

**Professor Dr. Ulrich Häde**  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
insbesondere Verwaltungsrecht,  
Finanzrecht und Währungsrecht  
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)  
Postfach 1786, 15207 Frankfurt (Oder)



An den  
Finanzausschuss  
per E-Mail 11. März 2010

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 17/536**

Tel.: (0335) 55 34-2670  
Fax: (0335) 55 34-2525  
Tel. Sekretariat: (0335) 55 34-2411  
E-Mail: Haede@euv-frankfurt-o.de  
www.jura.euv-ffo.de/finanzrecht

**Schriftliche Stellungnahme  
zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses  
und des Innen- und Rechtsausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtags  
am 25. März 2010  
zur „Schuldenbremse“ (LT-Drs. 17/186, 17/193, 17/205 und Umdruck 17/348)**

**I. Europarechtlicher Rahmen der Schuldenbegrenzung**

Art. 109 Abs. 2 GG schreibt vor, dass Bund und Länder die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Art. 104 EGV, der am 1.12.2009 durch Art. 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ersetzt wurde, gemeinsam erfüllen. Im Kern bestehen diese Verpflichtungen darin, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Als Referenzwerte für eine auf Dauer tragbare Haushaltslage gelten die im Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festgelegten Werte für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit bzw. dem Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen. Der Referenzwert für das Defizit beträgt 3 % des BIP, der für den Schuldenstand 60 % des BIP.

Diese Werte markieren die jeweilige Obergrenze. Sie beruhen auf der Überlegung, dass ein Haushaltsdefizit von 3 % längerfristig zu einem Schuldenstand von 60 % des BIP führt. Diese Rechnung geht allerdings nur auf, wenn das nominale Wachstum gleichzeitig 5 % beträgt. In der Logik dieser Regelungen liegt es, dass das öffentliche Defizit umso weiter unter dem Wert von 3 % liegen muss, je mehr das Wachstum unter 5 % bleibt. Im so genannten Stabilitäts- und Wachstumspakt, der die primärrechtlichen Regelungen über die Haushaltsdisziplin sekundärrechtlich ergänzt und konkretisiert, ist deshalb das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts verankert. Nur wer in wirtschaftlich normalen oder guten Zeiten möglichst weitgehend auf die Kreditaufnahme verzichtet, ist in der Lage, die Referenzwerte auch in schwierigeren Phasen einzuhalten.

Nach Art. 3 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sind die Regierungen der Mitgliedstaaten für die Defizite des gesamten Staatssektors verantwortlich. Dadurch soll die Wirksamkeit des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit gewährleistet werden. Für Deutschland ergibt sich daraus die unionsrechtliche Festlegung, dass Ansprechpartner der Union die Bundesregierung ist.

Das Unionsrecht schreibt in Art. 3 des Protokolls weiter vor, dass die „Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus den Verträgen ergebenden Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen.“ Daraus lässt sich die Pflicht des Bundes ableiten, die unionsrechtlich vorgegebene Haushaltsdisziplin innerstaatlich umzusetzen. Daraus ergab sich die Notwendigkeit zu verbindlichen innerstaatlichen Regelungen. Die neue Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG ist daher nicht allein eine Konsequenz politischer Überlegungen zur Generationengerechtigkeit. Sie erfüllt vielmehr die verbindlichen unionsrechtlichen Vorgaben, zu deren Umsetzung Deutschland bereits seit längerer Zeit verpflichtet gewesen wäre.

## **II. Pflichten der Länder**

Art. 109 Abs. 3 GG gilt mit der in Art. 143d GG vorgesehenen zeitlichen Verzögerung auch für die Länder. Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG regeln die Länder die nähere Ausgestaltung der Schuldenbegrenzung für ihre Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen selbst. Soweit Art. 109 Abs. 3 GG keine zwingenden Vorgaben enthält, haben die Länder einen gewissen Regelungsspielraum. Das grundsätzliche Verbot der Nettoneuverschuldung schreibt Art. 109 Abs. 3 GG aber ebenso fest wie die abschließende Aufzählung der Ausnahmesituationen und die Pflicht, eine Tilgungsregelung vorzusehen.

Sollten die Länder ihr Staatsschuldenrecht bis zum 31.12.2019 nicht entsprechend angepasst haben, ergibt sich unmittelbar aus Art. 109 Abs. 3 und Art. 143d Abs. 1 Satz 2 und 3 GG eine auf die erwähnten Ausnahmesituationen beschränkte Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme. Entgegenstehendes Landesrecht wäre wegen Art. 31 GG nicht mehr anwendbar. Daher ist es notwendig, die Landesverfassung rechtzeitig an die Vorgaben des Grundgesetzes anzupassen.

### **III. Regelungstechnik**

Formulierungen, die von Art. 109 Abs. 3 GG abweichen, könnten zu Auslegungsproblemen führen. Andererseits könnte es verfassungspolitisch weniger wünschenswert erscheinen, in der Landesverfassung nur auf Art. 109 Abs. 3 GG zu verweisen. Vor diesem Hintergrund dürfte es sinnvoll sein, in der Landesverfassung zwar eine eigene Regelung zu treffen, dort aber den Wortlaut von Art. 109 Abs. 3 GG so weit wie nötig zu übernehmen.

### **IV. Die vorliegenden Entwürfe**

#### **1. Grundsätzliche Erfüllung der Umsetzungspflicht**

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD (LT-Drs. 17/186) entspricht den vorstehenden Überlegen in dem vorgeschlagenen neuen Art. 53 Abs. 2 der Landesverfassung. Jedenfalls die Sätze 1 bis 4 und 6 stellen eine zulässige Form der Umsetzung der bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben dar.

Das Gleiche gilt für den Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP (LT-Drs. 17/193). Es sollte allerdings geprüft werden, ob Abs. 3 Satz 1 tatsächlich auch Abweichungen von Abs. 2 zulassen muss. Zulässig ist dieses Vorgehen, da Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Regelungen im Sinne von Art. 53 Abs. 2 LV n.F. in das Ermessen der Länder stellt. Sein Sinn erschließt sich aber nicht ohne weiteres.

Art. 53 Abs. 3 LV n.F. sieht vor, dass der Landtag nur mit absoluter Mehrheit über Ausnahmen beschließt. Diese Regelung ist zulässig, allerdings bundesrechtlich nicht vorgeschrieben. Sie übernimmt im Wesentlichen die in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG für den Bund geltende Regelung. Der neu gefasste Art. 53 der Landesverfassung soll in Anlehnung an Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG den Inhalt des zu erlassenden Ausführungsgesetzes näher beschreiben. Auch dagegen bestehen keine rechtlichen Bedenken.

#### **2. Einschränkung in LT-Drs. 17/186**

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD sieht in dem neu gefassten Art. 53 Abs. 2 Satz 5 LV eine Einschränkung vor. Danach sollen die Sätze 1 bis 4 keine Anwendung finden, „soweit und solange Regelungen des Bundes zu Einnahmeverlusten des Landes oder zu sonstigen Belastungen für den Landeshaushalt führen, die nicht anderweitig ausgeglichen werden.“

Diese Regelung würde dem Land die Kreditaufnahme auch außerhalb der in Art. 109 Abs. 3 GG zugelassenen Ausnahmen offen halten. Darin läge ein Verstoß gegen diese bundesverfassungsrechtliche Vorgabe. Eine solche landesverfassungsrechtliche Vorschrift wäre nichtig und daher unanwendbar.

Man könnte erwägen, eine Kreditaufnahme dann für zulässig zu halten, wenn bundesgesetzliche Regelungen zu Belastungen für den Landeshaushalt führen und nicht anderweitig kompensiert werden können. In einer Situation, in der es objektiv unmöglich wäre, die zusätzlichen Belastungen durch Einnahmenerhöhungen oder Ausgabenkürzungen auszugleichen, mag ein Abweichen von den bundesrechtlichen Vorgaben rechtlich nicht vorwerfbar sein. Das bloße Abstellen darauf, ob der Bund zusätzliche Belastungen selbst ausgleicht, ist demgegenüber verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

### **3. Einbeziehung der Kommunen**

Die Änderungsanträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (LT-Drs. 17/205) sowie der Fraktion des SSW (Umdruck 17/348) zu dem Gesetzentwurf in LT-Drs. 17/193 schlagen vor, das in Art. 53 Abs. 1 LV n.F. zu verankernde grundsätzliche Gebot des Haushaltsausgleichs ohne Kreditaufnahme unter den Vorbehalt der „Wahrung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen“ zu stellen.

Art. 109 Abs. 3 GG sieht einen solchen Vorbehalt nicht vor. Das Grundgesetz geht davon aus, dass die Ländern im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eine Finanzausstattung erhalten, die ihnen die Wahrnehmung ihrer Aufgaben, zu denen auch die finanzielle Ausstattung der Kommunen gehört, ermöglicht. Künftig werden im Finanzausgleich die zusätzlich durch die Schuldenbremse eingeschränkten Möglichkeiten der Länder zur Einnahmenerzielung angemessen Berücksichtigung finden müssen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht zulässig, das Gebot des Haushaltsausgleichs ohne Kredite in der Landesverfassung unter Hinweis auf verfassungsrechtliche Aufgaben, die ohnehin an anderer Stelle berücksichtigt werden müssen, einzuschränken. Der vorgeschlagene Vorbehalt würde daher gegen Art. 109 Abs. 3 GG verstoßen.

Frankfurt (Oder), den 11. März 2010



Professor Dr. Ulrich Häde