandes. Würden hingegen entsprechende Regelungen in der Landesverfassung existieren, könnte die Opposition durchaus leicht und schnell beim jeweiligen Landesverfassungsgericht gegen einen Landesverfassungsbruch vorgehen.

Fazit

Aus Sicht des Instituts sollte die grundgesetzliche Schuldenbremse auch in den verbleibenden Bundesländern schnellstmöglich in die Landshaushaltsordnung und in die Landesverfassung übertragen werden. Dies weiterhin zu unterlassen, nährt sonst den Verdacht, dass die jeweilige Landesregierung oder die politische Mehrheit im Landesparlament eine Schuldenbremse gar nicht wünscht. Der administrative Aufwand einer landesrechtlichen Umsetzung ist jedenfalls kein Argument für ein Hinausschieben von Novellierungen. Landesregierungen und Landesparlamente könnten sich zunächst daran orientieren, wie die Vorreiter in einigen Bundesländern die Um-

setzung gesetzestechnisch vollzogen haben, um dann eigene Regelungen maßgeschneidert zu schaffen. Im Anhang finden sich einige Beispiele für ambitionierte Regelungen sowohl auf Ebene von Landeshaushaltsordnungen als auch auf Ebene von Landesverfassungen. Diese Beispiele belegen: Was zählt, ist der politische Wille. Die Nachzügler in den einzelnen Bundesländern sollten jetzt Farbe bekennen.

ANHANG

Landeshaushaltsordnungen (Auszüge, mit redaktionellen Hervorhebungen)**Bayern****§ 18 Kreditermächtigungen**

*Der Haushaltsplan soll regelmäßig ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden. **Die Verschuldung am Kreditmarkt ist bis 2030 abzubauen**; die konjunkturelle Entwicklung ist dabei zu berücksichtigen.*

Bremen**§ 18a Konsolidierungsverpflichtungen für die Haushalte 2011 bis 2019**

*Zur Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen in den Jahren 2011 bis 2019 gemäß Artikel 143d Absatz 2 Satz 4 und 5 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 4 des Konsolidierungshilfengesetzes sind die in der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Freien Hansestadt Bremen vom 15. April 2011 abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung für die Jahre 2011 bis 2019 festgelegten **Obergrenzen des strukturellen Finanzierungsdefizits einzuhalten**. Das Land und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven erfüllen gemeinsam die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen der Freien Hansestadt Bremen.*

Mecklenburg-Vorpommern**§ 18 Kreditermächtigungen**

(gemäß Gesetzbeschluss des Landtags vom 1.7.2015, Drucksache 6/3886)

*(3) ... Die Kreditermächtigung ist um den Betrag zu mindern, der durch eine Entnahme aus dem Sondervermögen „**Konjunkturausgleichsrücklage** des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ ausgeglichen werden kann. ...*

*(9) **Kreditaufnahmen durch Sondervermögen des Landes sind ausgeschlossen...***

Niedersachsen**§ 18a Schuldenbremse**

*Im Rahmen des § 18 Abs. 1 Satz 1 dürfen im Haushaltsjahr 2014 Einnahmen aus Krediten nur bis zur Höhe von 720 Millionen Euro in den Haushaltsplan eingestellt werden. **Zur Erfüllung des grundsätzlichen Verbots der Kreditaufnahme des Artikels 109 Abs. 3 Sätze 1 bis 3 und 5 des Grundgesetzes ab dem Haushaltsjahr 2020 soll der in Satz 1 genannte Jahresbetrag in den Haushaltsjahren 2015 bis 2019 in gleichmäßigen Schritten zurückgeführt werden.***

Sachsen**§ 18 Kreditermächtigungen**

(1) Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, soweit nachfolgend nichts Abweichendes geregelt ist.

*(4) **Aus dem Staatshaushalt ist eine angemessene Rücklage zu bilden.***

Sachsen-Anhalt**§ 18 Kreditermächtigungen**

(1) Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen sind nur unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 zulässig.

(2) Der Haushaltsausgleich durch Aufnahme von Krediten ist zulässig bei:

1. einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung, die die Finanzlage des Landes nicht nur unerheblich beeinträchtigt, bis zum Ausgleich der konjunkturell bedingten Einnahmeausfälle oder

2. Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen.

*(3) Die Kredite sind unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung innerhalb eines angemessenen Zeitraumes zurückzuzahlen. Umschuldungen gelten nicht als Tilgung. Die Tilgung hat in dem ersten Haushaltsjahr zu beginnen, in dem der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann, spätestens jedoch im vierten auf die Kreditaufnahme folgenden Haushaltsjahr. **Der dem Land verbleibende Anteil an konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen ist insbesondere zur zusätzlichen Tilgung der Kredite zu verwenden.** Die Rückzahlung der Kredite ist in einem **Tilgungsplan** festzulegen, von dem zulasten einer zeitnahen Tilgung nur abgewichen werden darf, wenn die Finanzlage des Landes durch einen der in Absatz 2 genannten oder sonstige schwerwiegende Umstände erheblich beeinträchtigt wird. Der Tilgungsplan sowie Abweichungen hiervon zulasten einer zeitnahen Tilgung bedürfen der Zustimmung des Landtags.*

*(4) **Die Haushaltspläne sind so aufzustellen, dass die Verschuldung am Kreditmarkt sinkt.** Unter besonderer Berücksichtigung der Gesamtverschuldung und des Tilgungskonzeptes des Finanzplans gemäß § 31 sollen regelmäßige Tilgungsbeiträge festgesetzt werden, soweit dem nicht in Absatz 2 genannte oder sonstige schwerwiegende Umstände entgegenstehen.*

*(5) Die Landesregierung hat dem Landtag jährlich über die Tilgung nach den Absätzen 3 und 4 zu berichten. In dem **Bericht** ist darzulegen, welche Maßnahmen die Landesregierung zur Einhaltung der vorgesehenen Tilgung ergriffen hat. Die Gründe einer Abweichung sind zu erläutern.*

Landesverfassungen (Auszüge, mit redaktionellen Hervorhebungen)**Bayern****Artikel 82 ab 1.1.2020**

Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Nettokreditaufnahme auszugleichen.

Bremen**Artikel 131a**

*(5) Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn **Kredite von juristischen Personen**, auf die das Land aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.*

Hamburg**Artikel 72a**

Ab dem Haushaltsjahr 2013 sind die jährlichen Haushaltspläne so aufzustellen, dass spätestens mit Ablauf des Haushaltsjahres 2019 die Vorgaben des Artikels 72 Absätze 1 bis 4 in der am 1. Januar 2020 geltenden Fassung erfüllt werden. Hierfür ist in den Haushaltsplänen ein kontinuierlicher, möglichst gleichmäßiger Abbau des strukturellen Defizits vorzusehen. Zur Sicherstellung der in Satz 1 genannten Vorgaben soll bereits im Haushaltsjahr 2019 eine Nettokreditaufnahme vermieden werden. In den Jahren 2013 bis 2018 ist eine Verminderung der Nettokreditaufnahme anzustreben. Das Gesetz regelt das Nähere, insbesondere im Hinblick auf eine diese Zielsetzungen berücksichtigende Finanzplanung mit gesetzlich festgelegten Ausgabenobergrenzen.

Mecklenburg-Vorpommern**Artikel 79a**

Ab dem Haushaltsjahr 2012 sind die jährlichen Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben des Artikels 65 Absatz 2 in der ab dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung erfüllt werden.

Sachsen**Artikel 95**

*(2) Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. **Das Verbot der Kreditaufnahme gilt ebenso für rechtlich unselbstständige Sondervermögen des Freistaates Sachsen.***

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-13

E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de

Web: www.steuerzahlerinstitut.de