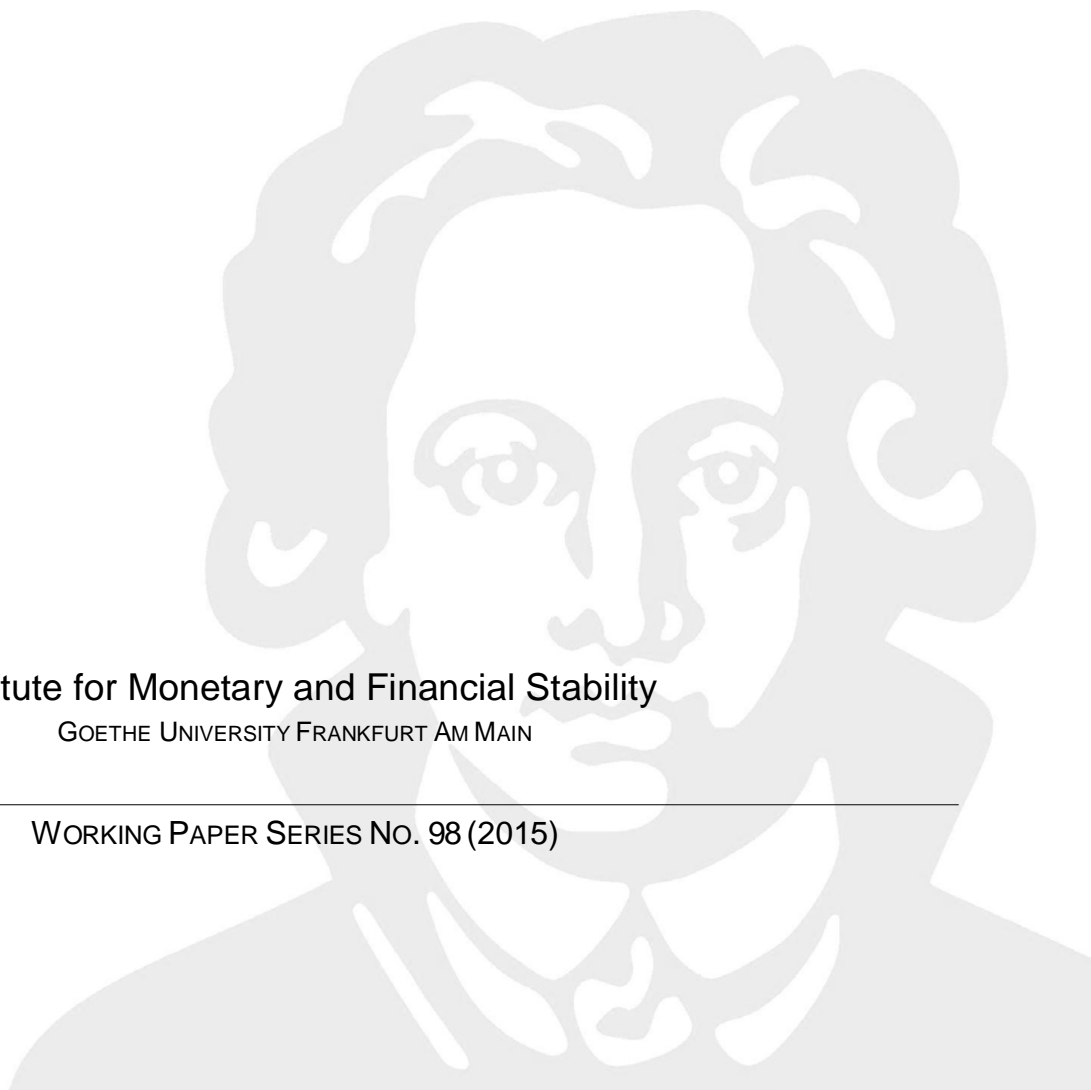


HELMUT SIEKMANN

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung
der Verfassungskommission
der Landtags Nordrhein-Westfalen
zur
Schuldenbremse

Institute for Monetary and Financial Stability
GOETHE UNIVERSITY FRANKFURT AM MAIN

WORKING PAPER SERIES NO. 98 (2015)



This Working Paper is issued under the auspices of the Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS). Any opinions expressed here are those of the author(s) and not those of the IMFS. Research disseminated by the IMFS may include views on policy, but the IMFS itself takes no institutional policy positions.

The Institute for Monetary and Financial Stability aims at raising public awareness of the importance of monetary and financial stability. Its main objective is the implementation of the "Project Monetary and Financial Stability" that is supported by the Foundation of Monetary and Financial Stability. The foundation was established on January 1, 2002 by federal law. Its endowment funds come from the sale of 1 DM gold coins in 2001 that were issued at the occasion of the euro cash introduction in memory of the D-Mark.

The IMFS Working Papers often represent preliminary or incomplete work, circulated to encourage discussion and comment. Citation and use of such a paper should take account of its provisional character.

Institute for Monetary and Financial Stability

Goethe University Frankfurt

House of Finance

Theodor-W.-Adorno-Platz 3

D-60629 Frankfurt am Main

www.imfs-frankfurt.de | info@imfs-frankfurt.de

Stellungnahme*

für die

öffentliche Anhörung der Verfassungskommission des Landtags Nordrhein-Westfalen

„Schuldenbremse“

20. April 2015

A. VORBEMERKUNGEN

1. Die Gründe für die Einführung der „Schuldenbremse“

Zutreffend weist das Gutachten *Waldhoff*^φ zunächst darauf hin, dass die Einführung der „Schuldenbremse“ in das deutsche Verfassungsrecht maßgebend durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2007 angestoßen worden ist. Zu Recht wird auch betont, dass es ein durchaus ungewöhnlicher Vorgang ist, wenn ein Verfassungsgericht, das zur Wahrung des (geltenden) Verfassungsrechts berufen ist, eine Änderung des von ihm anzuwendenden Prüfungsmaßstabs anmahnt.¹

Allerdings hatte das Bundesverfassungsgericht durch seine frühere Rechtsprechung² selbst daran mitgewirkt, dass Art. 115 GG a.F. seinen Zweck nicht erfüllt hat. Es war nicht primär das „Regelungskonzept“ der Vorschrift, das sich als nicht „wirksam“ erwiesen hat, wie das Gericht später beklagt hat,³ sondern die verfehlte

* Veröffentlicht: Landtag Nordrhein-Westfalen, STELLUNGNAHME 16/2723.

^φ *Waldhoff*, Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten für den Landtag Nordrhein-Westfalen vom 19 Februar 2015, abgedruckt: Landtag Nordrhein-Westfalen, INFORMATION 16/249; in leicht veränderter Form veröffentlicht als Monographie: *Waldhoff/Roßbach*, Eine Schuldenbremse für Nordrhein-Westfalen, Baden-Baden, 2015. Im Folgenden wird die Ursprungsfassung zitiert.

¹ BVerfGE 119, 96 (142).

² BVerfGE 79, 311.

³ BVerfGE 119, 96 (142).

Auslegung der Vorschrift durch das Bundesverfassungsgericht⁴ und die herrschende Meinung im Schrifttum.⁵ In seiner Entscheidung aus dem Jahre 2007, als die Fehlentwicklung bereits Besorgnis erregende Ausmaße angenommen hatte, hat es gleichwohl ausdrücklich abgelehnt, die nahe liegende Konsequenz zu ziehen und die verfassungsgerichtliche Kontrolldichte zu erhöhen.⁶ An Stelle verfassungspolitischer Ratschläge, die nicht die Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit sein können, hätte die „schlichte Feststellung der Unvereinbarkeit des angegriffenen Haushaltsgesetzes 2004“ des Bundes mit dem damals geltenden Verfassungsrecht „genügt und möglicherweise ebenso gut und methodisch sauber das angestrebte Ziel erreicht“.⁷ Dieses Versagen der verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf Bundesebene ist vielfach beklagt worden.⁸

Auf Landesebene sind Rechtsbrüche in mehr als zwanzig Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten festgestellt worden.⁹

⁴ So auch *Buscher/Fries*, Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012, S. 367 (368).

⁵ *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 115 Rn. 37 f., 42, 51.

⁶ BVerfGE 119, 96 (143).

⁷ *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 63 m.w.N. Diesen Weg haben die Sondervoten *Di Fabio* und *Mellinghoff* klar aufgezeigt, BVerfGE 119, 96 (155, 160 f., 163).

⁸ Vgl. die Nachweise bei *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Fn. 165.

⁹ *BerlVerfGH*, Beschluss v. 08. 04. 1997 – VerfGH 78/96, NVwZ-RR 1997, 506; *BerlVerfGH*, Beschluss v. 21. 03. 2003 – VerfGH 6/01, NVwZ-RR 2003, 537; *BerlVerfGH*, Urteil v. 31. 10. 2003 – VerfGH 125/02, NVwZ 2004, 210; *HessStGH*, Urteil v. 12. 12. 2005 - P.St. 1899, NVwZ-RR 2006, 657; *VerfG MV*, Urteil v. 07. 07. 2005 – LVerfG 8/04, DÖV 2005, 1042; *NdsStGH*, Beschluss v. 17. 02. 1997 – StGH 11/95, NVwZ-RR 1997, 393; *NdsStGH*, Urteil v. 10. 07. 1997 – StGH 10/95, NVwZ 1998, 1288; *NdsStGH*, Urteil v. 16. 12. 2011 – StGH 1/10, NdsVBl. 2012, 100; *VerfGH NRW*, Urteil v. 28. 01. 1992 – VerfGH 1/91, NWVBl. 1992, 129; *VerfGH NRW*, Urteil v. 19. 04. 1994 – VerfGH 8/93, NWVBl. 1994, 265; *VerfGH NRW*, Urteil v. 03. 05. 1994 – VerfGH 19/92, NVwZ 1995, 162; *VerfGH NRW*, Urteil v. 14. 05. 1996 – VerfGH 5/95, NWVBl. 1996, 291; *VerfGH NRW*, Urteil v. 02. 09. 2003 – VerfGH 6/02, NVwZ 2004, 217; *VerfGH NRW*, Urteil v. 24. 04. 2007 – VerfGH 9/06, NVwZ 2007, 1422; *VerfGH NRW*, Beschluss v. 18. 01. 2011 – VerfGH 19/10, BeckRS 2011, 46006 (Erlauf einer einstweiligen Anordnung mit dem Verbot weitere Kredite aufzunehmen); *VerfGH NRW*, Urteil v. 15. 03. 2011 – VerfGH 20/10, DVBl. 2011, 554, m. Anm. Mayer DVBl. 2011, 620 (=NVwZ 2011, 805); *VerfGH NRW*, Urteil v. 12. 03. 2013 – VerfGH 7/11, NVwZ-RR 2013, 665; *RhPfVerfGH*, Urteil v. 20. 11. 1996 – VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, 14; *RhPfVerfGH*, Urteil v. 11. 10. 2010 – VGH O 24/10, BeckRS 2010, 55237; *SächsVerfGH*, Urteil v. 28. 08. 2009 – Vf.41-I-08, DÖV 2009, 957; Sonderfall: *StGH*

2. Pflicht der Landesgesetzgebung zur Ausgestaltung

Die Annahme einer strikten Rechtspflicht der Länder zur näheren Ausgestaltung der Anordnungen von Art. 109 Abs. 3 GG ist nicht so sicher, wie das Gutachten *Waldhoff* annimmt.¹⁰ Zwar spricht der Wortlaut von Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG dafür, und es kann auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG a.F.¹¹ zur Auslegung herangezogen werden, doch war diese Entscheidung – wie bereits erwähnt – im Kern verfehlt. Außerdem wird das Grundgesetz auch in anderen Fällen unmittelbar angewendet, selbst wenn bei einer fast gleichlautenden Formulierung die Regelung des „Näheren“ durch den Gesetzgeber unterblieben ist, wie in Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG.¹²

Die Argumente zur Begründung einer Regelungspflicht durch den Landesgesetzgeber sind nicht recht überzeugend: Die Feststellung, dass das „Regelungskonzept“ von Art. 109 Abs. 3 GG „erkennbar“ davon ausgehe, „dass die Schuldenbremse für das Landesrecht durch den Gesetzgeber ausgestaltet wird“, deutet bereits auf die Schwäche der Herleitung hin. Auch das Zitat aus der Gesetzesbegründung, das mögliche Regelungsspielräume aufzeigt,¹³ begründet nicht zwingend die Existenz einer Pflicht zur Regelung. Zweifelhaft ist auch, ob „die Erfüllung der grundgesetzlichen Schuldenbremse nur dann realistisch“ ist, wenn die Länder

Bremen, Urteil v. 24. 08. 2011 - St 1/11, DÖV 2012, 403 (=NdsVBl. 2012, 112, m. Anm. Schwarz, NdsVBl. 2012, 95): Überschreitung der Kreditobergrenze aufgrund einer „ungeschriebenen Ausnahmefugnis“ (!) zur Bewältigung einer extremen Haushaltsnotlage“ zulässig.

¹⁰ S. 15 f.

¹¹ BVerfGE 79, 311.

¹² Vgl. *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 104a Rn. 49 f. mit zahlreichen Nachweisen.

¹³ *Waldhoff*, Gutachten (oben Fn. φ), S. 16.

ihre haushaltsrechtlichen Vorschriften anpassen.¹⁴ Aussagen über die (künftige) Rechtsbefolgungstreue im Staatsschuldenrecht sind seriös kaum möglich.

Fraglich ist auch, ob das rechtsstaatliche Gebot der Klarheit eine Verpflichtung des Landesgesetzgebers begründen kann, Landesrecht, das den grundgesetzlichen Anordnungen widerspricht, zu streichen.¹⁵ Eine solche Streichung mag zweckmäßig sein, eine Rechtspflicht, so zu verfahren, kann aber dem Rechtsstaatsgebot nicht ohne weiteres entnommen werden.

Schließlich wäre genauer zu untersuchen, ob eine Regelung, die dem grundgesetzlichen Postulat eines Haushaltsausgleichs ohne Kreditaufnahme genügt, deshalb in die Landesverfassung aufgenommen werden sollte, weil nur so eine Überprüfung durch die Opposition im Wege der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 75 Nr. 3 LV möglich wäre.¹⁶ Das hängt davon ab, ob die Vorgaben des Grundgesetzes für die Landeshaushalte zu „dieser Verfassung“ (im Sinne von Art. 75 Nr. 3 LV) gehören.¹⁷ Allerdings ist nicht sicher, dass eine „ausdrückliche“ Rezeption von grundgesetzlichen Vorschriften durch den Landesverfassungsgeber dafür erforderlich ist.¹⁸

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zwar kritisch zum „Hineinlesen“ oder „Hineinwirken“ bundesverfassungsrechtlicher Vorgaben in das Landesverfassungs-

¹⁴ *Waldhoff*, Gutachten (oben Fn. ϕ), S. 16, ähnlich erneut S. 22: „faktisch undurchsetzbar“. S. 24: „nur sachgerecht“.

¹⁵ So aber *Waldhoff*, Gutachten (oben Fn. ϕ), S. 17.

¹⁶ In diesem Sinne *Waldhoff*, Gutachten (oben Fn. ϕ), S. 18, wiederholt S. 25, 82; beiläufig auch *Wieland*, Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume bei Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten für die Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung des Landtags von Nordrhein-Westfalen vom 26. Februar 2015, abgedruckt: Landtag Nordrhein-Westfalen, INFORMATION 16/250, S. 54.

¹⁷ BerlVerfGH, NVwZ 2004, 210 (212).

¹⁸ Dafür *Waldhoff*, Gutachten (oben Fn. ϕ), S. 25 unter Berufung auf *Heusch*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 75 Rn. 15 (S. 649 f.), der sich ausdrücklich mit der „Bestandteiltheorie“ des VerfGH NRW (DVBl. 1992, 1290) für die Kompetenzabgrenzung durch das Grundgesetz als inkorporiertes Landesverfassungsrecht auseinandersetzt.

recht geäußert; allerdings differenziert je nach Land (Schleswig-Holstein einerseits, Hessen andererseits). Für Bayern und Nordrhein-Westfalen hat es – unter Zitierung der anderslautenden Rechtsprechung des BayVerfGH und des VerfGH NRW – die Beantwortung der Frage nach dem „Hineinlesen“ dahinstehen lassen.¹⁹ Im konkreten Fall hat es die Frage nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes als Landverfassungsrecht nicht weiter vertieft, sondern aus der Regelung der Gesetzgebungskompetenzen in Art. 70 ff. GG unmittelbare Berechtigungen auch für die Länder hergeleitet.²⁰ Das müsste entsprechend auch für Art. 109 Abs. 3 gelten, so dass diese Norm entgegen der Auffassung des Gutachtens *Waldhoff* doch tauglicher Prüfungsmaßstab für ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land NRW sein könnte.

In Übereinstimmung mit dem Gutachten *Wieland*²¹ ist also davon auszugehen, dass das Grundgesetz das Land Nordrhein-Westfalen nicht verpflichtet, eine Ausgestaltungsregelung zu erlassen.

3. Gestaltungsspielräume für den Haushaltsvollzug?

Auch wenn die Länder im Hinblick auf den Haushaltsvollzug nicht ausdrücklich genannt sind, erfasst das Gebot „den Haushalt“ auszugleichen, auch den Haushaltsvollzug auf Landesebene. Der abweichenden Auffassung im Gutachten *Wieland* kann insoweit nicht gefolgt werden.²² Den Ländern sollte insoweit kein Spielraum eingeräumt werden, da es ein wesentlicher Zweck der Neuregelung gewesen war, nicht nur den Haushaltsgesetzgeber, sondern auch die Exekutive beim Vollzug des Haushalts an die materiellen Kreditaufnahmegrenzen der Verfassung

¹⁹ BVerfGE 103, 332 (358); von *Hüsck* nicht berücksichtigt.

²⁰ BVerfGE 103, 332 (357).

²¹ *Wieland*, Gutachten (oben Fn. 16), S. 54.

²² *Wieland*, Gutachten (oben Fn. 16), S. 34.

zu binden.²³ Obwohl schon vor der Neuregelung die Geltung der alten Schuldengrenze im Haushaltsvollzug diskutiert wurde, ließ der alte Wortlaut eine solche Deutung nicht zu.²⁴ Diese Diskussion war so verbreitet, dass sie dem verfassungsändernden Gesetzgeber bekannt gewesen sein muss. Vor allem spricht der Wechsel in der Wortwahl: „Haushalte ... ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ gegenüber der alten Fassung „Einnahmen aus Krediten ... im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen“ für die Geltung im Haushaltsvollzug. Ein Vergleich zwischen Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG vermag auch nicht die im Gutachten *Wieland* angenommene Geltung nur für die Haushaltsaufstellung durch die Länder zu begründen.²⁵

Allerdings ist fraglich, ob sich das Problem für die Länder nach der Neuregelung in der gleichen Schärfe stellt. In der „Normallage“²⁶ müsste die weiter erforderliche, gesetzliche Ermächtigung zur Kreditaufnahme eine Nettoneuverschuldung von Null enthalten. Der Gesamtbetrag der zulässigen Kreditaufnahme, welche die Ermächtigung enthalten darf, ist identisch mit dem Refinanzierungsbedarf für auslaufende Kredite, wenn nicht eine Nettotilgung geplant ist. Der Gesamtbetrag der auslaufenden Kredite lässt sich bei einer ordnungsgemäßen Buchhaltung aber sehr verlässlich schon im Voraus feststellen; ebenso wie eine geplante Nettotilgung. Ein unvorhergesehener Rückgang von Einnahmen im Haushaltsvollzug darf in der „Normallage“ eben nicht mehr durch eine erhöhte Kreditaufnahme ausgeglichen werden. Der Schuldenstand darf sich letztlich nicht ausweiten. Das ist der eigentliche Sinn der Regelung von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG.

²³ *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1336); *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 115 Rn. 191 mit weiterer Begründung; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 67.

²⁴ Vgl. *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 115 Rn. 52 f., mit Wiedergabe des Streitstandes.

²⁵ *Wieland*, Gutachten (oben Fn. 16), S. 35.

²⁶ Für den Bund ist das Verfahren zur Bestimmung der „Konjunkturkomponente“ im Ausführungsgesetz zu Art. 115 (BGBl. I, 2702/2704) festgelegt. Für die Länder besteht keine bundesrechtliche Vorgabe: vgl. näher *Buscher/Fries*, Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Schuldenbremse, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012, S. 367 (368), die sich dabei mit der Abgrenzung der konjunkturellen Normallage auseinandersetzen, die eine nicht beobachtbare Größe sei (S. 370).

Allenfalls bei einer Inanspruchnahme der Ausnahmeklauseln, mag es nicht planbare Abweichungen im Haushaltsvollzug geben. Hier mag die Einrichtung eines Kontrollkontos, wie vorgeschlagen,²⁷ sinnvoll sein.

B. STELLUNGNAHME ZU DEN EINZELNEN FRAGEN

1. *Welche Auswirkungen kann die Ausgestaltung der Haushaltsführung (kameralistisch/doppisch) auf die Anwendung und Umsetzung der Schuldenbremse erlangen?*

Eine Ausgabenbudgetierung erfolgt auch bei der doppelischen Buchführung. Die Bedingung der Wahrung des finanziellen Gleichgewichts spielt dort eine wichtige Rolle und es können Regeln aufgestellt werden, ob und in welchem Umfang eine Kreditfinanzierung erfolgen darf; häufig bezogen auf eine spezifische Investitionsausgabe (Investitionsrechnung).

Die kaufmännische Buchführung hat an erster Stelle die Ermittlung des unternehmerischen Erfolgs zum Ziel. Technisch erfolgt das auf zwei Wegen: (1) durch die Verbuchung aller erfolgswirksamen Vorgänge in der Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) und (2) durch den Vergleich von zwei Bestandsgrößen, dem Reinvermögen am Anfang und am Ende der Rechnungsperiode. Die kameralistische Buchführung hat dagegen an erster Stelle die Kontrolle der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben zum Ziel. Sie stellt auf die ordnungsgemäße Abwicklung von Einnahmen und Ausgaben entsprechend den erteilten Ermächtigungen ab.

Sowohl für die Ermittlung des Betriebserfolges als auch für die Kalkulation von (Angebots-)Preisen spielt im kaufmännischen Rechnungswesen die Kostenrechnung einschließlich der Kostenarten- und Kostenstellenrechnung eine

²⁷ Waldhoff, Gutachten (oben Fn. φ), S. 71.

wichtige Rolle. Sie hat zunächst für die kameralistische Buchführungsmethode keine Bedeutung. Es genügt eine einfache Einnahmen-Ausgaben-Rechnung auf Grund der tatsächlich geleisteten oder empfangenen Zahlungen (pagatorischer Ansatz). Für die betriebliche Kostenrechnung und die korrekte Ermittlung des betrieblichen Leistungserfolgs steht der bewertete Güterverzehr (zur betrieblichen Leistungserstellung) im Vordergrund. Dies führt zur Berücksichtigung auch von kalkulatorischen Kosten, die periodengerecht in Ansatz gebracht werden müssen.

Zeitliche und sachliche Rechnungsabgrenzungsposten und vor allem die Aktivierung von Vermögensgegenständen und ihre Abschreibung spielen deshalb in der Grundform der Kameralistik keine Rolle. Die erweiterte Kameralistik ermöglicht aber auch die Berücksichtigung dieser Größen und damit eine echte Kostenrechnung. Vermögensvergleiche und die Berücksichtigung von Abschreibungen sind ebenfalls möglich.

Auch in der doppischen Buchführung sind Einnahmen, die aus der Aufnahme von Krediten folgen, zu verbuchen; nur nicht in der Erfolgsrechnung. Sie sind erfolgsneutral und führen lediglich zu einer Bilanzverlängerung. Es trifft daher nicht zu, dass eine Kreditaufnahme bei Anwendung der doppischen Buchführung nicht zu einer Einnahme führt. Sie wird unter „Kasse“ oder „(Bank-)Forderungen“ verbucht werden. Der maßgebende Unterschied besteht darin, dass eine Gegenbuchung, welche den Vorgang im Hinblick auf die Erfolgsrechnung des Unternehmens neutralisiert, vorgenommen wird: Die Erhöhung von Verbindlichkeiten. Die Kameralistik kennt eine solche Gegenbuchung nicht, da es sich weder um eine Einnahme noch um eine Ausgabe handelt. Erst eine separate Vermögensrechnung würde sie erfassen.

Es mag durchaus zutreffen, dass dem Konto „Kasse“ oder „Bankguthaben“ nicht ohne weiteres anzusehen ist, ob Einnahmen aus Krediten darin enthalten sind. Der entsprechende Buchungssatz (Erhöhung von Verbindlichkeiten gegenüber dem Darlehensgeber) lässt das aber zu. Jedenfalls sind die Vorgänge chronologisch im Journal zu erfassen und lassen daher die Ermittlung

der Einnahmen aus Krediten zu. Es ist dabei zweitrangig, ob es sich um eine Nebenrechnung handelt oder nicht.

Auch die doppische Buchhaltung kennt nicht nur die Kategorien „Aufwand und Ertrag“, sondern auch „Einnahme und Ausgaben“. Es handelt sich mitnichten um Kategorien, die lediglich im kameralistischen Buchungsstil vorkommen. Wenn Aufwand und Ertrag (im Sinne des betrieblichen Rechnungswesens) bei der Schaffung der „Schuldenbremse“ gemeint gewesen wären, hätte der Verfassungegeber das ohne weiteres zum Ausdruck bringen können. Die Unterschiede zwischen den beiden Rechnungsstilen sind also keine Rechtfertigung für eine unterschiedliche Ausdeutung von Art. 109 Abs. 3 GG. Sie können im Hinblick auf die „Schuldenbremse“ vernachlässigt werden.

Wenn man tatsächlich die Aufnahme von Krediten, die zur Anschaffung von aktivierbaren Wirtschaftsgütern führen, „bei der Berechnung der ‚Schuldenbremse‘ auf Ebene der Länder unberücksichtigt“ lassen will,²⁸ würde das im Ergebnis wieder zu der alten, verwendungsorientierten Bemessung der zulässigen Kreditaufnahme zurückführen. In diesem Zusammenhang sind „aktivierbare Wirtschaftsgüter“ mit „Investitionen“ gleichzusetzen. Damit würden durch die Hintertür alle Abgrenzungsprobleme und die nicht gelöste Abschreibungsproblematik wieder Einzug in das Verfassungsrecht halten. Ein Hauptzweck der Verfassungsänderung würde damit vereitelt.

2. *In welcher Form sollten un-/selbständige Vermögen und Betriebe des Landes bei der Bemessung der zulässigen Verschuldung berücksichtigt werden?*

(i) Rechtlich **unselbständige** (Sonder-)Vermögen und Betriebe des Landes sind bei der Bemessung der zulässigen Verschuldung zu berücksichtigen. Das folgt nicht zuletzt aus der Streichung der entsprechenden Ausnahmeregelung in Art. 115 Abs. 2 GG a.F., die konstitutiv war. Der Haushalt eines rechtlich

²⁸ Dafür *Wieland*, Gutachten (oben Fn. 16), S. 32.

unselbständigen (Sonder-)Vermögens ist zum Haushalt des Landes zu rechnen, auch wenn er nur mit seinen Zuführungen und Ablieferungen veranschlagt wird (Nettobetriebe).²⁹

Allerdings sollen bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen vom Verbot der Kreditfinanzierung unberührt bleiben, Art. 143 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG. Diese Regelung nennt allerdings keine Adressaten. Da jedoch regelmäßig die Länder in diesem Kontext ausdrücklich genannt werden, wenn eine Regelung des Grundgesetzes für sie gelten soll, könnte die Vorschrift so verstanden werden, dass sie nur für Bundeseinrichtungen gelten soll, nicht aber für Sondervermögen und Betriebe der Länder. Andererseits könnte sie aber auch so verstanden werden, dass das Grundgesetz insoweit den Ländern keine Vorgaben machen wollte. Dafür plädiert auch das Gutachten *Wieland*.³⁰

Da die Ausnahmeklausel aber eine systemfremde Durchbrechung darstellt, die eine „Hintertür“ für ein Unterlaufen des grundsätzlichen Kreditaufnahmeverbots darstellt, ist davon abzuraten eine ähnliche Ausnahme in das Landesverfassungsrecht aufzunehmen, auch wenn das Land insoweit frei wäre. Eine sachliche Notwendigkeit ist nicht zu erkennen und es bestand ursprünglich genügend Zeit allfällige Übergangsprobleme schrittweise zu lösen.

(ii) Die Einbeziehung rechtlich **selbständiger** Einrichtungen wirft eine Reihe von schwierigen juristischen, betriebswirtschaftlichen und finanzpolitischen Fragen auf. Aus der grundgesetzlichen Regelung dürfte kein allgemeines Kreditaufnahmeverbot für diese Rechtsträger folgen. In Betracht kommt aber ein Konsolidierungsgebot bei Missbrauch, wie es schon für Art. 115 GG a.F. vor-

²⁹ Sinngemäß ebenso *Waldhoff*, Gutachten (oben Fn. ϕ), S. 48; *Wieland*, Gutachten (oben Fn. 16), S. 42.

³⁰ *Wieland*, Gutachten (oben Fn. 16), S. 43.

geschlagen worden war,³¹ der rechtlich selbständige Einheiten nicht geregelt hatte, auch nicht in seinem Absatz 2.

Wegen der allfälligen Missbrauchsgefahren ist für eine restriktive Regelung zu plädieren. Jedenfalls sollte an eine Sonderregelung für alle Einrichtungen gedacht werden, für die das Land haftet. Das betrifft vor allem, aber nicht nur, Sondervermögen und Betriebe mit Anstaltslast und Gewährträgerhaftung. Eine solche Haftung kann sehr sinnvoll sein, doch müssen die damit verbundenen Gefahren für die Landesfinanzen hinreichend berücksichtigt werden (Beispiel: NRW-Bank). Die Entwicklung in Kärnten (Hypo Alpe Adria, Heta Asset Resolution) ist ein warnendes Beispiel aus jüngster Zeit.³²

Unternehmerische Beteiligungen mit beschränkter Haftung mögen grundsätzlich anders einzustufen sein. Ungelöst ist jedoch trotz des neuen Restrukturierungs- und Abwicklungsregimes für Kreditinstitute³³, die kostspielige Bankenrettungsaktionen auf Kosten der Steuerzahler überflüssig machen sollen, die Problematik „impliziter“ Garantien für Banken in der Trägerschaft des Landes oder seiner Kommunen; ganz zu schweigen vom tatsächlichen Vollzug dieser Regeln, die große Teile der Bevölkerung oder der mittelständischen Wirtschaft einbeziehen würden. Schon theoretisch ist das Zusammenspiel zwischen Einlagensicherung und Bankenabwicklung, auf das es ankommen wird, alles andere als befriedigend gelöst.

Das Land hat in erheblichem Umfang Steuermittel für ein Kreditinstitut (West LB AG) eingesetzt, obwohl seine Haftung beschränkt war. Auch für die Rettung einer regional tätigen Bank (Düsseldorfer Hypo) wurden noch jüngst wieder Steuermittel eingesetzt.

³¹ *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 115 Rn. 58, 61 m. Nachweisen für die verbreitete Zustimmung im Schrifttum.

³² Zur Klage der NRW.Bank vgl. Börsen-Zeitung vom 16. April 2015, S. 2.

³³ Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rats vom 15. Mai 2014, ABl. 2014/L 171/190; Umsetzung in das deutsche Recht durch Artikelgesetz vom 10. Dezember 2014, BGBl. I, 2091-2186.

Die Unterscheidung zwischen sinnvollen Instrumenten und missbräuchlichen Gestaltungen kann im Einzelnen nicht auf der Ebene der Verfassung erfolgen.³⁴ Ein Gesetzgebungsauftrag an den einfachen Gesetzgeber ist aber im Wesentlichen sinnlos, da nicht selten er es ist, dem Schranken zu ziehen sind. Sinnlos war beispielsweise ein Verständnis von Art. 115 Abs. 2 GG, das die Ausgestaltung entscheidender materieller Grenzen für die Kreditaufnahme an den (einfachen) Gesetzgeber delegiert hatte. Entsprechendes gilt für das Maßstäbengesetz, das der Bund auf Wunsch des Bundesverfassungsgerichts³⁵ erlassen hat³⁶ und das im Wesentlichen den Gesetzgeber bei dem Erlass von Vorschriften zum Finanzausgleich binden sollte.³⁷

Der Gesetzgebungsvorschlag von *Waldhoff*³⁸ verfolgt richtige Ziele, doch ist beispielsweise nicht klar, was „einstehen“ bedeuten soll, namentlich im Hinblick auf die großen Risiken aus dem Bankensektor. Auch lädt der Ausgestaltungsauftrag wieder zu Umgehungen ein. Entscheidend wird sein, ob die Rechtsprechung „kreative“ Gestaltungen zur Umgehung des Grundanliegens der „Schuldenbremse“ effektiv unterbindet.

3. *Wie beurteilen Sie die Ausnahmetatbestände von der Schuldenbremse insbesondere in Rheinland-Pfalz?*

Den Ländern ist es verboten, Ausnahmetatbestände einzuführen, die über die in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG ausdrücklich zugelassenen Abweichungen vom grundsätzlichen Kreditaufnahmeverbot hinausgehen. Die ausdrücklich genannten Ausnahmen vom Kreditaufnahmeverbot sind abschließend. Damit ist

³⁴ Zutr. *Waldhoff*, Gutachten, S. 51.

³⁵ BVerfGE 101, 158 (215 ff.).

³⁶ Maßstäbengesetz vom 9. September 2001, BGBl. I, 2302.

³⁷ *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, vor Art. 104a Rn. 61 ff., 65.

³⁸ *Waldhoff*, Gutachten (oben Fn. ϕ), S. 52.

die Materie erschöpfend geregelt. Ein darüber hinausgehender Spielraum für die Landesgesetzgebung besteht nicht.³⁹

Die Schaffung weiterer Ausnahmen ist deshalb auch nicht als „nähere Ausgestaltung“ im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG zu rechtfertigen. Sie würden das Zusammenspiel von Grundregel und genau benannten Ausnahmen leerlaufen lassen. Ungeschriebene Notbefugnisse, wie sie vom Berliner Verfassungsgerichtshof zum alten Recht erwogen worden waren, können Abweichungen von den geschriebenen Regeln des Staatsschuldenrechts nicht rechtfertigen.⁴⁰ Ihre Anerkennung würde eine „bedenkliche Auflösung und Destabilisierung des geschriebenen Finanzverfassungsrechts“ bedeuten.⁴¹ Da die Bewältigung von Notsituationen nun ausdrücklich geregelt ist, muss eine Rechtfertigung durch angebliche Notbefugnisse erst Recht ausscheiden.⁴²

Deshalb kann einzig die Frage sein, ob der vom Land Rheinland-Pfalz geschaffene Ausnahmetatbestand noch unter die Notfallklausel von Satz 2 subsumiert werden kann. Entscheidend ist, ob der Tatbestand eine Notsituation beschreibt, die sich „der Kontrolle des Staates“ entzieht. Die Regelung geht davon aus, dass es auf die (fehlende) Kontrollierbarkeit durch das Land und nicht durch die Bundesrepublik Deutschland ankommt, wenn sie darauf abstellt, dass die Situation auf „dem Land nicht zurechenbare[r]“ Umstände beruhen muss. Es ist allerdings bereits fraglich, ob eine derartige Auslegung mit Sinn und Zweck der Reform zu vereinbaren ist.

³⁹ BT-Drucks. 16/12 410; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 68; weitere Nachweise bei *Wieland*, Gutachten (oben Fn. 16), S. 9.

⁴⁰ Anders *Wieland*, Gutachten (oben Fn. 16), S. 51, unter Heranziehung von BVerfGE 116, 327 (386 ff.), das aber insoweit keinen Anhaltspunkt für eine Ausnahmemöglichkeit bietet.

⁴¹ *Höfling*, Die sog. Extreme Haushaltsnotlage, in: Gemeinwohl und Verantwortung, Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag, 2004, S. 259 (268); *ders.*, Haushaltsverfassungsrecht als Recht minderer Normativität, DVBl. 2006, 934 (934, 938 f.); siehe auch *Waldhoff*, Verfassungsrechtlicher Sparzwang im Landeshaushalt unter den Bedingungen einer „extremen Haushaltsnotlage“, NVwZ 2004, 1062 (1063).

⁴² *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 76.

Darüber hinaus ist zweifelhaft, ob sich eine Haushaltsnotlage, die aus vorangegangenen fiskalpolitischen Entscheidungen des Staates entstanden ist, der Kontrolle des Staates im Sinne dieser Klausel entzieht, selbst wenn die Situation schließlich außer Kontrolle geraten ist. Diese Frage ist eingehend im Zusammenhang mit finanziellen Hilfen der EU im Rahmen der Staatsschuldenkrise diskutiert worden; vor allem für Griechenland, da diese ausdrücklich auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt waren. Die in dieser Vorschrift benutzte Formulierung wurde von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG aufgegriffen.⁴³ Für die Auslegung bieten sich deshalb Parallelen an.

Die Finanzmarktkrise seit 2007 mag ein exogener Schock gewesen sein⁴⁴, doch konnte sie sich nur deswegen zur Staatsschuldenkrise in einigen Staaten entwickeln, weil sie zuvor eine unsolide Haushaltspolitik betrieben hatten. Es ist daher verfehlt, ohne weiteres die Krise - zusammen mit dem teilweisen Zusammenbruch von Sektoren der Finanzmärkte - als ein Ereignis zu beurteilen, das sich der Kontrolle durch den Staat entzieht.⁴⁵ Nur bei einer großzügigen Auslegung und im Hinblick auf die Gesetzesbegründung⁴⁶ mag man das noch bejahen.⁴⁷ Die bloße Existenz einer (extremen) Haushaltsnotlage wird jedoch als nicht ausreichend angesehen.⁴⁸

Die Regelung in Art. 117 Abs. 1 Nr. 2 b LV Rheinland-Pfalz lässt eine bloße Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation genügen, wenn sie auf Rechtsvorschriften beruhen, die dem Land nicht zuzurechnen sind. Das ist aber keine „außergewöhnliche“ Notsituation, auch wenn sie sich der Kontrolle

⁴³ *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl., Supplementum 2010, Art. 109 Rn. 45.

⁴⁴ Dagegen *Heun*, ebda.

⁴⁵ So aber *Waldhoff*, Gutachten (oben Fn. ϕ), S. 63.

⁴⁶ BT-Drucks. 16/12 410, S. 11.

⁴⁷ Vgl. *Siekmann*, in: Möllers/Zeitler (Hrsg.), Europa als Rechtsgemeinschaft, 2013, S. 101 (130 f.) m.w.N.

⁴⁸ *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 115 Rn. 196; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl., Supplementum 2010, Art. 109 Rn. 45.

des Landes entzieht. Im Ergebnis ist daher die Durchbrechung des Kreditfinanzierungsverbots, wie sie in Rheinland-Pfalz normiert worden ist, im Gegensatz zum Gutachten *Wieland*⁴⁹ als unvereinbar mit Art. 109 Abs. 3 GG anzusehen.⁵⁰

4. Welche Regelungen zur Sicherung der Finanzausstattung der Kommunen empfehlen Sie?

Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen betont, dass die kommunale Finanzhoheit in den Schutzbereich der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG fällt.⁵¹ Es hat aber offen gelassen, ob dazu „über die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft hinausgehend“ auch „die angemessene Finanzausstattung der Gemeinden oder jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung gehört“.⁵² Zum Teil entnimmt das Schrifttum dieser Rechtsprechung jedoch bereits eine Anerkennung „der Verpflichtung der Länder“, für eine „aufgabengerechte Finanzausstattung ihrer Kommunen zu sorgen“.⁵³

In jedem Fall dürfte aber schon Art. 78 Abs. 1 LV - und nicht erst Art. 79 LV - eine Finanzausstattungsgarantie enthalten.⁵⁴ Über deren Umfang lässt sich al-

⁴⁹ *Wieland*, Gutachten (oben Fn. 16), S. 51.

⁵⁰ *Gröpl*, Die »Schuldenbremse« in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland, LKRZ 2010, 401 (404); *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 79 a.E.; *Droege*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2014, Art. 117 Rn. 19 ff.; zust. *Waldhoff*, Gutachten (oben Fn. ϕ), S. 66.

⁵¹ BVerfGE 52, 95 (117); 71, 25 (36); implizit auch 83, 363 (386).

⁵² BVerfGE 26, 172 (181); 71, 25 (37); 83, 363 (386).

⁵³ *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010 Art. 78 Rn. 22; anders *Nierhaus*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 28 Rn. 84: deutliche Unterscheidung zwischen Finanzhoheit, angemessene (aufgabengerechte) Finanzausstattung und finanzielle Mindestausstattung.

⁵⁴ VerfGH NRW, NWVBI. 1998, 390 (391); NWVBI. 2003, 261 (263); *Tettinger*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 78 Rn. 32; *Grawert*, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2008, Art. 78 Anm. 9; *Siek-*

lerdings streiten. Sicher ist jedoch, dass dem Gesetzgeber bei der Erfüllung dieser Garantie ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt.⁵⁵ Dabei darf ganz wesentlich auf die finanziellen Möglichkeiten des Landes abgestellt werden. Eine Verletzung der Finanzausstattungsgarantie ist erst dann in Betracht zu ziehen, wenn einer sinnvollen Betätigung der Gemeinde der finanzielle Boden entzogen ist.⁵⁶

Dem Gutachten *Waldhoff* ist insoweit ohne weiteres zuzustimmen, dass das Problem der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen grundsätzlich und nicht im Rahmen der Debatte um die Umsetzung der „Schuldenbremse“ zu lösen ist.⁵⁷ Allerdings ist auch Vorsorge zu leisten, dass die „Schuldenbremse“ nicht als Vorwand verwendet wird, um entweder die Kreditaufnahme vom Land auf die Kommunen zu verlagern oder die bisherige Finanzausstattung übermäßig zu verringern. Ein schlanker Verweis, dass die Rechte der Kommunen aus Art. 78 und 79 LV „unberührt bleiben“ dürfte genügen.

5. *Wie bewerten Sie die Umsetzung der Vorschläge von Prof. Dr. Waldhoff (siehe LT-Information 16/249) im Hinblick auf die Kommunen und insbesondere seine Argumentation der indirekten Einbeziehung der Kommunen in die Schuldenbremse über mögliche Sanktionszahlungen?*

Zutreffend legt das Gutachten *Waldhoff* dar, dass sich das Kreditfinanzierungsverbot von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG nur auf die Haushalte des Bundes

mann, Die Spielbankenabgabe und die Beteiligung der Gemeinden an ihrem Aufkommen – zugleich ein Beitrag zu den finanzverfassungsrechtlichen Ansprüchen der Gemeinden, in: *Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat*, Festschrift für Friedrich E. Schnapp zum 70. Geburtstag, herausgegeben von Hermann Butzer, Markus Kaltenborn, Wolfgang Meyer, Berlin, 2008, S. 319 (342 f.); *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), *Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen*, 2010, Art. 78 Rn. 22.

⁵⁵ VerfGH NRW, NWVBl. 1998, S. 390 (392).

⁵⁶ Vgl. *Siekman*, Die Spielbankenabgabe und die Beteiligung der Gemeinden an ihrem Aufkommen – zugleich ein Beitrag zu den finanzverfassungsrechtlichen Ansprüchen der Gemeinden, in: *Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat*, Festschrift für Friedrich E. Schnapp zum 70. Geburtstag, herausgegeben von Hermann Butzer, Markus Kaltenborn, Wolfgang Meyer, 2008, S. 319 (342 f.).

⁵⁷ *Waldhoff*, Gutachten (oben Fn. ϕ), S. 46.

und der Länder bezieht und damit ein „klares Rechtsträgerprinzip“ verfolgt.⁵⁸ Das Gutachten *Wieland* betont, dass die Kommunen eindeutig nicht unmittelbar an das Verbot der strukturellen Neuverschuldung gebunden seien.⁵⁹ Da sie aber finanzverfassungsrechtlich Teile der Länder sind,⁶⁰ wäre an eine mittelbare Einbeziehung zu denken. Die Entstehungsgeschichte spricht jedoch eindeutig dagegen. Das schließt aber – wie im Gutachten *Waldhoff* dargelegt⁶¹ - nicht aus, dass die Länder aus eigener Entscheidung die Kreditaufnahmemöglichkeiten von Kommunalkörperschaften insgesamt oder zumindest die Inanspruchnahme bestimmter sog. Finanzprodukte, die regelmäßig mit hohen (versteckten) Risiken verbunden sind und letztlich nur den Nettogewinn der anbietenden Kreditinstitute vergrößern, verbieten (z.B. Fremdwährungskredite; „cross border leasing“, strukturierte Anleihen u.ä.).

Es bleibt aber in jedem Fall die Verantwortlichkeit der Länder für ihre Kommunen im Rahmen von Art. 109 Abs. 2 GG, da sich die Defizitregeln der EU (Art. 126 Abs. 1 und 2 AEUV) und der völkerrechtlichen Abkommen von Mitgliedstaaten zur Gewährleistung stabiler Staatsfinanzen (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion⁶² - SKS-Vertrag - „Fiskalpakt“) auf den Gesamtstaat unter Einbeziehung der Sozialversicherungsträger und Kommunalkörperschaften beziehen. Allerdings können konkrete Regeln für das Landesrecht dogmatisch sauber kaum aus Art. 109 Abs. 2 GG abgeleitet werden.

Immerhin bietet die Verteilung der Lasten aus Sanktionsmaßnahmen der EU wegen Verstoßes gegen Defizitregeln einen Anhaltspunkt. Die Ländergesamtheit hat zu 35% diese Lasten zu tragen, Art. 109 Abs. 5 Satz 1 GG. Davon

⁵⁸ *Waldhoff*, Gutachten (oben Fn. φ), S. 38.

⁵⁹ *Wieland*, Gutachten (oben Fn. 16), S. 42; im Ergebnis ebenso *Waldhoff*, Gutachten (oben Fn. φ), S. 38.

⁶⁰ *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 104a Rn. 9 f. m.w.N.

⁶¹ *Waldhoff*, Gutachten (oben Fn. φ), S. 38 f.

⁶² Vom 2. März 2012, BGBl. II, 1006.

werden 65% auf die Länder nach ihrem „Verursachungsbeitrag“ verteilt, Art. 109 Abs. 5 Satz 2 GG. Als Verursachungsbeitrag rechnet das dazu ergangene Ausführungsgesetz des Bundes auch die Defizite der Kommunalkörperschaft, so dass schon aus diesem Grund ein erhebliches Interesse des Landes besteht, die Kreditaufnahme der Kommunalkörperschaften bei der zulässigen Verschuldung einzubeziehen.

Nach den Erfahrungen der Vergangenheit besteht – wie bereits erwähnt – auch die reale Gefahr, dass das Kreditaufnahmeverbot für die „Normallage“ durch eine Verschiebung der Kreditaufnahme auf die kommunale Ebene unterlaufen wird. Bei einem eindeutigen Missbrauch ist an eine Einbeziehung dieser Kreditaufnahme bei der Beurteilung zu erwägen, auch wenn sie dogmatisch schwer abzuleiten ist.⁶³

Eine ausdrückliche Anerkennung der Verantwortlichkeit des Landes für die Schuldenpolitik seiner Gemeinden im Hinblick auf die europarechtlichen Vorgaben für den Gesamtstaat ist daher im Sinne des Vorschlags von *Waldhoff*⁶⁴ zu empfehlen; schlankerer Formulierungsvorschlag: „Artikel 78 und 79 bleiben unberührt. Das Land berücksichtigt seine Verantwortlichkeit für die Kreditaufnahme der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Artikel 109 Absatz 2 und 5 des Grundgesetzes für die [nicht: „der“] Bundesrepublik Deutschland.“

6. *Sind Ausgleichskonten/automatische Haushaltssperren wirksame Instrumente der Schuldenbegrenzung?*

Es bestehen noch keine genügenden Erfahrungen mit der tatsächlichen Wirkung von Ausgleichs- oder Kontrollkonten, doch erscheint es plausibel, dass sie Transparenz im Hinblick auf die Tragfähigkeit der Finanzpolitik erzeugen und damit mittelbar auch Druck auf die Entscheidungsträger ausüben, sich re-

⁶³ Vgl. *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 85.

⁶⁴ *Waldhoff*, Gutachten (oben Fn. ϕ), S. 47.

gelkonform zu verhalten. Auch können die finanziellen Dimensionen von bereits vollzogenen verfassungswidrigen Haushaltsgesetzen – eventuell nach entsprechenden Gerichtsentscheidungen – publik gemacht werden.⁶⁵ Verbunden mit einer verfassungsrechtlich angeordneten Rückführungspflicht könnte tatsächlich ein Anreiz geschaffen werden, sich genau an die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu halten.⁶⁶

Derselbe Effekt könnte aber möglicherweise auch schon nach geltendem Recht dadurch erzielt werden, dass die Nichtigkeitklärung eines Haushaltsgesetzes durch den Verfassungsgerichtshof ernst genommen würde. Es müsste in diesem Fall - auch nach Ablauf der Haushaltsperiode - ein Nachtragshaushalt erlassen werden, der den festgestellten Verfassungsverstoß repariert. Dies könnte effektiv im Falle einer verfassungswidrigen Kreditaufnahme nur durch eine entsprechend hohe Nettotilgung von Schulden erfolgen. Insoweit trifft zwar die Bemerkung im Gutachten *Waldhoff* tatsächlich zu, dass der verfassungsgerichtliche Nichtigkeitsausspruch „wenig greifbare praktische Folgen“ hat. Dieser Zustand könnte aber leicht durch eine konsequente Anwendung des geltenden Rechts beseitigt werden. Im Ergebnis hätte das denselben Effekt wie die Einführung eines Kontrollkontos mit der Pflicht zur Rückführung von Schulden.

Haushaltssperren entfalten ihre Wirksamkeit primär gegenüber der Exekutive beim Vollzug eines Haushalts. Den Haushaltsgesetzgeber vermögen sie aber wohl kaum wirksam zu bremsen.

7. *Welche haushalterischen Auswirkungen ergeben sich aus den möglichen Sanktionsinstrumentarien einer Schuldenbremse (automatische Haushaltssperre oder Teilhaushaltssperre, einen automatischen Zuschlag zur Einkommensteuer, eine automatisierte globale Minderausgabe etwa in Gestalt eines*

⁶⁵ *Waldhoff*, Gutachten (oben Fn. ϕ), S. 86.

⁶⁶ Dafür *Waldhoff*, Gutachten (oben Fn. ϕ), S. 87.

bestimmten prozentualen Anteils des Haushaltsvolumens sowie eine „Strafzahlung“ des Landes in Höhe eines prozentual im Vorhinein festgelegten Haushaltsanteils)?

Die begrenzte Wirksamkeit von (Teil-)Haushaltssperren ist bereits bei Frage 7 skizziert worden. Zuschläge zur Einkommensteuer, automatisch angeordnete globale Minderausgaben und Strafzahlungen sind prinzipiell erwägenswerte Sanktionen. Zuschläge zur Einkommensteuer bedürfen aber wegen Art. 105 Abs. 2 GG einer bundesgesetzlichen Grundlage. Für Strafzahlungen ist ebenfalls eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich, wenn das Verhalten des Landeshaushaltsgesetzgebers gesteuert werden soll. Fraglich ist zudem, an wen die Zahlungen zu leisten wären. Lediglich für den Haushaltsvollzug durch die Exekutive mag Landesrecht ausreichen. Hier dürfte aber nicht das eigentliche Problem für die Durchsetzung der „Schuldenbremse“ liegen. Entsprechendes gilt für automatisch angeordnete globale Minderausgaben.

Nach den Erfahrungen der Vergangenheit dürfte das Hauptproblem in einer nur wenig kaschierten mangelnden Rechtstreue des Landesgesetzgebers und der Überdehnung von Ausnahmeklauseln liegen. Aber auch dafür dürfte regelmäßig eine Mitwirkung des Landesparlaments erforderlich sein. Deshalb ist der Einschätzung des Gutachtens *Waldhoff* zuzustimmen, dass diese Instrumente nicht geeignet sind, Verstößen gegen die Landesverfassung durch den Gesetzgeber zu begegnen.⁶⁷ Allenfalls automatische Ausgabenkürzungen mögen unmittelbar wirken, doch dürfte ein Haushaltsgesetz, das erkennbar gegen die „Schuldenbremse“ verstößt, nicht unterzeichnet und verkündet werden. Wenn ein Verstoß aber nicht erkennbar ist, bestünde erhebliche Unsicherheit in weiten Teilen der Landesverwaltung, da nicht klar wäre, in welchem Umfang Ausgaben geleistet werden dürften.

⁶⁷ *Waldhoff*, Gutachten (oben Fn. ϕ), S. 88.

8. *Zu den Ausführung von Herrn Prof. Dr. Waldhoff zu Sanktionsmechanismen, Kontrollkonto, Ausweichinstrumente (siehe LT-Information 16/249) – wie regeln das andere Bundesländer praktisch?*

Dazu liegen mir keine Erkenntnisse vor.

9. *Was bedeutet die rechtliche Einführung einer Schuldenbremse faktisch bereits heute für die Finanzplanung für das Land Nordrhein-Westfalen?*

Das Grundgesetz schreibt den Ländern keinen „konkreten Pfad“ zum Abbau ihrer Finanzierungsdefizite bis zum Wirksamwerden der „Schuldenbremse“ nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 zum 1. Januar 2020 vor.⁶⁸ Nur den Empfängern von Konsolidierungshilfen sind jährliche Abbauschritte vorzugeben, Art. 143d Abs. 2 Satz 5 GG. Allerdings besteht auch für die anderen Länder eine verfassungsrechtliche Pflicht, so rechtzeitig mit dem Abbau von Defiziten zu beginnen, dass ein ohne Kreditfinanzierung ausgeglichener Haushalt für das Haushaltsjahr 2020 realisiert werden kann, Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG. In der Übergangsphase bis Ende 2019 dürfen landesrechtliche Regelungen noch von dem Kreditaufnahmeverbot abweichen. Daraus folgt, dass die Regelung von Art. 83 LV in dieser Zeit weiter gelten würde, wenn sie nicht aufgehoben wird.⁶⁹

Wenn während der Übergangsphase bereits eine neue Regelung verabschiedet wird, kann diese sofort in Kraft treten. Sie ist dann bei der Haushaltsgesetzgebung und der Finanzplanung zu berücksichtigen. Ihr Inkrafttreten kann aber auch hinausgeschoben werden; längstens bis zum 1. Januar 2020.

Im Ergebnis muss bei der (mittelfristigen) Finanzplanung des Landes das Wirksamwerden der „Schuldenbremse“, also das grundsätzliche Verbot der

⁶⁸ Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 143d Rn. 10.

⁶⁹ Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 143d Rn. 9.

Nettoneuverschuldung beachtet werden. Wenn eine Neuregelung schon früher in Kraft gesetzt wird, muss das entsprechend berücksichtigt werden.

Der Landesrechnungshof von Nordrhein-Westfalen bezweifelt aber, dass die bisher unternommenen Schritte in der Finanzplanung ausreichen.⁷⁰

10. *Laut Medienberichten und der Einschätzung renommierter Experten wird aufgrund der digitalen Revolution und der damit verbundenen Automatisierung in den kommenden Jahren bis zu ein Drittel aller Arbeitsplätze wegfallen. Glauben Sie, dass unter diesen Bedingungen und ihren Implikationen (Einbruch der Steuereinnahmen und Belastung der Sozialsysteme) eine Einhaltung der Schuldenbremse durch die öffentliche Hand mittelfristig als realistisch angesehen werden kann?*

Ob es tatsächlich zu dem in der Frage angenommenen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nach Arbeit kommt, kann ich nicht beurteilen. Wenn man sie aber als gegeben unterstellt, müssen weitere makroökonomische Parameter, namentlich zur Entwicklung des Arbeitsangebots festgelegt werden, um die Frage beantworten zu können.

Aus der gewählten Formulierung („digitale Revolution“, „Automatisierung“) entnehme ich, dass von einer Effizienzsteigerung ausgegangen wird, die dazu führt, dass ein vorgegebenes Güterangebot mit „bis zu einem Drittel“ weniger Einsatz des Faktors Arbeit erzeugt werden kann. Ob daraus eine entsprechend große Unterbeschäftigung des Faktors Arbeit folgt, hängt von der demographischen Entwicklung und der Steuerung der – legalen *und* illegalen – Einwanderung ab. Eine Abschätzung der Folgen für das Steueraufkommen und die Belastung der Sozialsysteme ist nicht trivial. Sie kann hier nicht geleistet werden, da zu einem nennenswerten Teil gegenläufige Entwicklungen über einen längeren Zeitraum mit erheblichen Prognoseunsicherheiten zu quantifi-

⁷⁰ Jahresbericht 2014, S. 67.

zieren wären. Sie hängt zudem maßgebend von Annahmen über das zur Verfügung stehende Arbeitsangebot ab, das nicht feststeht (z.B. Frauenerwerbsquote, Ausbildungsdauer, Renteneintrittsalter, Zuwanderung, Wochenarbeitszeit).

Falls es aber tatsächlich zu den mit der Frage unterstellten Folgen kommen sollte, ist im Wesentlichen aus zwei Gründen eine Nettokreditaufnahme weder notwendig noch zielführend:

- Annahmegemäß ist wegen der Effizienzgewinne von einem konstanten Güterangebot auszugehen, so dass bei konstanter Einwohnerzahl insgesamt keine Wohlstandsverluste zu befürchten wären, selbst wenn ein Drittel des Arbeitsangebots nicht mehr benötigt würden. Verteilungswirkungen müssen dabei an dieser Stelle unberücksichtigt bleiben.
- Eine (Erhöhung der) Nettokreditaufnahme wäre in einem solchen Umfeld sinnlos. Sie könnte auf Dauer an dieser Entwicklung nichts ändern, da es sich – ebenfalls annahmegemäß – um technologisch bedingte Effizienzgewinne handeln würde.

11. *Glauben Sie, dass unter den Restriktionen der Schuldenbremse die nötigen Investitionen (z.B. in Infrastruktur und in Bildung) zur Bewältigung der digitalen Revolution durchgeführt werden können? Oder könnte die Schuldenbremse zur Investitionsbremse werden?*

Es gibt gute Gründe dafür, öffentliche Investitionen - im Sinne der bisherigen Definition – durch Kredite zu finanzieren. Damit könnte das Postulat des „pay as you go“ verwirklicht werden. Das ist nicht nur eine Frage der gerechten intertemporalen Lastenverteilung, sondern auch einer fairen Beteiligung von Zuwanderern an den Lasten der Finanzierung einer – im Vergleich zu den meisten Herkunftsländern – immer noch exzellenten Infrastruktur.

Eine Kreditfinanzierung von öffentlichen Investitionen ist dennoch weder juristisch noch ökonomisch zwingend geboten. Auch öffentliche Investitionen kön-

nen ohne weiteres durch die Erhebung von hinreichend hohen Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge) finanziert werden. Die Schuldenbremse muss deshalb nicht zu einer Investitionsbremse werden. Mittelfristig ist die Höhe der Investitionsausgaben eine politische Entscheidung und spiegelt die wahren Präferenzen (*revealed preferences*) der Politik wider; möglicherweise eben auch für den Gegenwartskonsum und gegen die Zukunftssicherung.

Die jüngst erfolgte Aufweichung des Investitionsbegriffs durch die Neufassung des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung spricht sogar eher dafür, auf die Unterscheidung zwischen öffentlichen Investitionen und sonstigen Staatsausgaben völlig zu verzichten. Alle Staatsausgaben wären dann als Konsum zu betrachten, wie das in einigen anderen großen Volkswirtschaften traditionell geschieht.

12. *Ergibt sich aus der digitalen Revolution die Notwendigkeit, spezifische Ausnahmen für die Einhaltung der Schuldenbremse zu definieren?*

Aus den vorangehenden Ausführungen folgt bereits, dass eine solche Notwendigkeit nicht ersichtlich ist. Zudem wären solche Ausnahmen mit den zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes in Art. 109 Abs. 3 nicht zu vereinbaren und daher nichtig.

Frankfurt am Main, 16. April 2015

Prof. Dr. Dr. h.c. Helmut Siekmann

Mündliche Einführung

1. Nicht erst durch die Föderalismusreform ist eine „Schuldenbremse“ eingeführt worden. Es gab schon seit langer Zeit staatschuldenrechtliche Regelungen, die zumindest auch dazu dienten eine übermäßige Kreditfinanzierung staatlicher Aufgaben zu verhindern.
2. Diese Regelungen sind nur recht häufig nicht beachtet worden, vor allem die vor der großen Haushaltsrechtsreform von 1967/69 und die vor der Reform von 2009 geltenden Vorschriften.
3. In der Sache gab es gute Gründe für die bisher geltende Regelung, welche die Kreditaufnahme an die Ausgaben des Staates für Investitionen gebunden hat, wenn sie denn zweckgerecht interpretiert und peinlich genau beachtet worden wäre. Die neue Regelung, also die „Schuldenbremse“ versucht diese Gefahren zu verringern, völlig beseitigt sind sie aber keineswegs.
4. Einigkeit besteht bei den beiden Gutachtern und auch im Schrifttum, dass die neue Regelung unmittelbar anwendbares Recht für die Länder geschaffen hat.
5. Das danach geltende rigorose Verbot der Kreditfinanzierung kann etwas gelockert werden, wenn der Landesgesetzgeber Spielräume ausnutzt, die das Grundgesetz ihm insoweit eingeräumt hat. Das haben Politik, Medien, Interessenvertreter und nicht zuletzt auch ökonomische Sachverständige im Verfahren der Volksabstimmung in Hessen nicht verstanden oder verstehen wollen. Wie ich selbst erleben durfte, wurde verbreitet darüber gestritten, ob eine „Schuldenbremse“ eingeführt werden sollte; und zwar konstitutiv und nicht darüber, ob die ohnehin geltende Regelung durch die Tätigkeit des Verfassungsgebers gelockert werden sollte.
6. Die implizite Staatsverschuldung, die ein gefährliches Ausmaß auch für das Land hat, ist vom Wortlaut der Regelung nicht erfasst.

7. Ein Problem stellt die Einbeziehung von rechtlich selbständigen Einheiten unter Einschluss der Kommunen in die Regelungen zur Kreditaufnahme dar. Sie sind zwar nur in Missbrauchsfällen unmittelbar erfasst, doch besteht eine mittelbare Einbeziehung über Art. 109 Abs. 2 und 5 GG.

8. Der Buchungsstil, Doppik oder Kameralistik, hat keine nennenswerte Auswirkung auf die staatsschuldenrechtlichen Regelungen.

IMFS WORKING PAPER SERIES

Recent Issues

97 / 2015	José María Liberti Amit Seru Vikrant Vig	Information, Credit, and Organization
96 / 2015	Patrick Tuschl	Rechtsgrundlagen für die Vereinbarkeit von Finanzhilfen für Kreditinstitute mit dem Beihilferecht der EU im Rahmen der Finanzmarktkrise
95 / 2015	Athanasios Orphanides	Fear of Liftoff: Uncertainty, Rules and Discretion in Monetary Policy Normalization
94 / 2015	Bettina Brüggemann Jinhyuk Yoo	Aggregate and Distributional Effects of Increasing Taxes on Top Income Earners
93 / 2015	Tobias H. Tröger	Regulatory Influence on Market Conditions in the Banking Union
92 / 2015	Janis Skrastins Vikrant Vig	How Organizational Hierarchy Affects Information Production
91 / 2015	Florian Hoffmann Roman Inderst Marcus Opp	Regulating Deferred Incentive Pay
90 / 2015	Helmut Siekmann	The Legality of Outright Monetary Transactions (OMT) of the European System of Central Banks (publ. in: Rövekamp / Bälz / Hilpert (eds.), Central Banking and Financial Stability in East Asia, 2015, pp. 101-123)
89 / 2015	Helmut Siekmann	The Legal Framework for the European System of Central Banks (publ. in: Rövekamp / Bälz / Hilpert (eds.), Central Banking and Financial Stability in East Asia, 2015, pp. 43-86)
88 / 2015	Florian Deuffhard Dimitris Georgarakos Roman Inderst	Financial Literacy and Savings Account Returns
87 / 2015	Falko Fecht Roman Inderst Sebastian Pfeil	A Theory of the Boundaries of Banks with Implications For Financial Integration and Regulation
86 / 2015	Markus Behn Rainer Haselmann Thomas Kick Vikrant Vig	The Political Economy of Bank Bailouts

85 / 2014	Elena Afanasyeva Jochen Güntner	Lending Standards, Credit Booms and Monetary Policy
84 / 2014	Athanasios Orphanides	Are Rules and Boundaries Sufficient to Limit Harmful Central Bank Discretion? Lessons from Europe
83 / 2014	Tobias H. Tröger	How Special Are They? – Targeting Systemic Risk by Regulating Shadow Banking
82 / 2014	Markus Behn Rainer Haselmann Vikrant Vig	The Limits of Model-Based Regulation
81 / 2014	Volker Wieland Maik Wolters	Is there a threat of self-reinforcing deflation in the Euro area? A view through the lens of the Phillips curve
80 / 2014	Hermann Remsperger	Der makroprudenzielle Komplex: der Prozess, das Schloss, das Urteil
79 / 2014	Athanasios Orphanides	What Happened in Cyprus? The Economic Consequences of the Last Communist Government in Europe
78 / 2014	Michael Binder Marcel Bluhm	On the Conditional Effects of IMF Loan Program Participation on Output Growth
77 / 2014	Helmut Siekmann	Zur Offenlegung der Bezüge von Sparkassenführungskräften im Internet
76 / 2013	Y. Emily Yoo	Financial Regulation and Supervision Across Business Lines in the United States – Financial Holding Companies post Gramm-Leach-Bliley Act
75 / 2013	Athanasios Orphanides	Is Monetary Policy Overburdened?
74 / 2013	Tilman Bletzinger Volker Wieland	Estimating the European Central Bank's "Extended Period of Time"
73 / 2013	Tobias H. Tröger	The Single Supervisory Mechanism – Panacea or Quack Banking Regulation?
72 / 2013	Matthias Burgert Sebastian Schmidt	Dealing with a Liquidity Trap when Government Debt Matters: Optimal Time-Consistent Monetary and Fiscal Policy
71 / 2013	Helmut Siekmann Volker Wieland	The European Central Bank's Outright Monetary Transactions and the Federal Constitutional Court of Germany (publ. partially as "The question before the court", in: Economist, June 18, 2013)
70 / 2013	Elena Afanasyeva	Atypical Behavior of Credit: Evidence from a Monetary VAR