



Landesrechnungshof Brandenburg

Beratungsbericht

an den Landtag

gemäß § 88 Absatz 2 LHO

über die mögliche Ausgestaltung einer
Schuldenbremse im Land Brandenburg

I 2 – 34 03

Dieser Beratungsbericht wurde am 23. Mai 2018 von dem Kleinen Kollegium des Landesrechnungshofes Christoph Weiser und Dr. Sieglinde Reinhardt schlussgezeichnet.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Anlagenverzeichnis.....	4
Abkürzungsverzeichnis	5
0 Wesentliche Ergebnisse.....	7
1 Vorbemerkung	10
2 Gegenstand und Zielsetzungen des Berichts.....	11
3 Die bisherige grundgesetzliche Ausgestaltung zur Schuldenregulierung	12
3.1 Artikel 115 Absatz 1 GG a. F.	12
3.1.1 Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	12
3.1.2 Konkretisierung des Begriffs des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	13
3.2 Revisionsbedürftigkeit des Artikels 115 GG a. F.	14
4 Anpassung an europäische Vorgaben.....	14
4.1 Europäischer Rechtsrahmen	14
4.2 Close-to-Balance or in Surplus-Grundsatz	15
5 Aktuelle Rechtslage.....	16
5.1 Artikel 109 Absatz 3 GG	16
5.1.1 Verfassungsrechtliche Bedenken.....	17
5.1.2 Grundsatz ausgeglichener Haushalte	18
5.1.3 Ausnahmen vom Verbot der Kreditaufnahme	19
5.1.4 Einnahmen aus Krediten.....	20
5.1.5 Adressat des Artikels 109 Absatz 3 GG	20
5.1.6 Regelungsnotwendigkeit.....	21
5.2 Konkretisierung der Schuldenbremse des Bundes in Artikel 115 GG.....	22
5.3 Stabilitätsrat.....	22
5.4 Inkrafttreten/Übergangsregelungen	23
6 Die Schuldenbremse in den Ländern	23
7 Pro und Contra der Schuldenbremse auf verfassungsrechtlicher Ebene	25
7.1 Schuldenbremse überhaupt landesrechtlich regeln.....	25
7.2 Schuldenbremse als hohes Verfassungsgut des Landes	26
7.3 Die Statik einer Verfassungsnorm.....	26

7.4	Möglichkeiten der verfassungsgerichtlichen Überprüfung	26
7.5	Streichung des Artikels 103 der Landesverfassung	27
8	Regelungsmöglichkeiten einer landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse.....	27
8.1	Grundsätzliches zu den Regelungsmaterien.....	27
8.2	Notlagenbedingte Neuverschuldung	28
8.2.1	Tatbestandsvoraussetzungen.....	28
8.2.2	Mögliche Festlegungen des Landesgesetzgebers	29
8.2.3	Konkurrenzverhältnis der Ausnahmeregelungen	32
8.2.4	Beispiele landesrechtlicher Umsetzungen	32
8.3	Konjunkturbedingte Neuverschuldung	38
8.3.1	Tatbestandsvoraussetzungen.....	38
8.3.2	Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente	40
8.3.3	Modellrechnungen für Brandenburg.....	49
8.3.4	Bewertung der Modelle	59
8.3.5	Empfehlungen	63
8.4	Berücksichtigung von Extrahaushalten	64
9	Schlussbemerkungen	65

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Übersicht der Regelungen der Länder zur Schuldenbremse
Anlage 2	Übersicht über die Ausgestaltung der bisher angewandten Referenzwert-Modelle
Anlage 3	Übersicht über die Ausgestaltung der bisher angewandten Trendsteuereinnahmen-Modelle
Anlage 4	Daten und Datengrundlagen zur Berechnung der Konjunkturkomponente bei den Referenzwert-Modellen in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen
Anlage 5	Daten und Datengrundlagen zur Berechnung der Konjunkturkomponente für das Trendsteuereinnahmen-Modell Rheinland-Pfalz
Anlage 6	Daten und Datengrundlagen zur Berechnung der Konjunkturkomponente für das EU-Modell der Konsolidierungshilfelande
Anlage 7	Glossar

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abl.	Ablichtung
a. F.	alte Fassung
Art.	Artikel
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BE	Berlin
BB	Brandenburg
HB	Bremen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BT-Prot.	Bundestagsprotokoll
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
€	Euro
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Halbs.	Halbsatz
HH	Hamburg
HG	Hauptgruppe
HE	Hessen
i. V. m.	in Verbindung mit
JZ	JuristenZeitung
Kfz	Kraftfahrzeug
KK	Konjunkturkomponente
Kommissions-Drs.	Kommissionsdrucksache
KonsHilfG	Konsolidierungshilfegesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung

LFA	Länderfinanzausgleich
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LV	Verfassung des Landes Brandenburg
Mio.	Million(en)
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NKA	Nettokreditaufnahme
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verfassungsrecht
OGr.	Obergruppe
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
SH	Schleswig-Holstein
S.	Seite
TH	Thüringen
Tz.	Textziffer
u. a.	unter anderem
VerfGGBbg	Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

0 Wesentliche Ergebnisse

Ab 1. Januar 2020 gilt für die Länder das strikte Neuverschuldungsverbot des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz. Der Landesrechnungshof möchte mit seinem Bericht Empfehlungen und Hinweise für eine landesrechtliche Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse geben. Diese basieren auf Auswertungen und Erkenntnissen auch anderer Rechnungshöfe. Die wesentlichen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 0.1 Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 GG ordnet mit direkter Wirkung für die Landeshaushalte an, dass diese grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Den Ländern steht es frei, ob sie überhaupt von den Ausnahmeregelungen des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 GG Gebrauch machen wollen. (Tz. 5.1.6)
- 0.2 Trifft der Landesgesetzgeber bis zum 31. Dezember 2019 allerdings keine landesgesetzliche Regelung, gilt das strikte Verbot des Haushaltsausgleichs mit Hilfe von Einnahmen aus Krediten ab dem Haushaltsjahr 2020 ausnahmslos. (Tz. 5.1.6)
- 0.3 Das Land würde ohne eigene Regelungen verfassungsrechtliche Spielräume zur rechtlichen und inhaltlichen Ausgestaltung, die Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 GG ausdrücklich einräumt, nicht nutzen. In der Folge wären weder konjunkturbedingte noch notlagenbedingte Kreditaufnahmen zulässig. (Tz. 8.1)
- 0.4 Eine landesgesetzliche Regelung zur Schuldenbremse auf Verfassungsebene würde die Schuldenbremse auch in Brandenburg zum Verfassungsgut erklären und ihre Bedeutung für die Fiskalpolitik des Landes deutlich hervorheben. Darüber hinaus wären die darin enthaltenen allgemeinen Grundsätze aufgrund des Mehrheitserfordernisses zur Änderung einer Verfassungsnorm weitaus größerer Kontinuität unterworfen als eine einfachgesetzliche Regelung. (Tz. 7.2)
- 0.5 Ausschließlich eine landesgesetzliche Regelung zur Schuldenbremse auf Verfassungsebene wahrt die Kontrollmöglichkeiten der Opposition durch das Landesverfassungsgericht. (Tz. 7.4)
- 0.6 Zu den Ausnahmetatbeständen der Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen sollte auf eine eigene landesrechtliche Definition verzichtet werden. (Tz. 8.2.4.1)
- 0.7 Eine qualifizierte Zustimmung des Parlaments bei der Festlegung, wann ein notlagenbedingter Ausnahmetatbestand vorliegt, der eine Kreditaufnahme für zulässig erklärt, sichert hinreichende Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers. Sie sollte daher gesetzlich verankert werden. (Tz. 8.2.4.5)

- 0.8 Ein Tilgungsplan für notlagenbedingt aufgenommene Kredite sollte so konkret wie möglich ausgestaltet sein, durch den Haushaltsgesetzgeber beschlossen werden und Berichts- und Vorlagepflichten an das Parlament enthalten. (Tz. 8.2.4.6 f.)
- 0.9 Zur Bestimmung der Konjunkturkomponente, aus der sich eine zulässige konjunkturbedingte Neuverschuldung ergibt, werden in Bund und Ländern unterschiedliche Konjunkturbereinigungsverfahren angewandt. Diese sind zudem noch differenziert ausgestaltet. Entsprechend ergeben sich bereits aus den verschiedenen Modellen zahlreiche Stellschrauben, die zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich einer zulässigen Nettokreditaufnahme und deren Höhe führen. (Tz. 8.3.2)
- 0.10 Derzeit erarbeitet der Stabilitätsrat Vorgaben eines Konjunkturbereinigungsverfahrens, mit der er die Einhaltung der Schuldenbremse in Bund und Ländern überwachen soll. Ein eigenes landesrechtliches Konjunkturbereinigungsverfahren bleibt aber weiterhin zulässig. (Tz. 8.3.2.5)
- 0.11 Der Landesrechnungshof hat Modellrechnungen zu verschiedenen bereits angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren durchgeführt. Im Ergebnis hätten sich bei allen Modellen für die Jahre 2009/2010 in Folge der Finanzkrise negative Konjunkturkomponenten ergeben und somit Neuverschuldungsspielräume eröffnet. Ab 2011 ergeben die Berechnungen der Modelle nahezu durchgängig positive Konjunkturkomponenten und hätten insoweit für die konjunkturbedingt aufgenommenen Kredite Tilgungsverpflichtungen begründet. (Tz. 8.3.3.2)
- 0.12 Im Ergebnis der Modellrechnungen für Brandenburg kann kein bestimmtes Modell für Brandenburg empfohlen werden. Jedes Modell weist bestimmte Vor- und Nachteile auf. Insoweit sollten bei der Festlegung des Modells durchaus landesspezifische Belange Berücksichtigung finden. Allerdings gibt es Anforderungen, die aus Sicht des Landesrechnungshofes – neben der grundgesetzlich geforderten Symmetrie – in jedem Fall unabhängig vom zu wählenden Konjunkturbereinigungsverfahren erfüllt sein sollten. Dazu gehören u. a. die Schaffung eines Kontrollkontos, mit dem Änderungen im Haushaltsvollzug sowie die Symmetrieeigenschaft überwacht und dokumentiert werden sollten, rechtlich verbindliche Tilgungsregelungen für aufgenommene Kredite sowie eine starke rechtliche Verankerung des Verfahrens, um Ad-hoc-Eingriffe in das Verfahren zu vermeiden. Steuerrechtsänderungen sollten im Verfahren Berücksichtigung finden, um eine strukturell bedingte Nettoneuverschuldung zu vermeiden. Zudem sollten das Konjunkturbereinigungsverfahren und dessen Ergebnisse dokumentiert und der Öffentlichkeit und dem Parlament als Haushaltsgesetzgeber zugänglich gemacht werden. Dies sollte durch entsprechende Regelungen verbindlich festgeschrieben werden. (Tz. 8.3.5)

- 0.13 Bei der Schaffung einer landesrechtlichen Regelung sollte geprüft werden, ob und inwieweit die Extrahaushalte des Landes, d. h. insbesondere rechtlich selbständige Sondervermögen und juristische Personen, in schuldenbegrenzende Regelungen einbezogen werden. (Tz. 8.4)

1 Vorbemerkung

In der Bundesrepublik Deutschland gaben das alte Staatsschuldenrecht und der hohe Schuldenstand bereits vor Ausbruch der internationalen Finanzkrise 2008 Anlass zu dessen grundlegender Novellierung. Während der Schuldenstand bei der letzten großen Finanzreform 1969 um einen Wert von 20 % des Bruttoinlandsprodukts¹ pendelte, stieg er bis zum Jahr 2009 auf 72,4 % des Bruttoinlandsprodukts an. Deshalb bildeten Bundestag und Bundesrat im Jahre 2006 die Föderalismuskommission II². Sie hatte den Auftrag, Vorschläge zur Modernisierung der Bundes-Länder-Finanzbeziehungen zu erarbeiten, um diese den veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Deutschlands für die Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen.³ Im Zuge ihrer Arbeit kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass die bisherigen Vorgaben des Grundgesetzes zur Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern und zu den Grenzen der Kreditaufnahme weiterzuentwickeln seien. Dies führte zur Einführung der sogenannten Schuldenbremse in Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz (GG)⁴.

Der Landesrechnungshof hat in seinen Jahresberichten bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass das Grundgesetz den Ländern ausdrücklich die Möglichkeit einräumt, bestimmte Ausnahmetatbestände für eine Kreditaufnahme landesrechtlich zu regeln. Sofern der Gesetzgeber in Brandenburg keine landesgesetzlichen Regelungen trifft, greift ab dem 1. Januar 2020 das strikte Neuverschuldungsverbot auch für das Land Brandenburg. Das Land würde, wenn bis zu diesem Zeitpunkt keine landesrechtliche Regelung in Kraft getreten sein sollte, verfassungsrechtlich zulässige Spielräume zur rechtlichen und inhaltlichen Ausgestaltung der Schuldenbremse ungenutzt lassen. Deshalb sollen die grundgesetzliche Schuldenbremse und vor allem ihre Ausgestaltungsmöglichkeiten für die Länder den inhaltlichen Kern dieses Beratungsberichts bilden.

¹ Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) bezeichnet den Wert aller in einer Periode produzierten und am Markt gehandelten Waren und Dienstleistungen für den Endverbrauch in einer Volkswirtschaft. Das BIP ist somit vorrangig Ausdruck der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft.

² Vgl. BT-Drs. 16/3885 u. BT-Prot. 16, S. 7393ff. (7410), BR-Drs. 913/06 u. BT-Prot. 2006, S. 397ff. (400).

³ BT-Drs. 16/12410. S.1.

⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist.

2 Gegenstand und Zielsetzungen des Berichts

Der vorliegende Bericht soll zunächst einen kurzen Überblick über die bisherige grundgesetzliche Ausgestaltung zur Schuldenregulierung und ihrer Schwächen geben. Im Anschluss werden die vielschichtigen und höchst komplexen europäischen Vorgaben zur Schuldenregulierung skizziert. Zwar hat die unionsrechtliche Rahmengesetzgebung ebenfalls einen entscheidenden Impuls für eine Reform des von 1969 bis 2009 geltenden Staatsschuldenrechts gegeben. Der Fokus des vorliegenden Berichts soll aber vornehmlich in der Untersuchung der Regelungsmaterien und -möglichkeiten liegen, die die grundgesetzliche Schuldenbremse den Gesetzgebern der Länder einräumt.

Im Zentrum des Berichts werden die aktuelle Rechtslage und die einzelnen Tatbestandsmerkmale der grundgesetzlichen Schuldenbremse dargestellt (Tz. 5 ff.). Der nachfolgende Teil untersucht hauptsächlich, welche eigenen Regelungsmöglichkeiten den Ländern unter dem Regime der grundgesetzlichen Regelung zur Schuldenbremse verbleiben (Tz. 8). Grundlage bildet insbesondere eine Analyse der zahlreichen, bereits geschaffenen Regelungen der Länder mit Hilfe der Kommentarliteratur.

Ziel des Beratungsberichts ist es, dem Parlament als Haushaltsgesetzgeber sowie der Landesregierung rechtlich zulässige Lösungswege aufzuzeigen, wie die grundgesetzliche Schuldenbremse im Landesrecht verankert werden kann. Die unterschiedlichen Umsetzungen – ob auf verfassungsrechtlicher oder auf einfachgesetzlicher Ebene – sowie ihre konkreten Ausgestaltungen in den zahlreichen Ländern, die die Schuldenbremse landesrechtlich bereits umgesetzt haben, geben hinreichend Varianten und erste Erfahrungen vor, von denen Brandenburg profitieren könnte. So sollen die unterschiedlichen Regelungsoptionen auch hinsichtlich ihrer Schwachstellen beleuchtet werden, um insgesamt eine valide Entscheidungsgrundlage dafür zu bilden, welchen Weg Brandenburg bei der landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse gehen könnte.

Neben eigenen Berechnungen und Auswertungen gaben insbesondere die Erkenntnisse anderer Rechnungshöfe Anlass zur Beratung durch den Landesrechnungshof. Die von der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder eingerichtete Unterarbeitsgruppe „Konjunkturbereinigungsverfahren“ hat sämtliche in den einzelnen Ländern bereits angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren näher betrachtet. Diese Betrachtungen haben in diesen Bericht Eingang gefunden.

Das Ministerium der Finanzen hat am 14. Mai 2018 zum Entwurf dieses Berichts Stellung genommen.

3 Die bisherige grundgesetzliche Ausgestaltung zur Schuldenregulierung

3.1 Artikel 115 Absatz 1 GG a. F.

Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland wurde in den Jahren von 1969 bis 2009 im Wesentlichen durch das Konzept des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geprägt. Gemäß Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 GG a. F. durften die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen waren nur „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zulässig. In Artikel 115 GG a. F. wurde dadurch die sogenannte „Goldene Regel der Finanzpolitik“ grundgesetzlich festgeschrieben. Die Idee der Goldenen Regel war eine Begrenzung der öffentlichen Neuverschuldung auf dem Niveau der öffentlichen Nettoinvestitionen, d. h. der Bruttoinvestitionen nach Abzug der Abschreibungen und Desinvestitionen.⁵ Begründet wird ein solches Vorgehen damit, dass mit staatlichen Nettoinvestitionen ein Vermögensaufbau beim Staat einhergehe.

Vielfach kritisiert wurde hierbei u. a. die weite Auslegung des Investitionsbegriffs des Artikels 115 Absatz 1 Satz 2 GG a. F. So waren im Investitionsbegriff auch Investitionszuschüsse an den privaten Sektor oder an das Ausland eingeschlossen. In beiden Fällen ging damit aber kein (direkter) Nettovermögenszuwachs des Staates einher.⁶

3.1.1 Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Auslegungsbedürftig war im Rahmen des Artikels 115 Absatz 2 Satz 2 GG insbesondere der Begriff der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Er wurde in der Verfassung nicht näher definiert. Aus der Entstehungsgeschichte des Artikels 115 Absatz 2 GG a. F. geht hervor, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber in der gleichzeitig entstandenen Vorschrift des § 1 Satz 2 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes⁷ eine zutreffende Umschreibung dieses Begriffs sah, er aber die dort genannten vier wirtschaftspolitischen Teilziele (Stabilität des Preisniveaus,

⁵ Zusammenfassend zum Begriff und der Problematik der Goldenen Regel: Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes, Herausgeber: Bundesministerium der Finanzen (BMF), Stand März 2015, Glossar S. 17.

⁶ BMF, a. a. O.

⁷ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I 582), das zuletzt durch Artikel 267 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum) nicht im Grundgesetz festschreiben wollte. Vielmehr wollte er ihn für künftige Fortentwicklungen der wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnis offenhalten.⁸ Demnach stellte der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen unbestimmten Verfassungsbegriff dar. Seine Auslegung ist bei der Anwendung des Staatsschuldenrechts nach wie vor von Bedeutung, da er auch nach der Grundgesetzänderung von 2009 in Artikel 109 Absatz 2 GG verwendet wird.⁹

3.1.2 Konkretisierung des Begriffs des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Bereits im Jahr 1989 befasste sich das Bundesverfassungsgericht in einer grundlegenden Entscheidung¹⁰ mit dem allgemeinen Regelungsgehalt des Artikels 115 Absatz 1 GG a. F. sowie dem Begriffsverständnis einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Ausgangspunkt war eine Klage sämtlicher Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages. Sie stellten einen Antrag auf Feststellung der Nichtigkeit des Haushaltsgesetzes von 1981, da die darin enthaltene Kreditermächtigung die Summe der Ausgaben für Investitionen überschritt. Nach Auffassung der beantragenden Bundestagsfraktion stellte dies einen Verstoß gegen die grundgesetzlich festgeschriebene Obergrenze der Nettokreditaufnahme in Höhe der Investitionsausgaben des Artikels 115 GG a. F. dar.

Das Bundesverfassungsgericht stellte in seinem Urteil vom 18. April 1989¹¹ fest, dass als Voraussetzung für eine über die Summe der Investitionsausgaben hinausgehende Nettokreditaufnahme eine ernsthafte und nachhaltige Störung des - stets labilen - gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegen oder eine solche Störung zumindest unmittelbar drohen muss.¹² Die daraufhin erfolgende Kreditaufnahme muss nach Umfang und Verwendung bestimmt und geeignet sein, die Störung ab-

⁸ Vgl. BT-Drs. V/1686, S.3.

⁹ DÖV 2010, S. 160 (163 ff.); Demnach erfüllen Bund und Länder gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.

¹⁰ BVerfGE 79, 311 (338 ff.).

¹¹ BVerfGE 79, 311 (338 ff.).

¹² BVerfGE 79, 311 (311 ff.).

zuwehren. Hierzu müssen auch die Ursachen der Störung mit in Betracht gezogen werden.¹³

Das Gericht billigte dem Haushaltsgesetzgeber bei der Beurteilung, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes vorliegt oder unmittelbar droht und bei der Einschätzung, ob eine erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet ist, einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Das Bundesverfassungsgericht prüfte dessen Einschätzungen und Beurteilungen nur hinsichtlich ihrer Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit.¹⁴ Darüber hinaus sah das erkennende Gericht die Darlegungslast für die Erfüllung sämtlicher Voraussetzungen des Artikels 115 Absatz 1 Satz 2 GG a. F. beim Gesetzgeber, sofern dieser die Befugnis des Grundgesetzes nutzt.

3.2 Revisionsbedürftigkeit des Artikels 115 GG a. F.

Das Bundesverfassungsgericht ließ in einer weiteren Entscheidung zu Artikel 115 GG a. F., gegenständlich zum Haushaltsgesetz 2004, angesichts des bereits erreichten Schuldenstands keinen Zweifel an der Revisionsbedürftigkeit des Artikels 115 GG a. F.¹⁵ Es führte aus, dass sich das Regelungskonzept des Artikels 115 Absatz 1 Satz 2 GG a. F. als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität als nicht wirksam erwiesen habe.¹⁶

4 Anpassung an europäische Vorgaben

4.1 Europäischer Rechtsrahmen

Obgleich die Schuldenbremse in Artikel 109 Absatz 3 GG primär dem Zweck dient, die in den letzten Jahrzehnten stark anwachsende Staatsverschuldung zu begrenzen, hat auch das Europäische Unionsrecht maßgeblich zu ihrer Aufnahme in das Grundgesetz beigetragen.¹⁷

Der unionsrechtliche Rahmen setzt sich aus dem Primärrecht (Art. 121 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV] und Art. 126 AEUV in

¹³ BVerfGE 79, 311 (338 ff.).

¹⁴ BVerfGE 79, 311 (343); 119, 96 (140 f., 146).

¹⁵ BVerfGE 119, 96 (141 f.).

¹⁶ BVerfGE 119, 96 (141 f.).

¹⁷ Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 10.

Verbindung mit dem Protokoll Nr. 12)¹⁸ sowie dem das Primärrecht konkretisierenden Sekundärrecht in Form von Verordnungen zusammen. Ausgangspunkt des europäischen Primärrechts ist die Pflicht der Mitgliedsstaaten, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden (Art. 126 AEUV). Dieser zentrale Maßstab wird in den jeweiligen Verordnungen durch Referenzwerte zum Schuldenstand und zum jährlichen Finanzierungsdefizit näher bestimmt. Insbesondere die beiden Verordnungen (VO) 1466/97¹⁹ und 1467/97^{20, 21}, die gemeinsam mit der Entschließung des Europäischen Rates²² den Stabilitäts- und Wachstumspakt bilden, sind in den letzten Jahren mehrfach novelliert worden und präzisieren die primärrechtlichen Maßstäbe.²³ Sie enthalten entscheidende sekundärrechtliche Vorgaben an die Mitgliedsstaaten, die unionsrechtlich überwacht und im Falle einer Missachtung gegebenenfalls auch sanktioniert werden können.

Mittlerweile überwölben die zusehends unübersichtlichen europäischen Vorgaben das deutsche Staatsschuldenrecht.

4.2 Close-to-Balance or in Surplus-Grundsatz

Insgesamt wird das deutsche Finanzverfassungsrecht durch die Neufassung des Artikels 109 Absatz 3 GG an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben angepasst. Das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot des Artikels 109 Absatz 3 GG lehnt sich an den „Close-to-Balance or in Surplus-Grundsatz“²⁴ des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts an. Das Neuverschuldungsverbot folgt dessen Philosophie, wonach die Haushalte der Mitgliedsstaaten annähernd ausgeglichen oder einen Über-

¹⁸ Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union - Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, Abl. Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 279; ergänzt durch VO 479/2009 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, Abl. Nr. L 145 vom 10. Juni 2009, S.1.

¹⁹ Die Verordnung 1466/97 ist die Grundlage der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Verordnung über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Abl. Nr. L 209 vom 2. August 1997, S. 1.

²⁰ Die Verordnung 1467/97 ist die Grundlage der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Verordnung über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Abl. Nr. L 209 v. 02.08.1997, S. 6; geändert durch die VO 1056/2005, Abl. Nr. L 174, vom 7. Juli 2005, S. 5; zuletzt geändert durch VO 1177/2011, Abl. Nr. L 306, vom 23. November 2011, S. 33.

²¹ Grundsatz des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Europäischer Rat 1997; VO [EG] Nr. 1466/97); VO [EG] Nr. 1467/97).

²² Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997, Abl. Nr. C 236 vom 2. August 1997, S. 1.

²³ Geändert durch die VO 1055/2005, Abl. Nr. L 174, vom 7. Juli 2005, S. 1; zuletzt geändert durch die VO 1175/2011, Abl. Nr. L 306, vom 23. November 2011, S. 12.

²⁴ Grundsatz des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Europäischer Rat 1997; VO [EG] Nr. 1466/97); VO [EG] Nr. 1467/97).

schuss aufweisen sollten (mittelfristiges Haushaltsziel).²⁵ Der Grundsatz des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts wurde 2005 unter dem Eindruck wachsender Defizite und Verschuldensquoten weiter konkretisiert. Demnach sollen seitdem „ausgeglichene Budgets“ als mittelfristiges Haushaltsziel verabschiedet werden, deren strukturelle Nettoneuverschuldung 0,5 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) nicht übersteigt.²⁶ Der Grundsatz des „Close-to-Balance or in Surplus“ soll eine gesunde öffentliche Finanzlage ermöglichen, um damit die Preisstabilität zu fördern und die Bedingungen für ein anhaltendes Wachstum von Produktion und Beschäftigung zu verbessern.²⁷

5 Aktuelle Rechtslage

5.1 Artikel 109 Absatz 3 GG

Im Zuge der Föderalismusreform II²⁸ sind zum 1. August 2009 zahlreiche grundlegende Änderungen in der Finanzverfassung Deutschlands in Kraft getreten. Im Zentrum der Reform stand die Neuregelung der Verschuldungsregelungen von Bund und Ländern durch Aufnahme der Schuldenbremse ins Grundgesetz. Nach der Neufassung des Artikels 109 Absatz 3 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Der Gesetzgeber hat mit der Schuldenbremse eine Verschuldensregel mit Verfassungsrang in Kraft gesetzt, die der nationalen Finanzpolitik nach Jahrzehnten wachsender Staatsverschuldung einen neuen Rahmen geben sollte. Zentrales Ziel der Schuldenbremse ist es, im Einklang mit den Vorgaben des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts, die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern.²⁹

Die sogenannte Schuldenbremse ist im Grundgesetz in Artikel 109 Absatz 3 wie folgt verankert:

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

²⁵ Kompendium zur Schuldenbremse, Herausgeber: BMF, Stand: März 2015, S. 6.

²⁶ VO [EG] Nr. 1056/2005.

²⁷ VO 1466/97, Erwägungsgrund (1).

²⁸ Die Föderalismusreform II umfasste zahlreiche Änderungen des Grundgesetzes, die im Wesentlichen dem Zweck dienten, die Beziehung zwischen dem Bund und den Ländern zu modernisieren. Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248).

²⁹ Vgl. Kommissions-Drs. 174 S. 5.

- Satz (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.*
- Satz (3) Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.*
- Satz (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.*
- 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."*

5.1.1 Verfassungsrechtliche Bedenken

Im Vorfeld der grundgesetzlichen Einführung der Schuldenbremse wurde diskutiert, ob die Regelung des Artikels 109 Absatz 3 GG gegen die Ewigkeitsgarantie des Artikels 79 Absatz 3 GG verstoße und folglich als verfassungswidrig anzusehen sei, soweit sie auch die Länder unmittelbar bindet.³⁰ Vereinzelt wurde gerügt, dass die grundgesetzlich unbeschränkte Verschuldungsfähigkeit ein notwendiger Bestandteil der Haushaltsautonomie der Länder als Element ihrer Eigenstaatlichkeit sei. Deshalb müsse sie von der Gewährleistung der Gliederung des Bundes in Länder nach Artikel 79 Absatz 3 GG ebenfalls geschützt sein. Der Landtag Schleswig-Holsteins reichte mit der Begründung, das Verbot der Neuverschuldung verstoße gegen die Haushaltsautonomie des Landes, Klage beim Bundesverfassungsgericht ein.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Klage mangels Antragsberechtigung des Landtages als unzulässig verworfen,³¹ in der Sache jedoch nicht entschieden. Im Ergebnis ist den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Artikel 109 Absatz 3 GG nicht zuzustimmen. Nach Artikel 79 Absatz 3 GG darf die Gliederung des Bundes in Länder bzw. nach Artikel 79 Absatz 3 GG i. V. m. Artikel 20 Absatz 1 GG das Bundesstaatsprinzip durch eine Änderung des Grundgesetzes nicht berührt werden. Damit sind die Länder gegen eine Verfassungsänderung gesichert, durch die sie die Qualität von Staaten oder ein wesentliches Element der Staatlichkeit einbüßen.³² Allerdings schützt Artikel 79 Absatz 3 GG die Länder nicht vor einer bloßen Anpas-

³⁰ Dahingehend insbesondere Schneider in seinem Gutachten, Kommissions-Drs. 134. Für die Verfassungsmäßigkeit die vom Rechtsausschuss angehörten Sachverständigen Häde (S. 4 des Protokolls), Huber (S. 4 des Protokolls), Lange (S. 8 des Protokolls).

³¹ BVerfG, Beschluss vom 19. August 2011 – 2 BvG 1/10.

³² BVerfGE 34, 9 (19).

sung der in Artikel 109 GG festgelegten Ausprägungen der Haushaltsautonomie.³³ In Übereinstimmung mit der ganz überwiegenden Ansicht wird der änderungsfeste Kerngehalt der deutschen Bundesstaatlichkeit durch Artikel 109 Absatz 3 GG somit nicht berührt.³⁴ Die Ewigkeitsgarantie des Artikels 79 Absatz 3 GG umfasst hingegen nur, dass die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft der verschiedenen Haushaltsträger nicht vollständig beseitigt werden darf.³⁵

5.1.2 Grundsatz ausgeglichener Haushalte

Nach alter Rechtslage war die Kreditaufnahme in den letzten Jahrzehnten zu einem regulären, im Regelfall nur durch das Volumen der geplanten Investitionen, begrenzten Instrument der Staatsfinanzierung umgestaltet worden.³⁶ Artikel 109 Absatz 3 GG legt nunmehr fest, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Die Norm trifft eine Grundsatzentscheidung für strukturell ausgeglichene Haushalte und damit grundsätzlich gegen eine strukturelle Neuverschuldung.³⁷ Artikel 109 Absatz 3 GG unterstreicht damit den Ausnahmecharakter jeglicher Staatsverschuldung.³⁸

Zur Beurteilung, ob ein Haushalt strukturell ausgeglichen ist, ist grundsätzlich der strukturelle Finanzierungssaldo zu bilden. Dazu werden den um finanzielle Transaktionen bereinigten Ausgaben die entsprechend bereinigten Einnahmen gegenübergestellt.

Für den Bund ist in Artikel 115 Absatz 2 GG diese Bereinigungsmöglichkeit ausdrücklich festgelegt. Entsprechend der Gesetzesbegründung haben aber auch die Länder bei einer näheren Ausgestaltung entsprechende Spielräume, ob und wie sie eine solche Bereinigung vornehmen³⁹ und als Beurteilungsmaßstab eines ausgeglichenen Haushalts festlegen wollen.

Die Herausrechnung solcher finanzieller Transaktionen führt im Ergebnis dazu, dass Ausgaben für Finanztransaktionen (z. B. Ausgaben für den Erwerb von Beteiligun-

³³ Scholl, Die Neuregelung der Verschuldensregeln von Bund und in den Ländern in den Art. 109 und 115 GG, in: DÖV 2010, S. 160.

³⁴ Christ, NVwZ 2009, S. 1333 (1338f.); Kemmler, DÖV 2009, S. 549 (555f.); Lenz/Burgbacher, NJW 2009, S. 2561 (2565f.).

³⁵ Hillgruber, in: v. Mangoldt/Klein/Strack, GG Band III, 3. Aufl. (2005), Art. 109 I Rn. 42.

³⁶ Kube, in: Maunz/Dürig, GG Art. 109 Rn. 123, beck-online.

³⁷ Hömig/Wolff, GG für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 109 Rn. 9.

³⁸ Püttner, Staatsverschuldung als Rechtsproblem, 1980, S. 12ff., Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Art. 109 Rn. 80.

³⁹ BT-Drs. 16/12410, S. 12.

gen und sonstigem Kapitalvermögen, für Tilgungen und für Darlehensvergaben an den öffentlichen Bereich) zu einem Kreditaufnahmespielraum führen, während entsprechende Einnahmen (z. B. aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus Kreditaufnahmen beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen) diesen vermindern.⁴⁰ Mit dieser Bereinigungsmöglichkeit sollte für den Bund insoweit ein Gleichklang der nationalen Schuldenbegrenzungsregel mit der Systematik des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes hergestellt werden.⁴¹ Dies wird zumindest als verfassungsrechtlich problematisch betrachtet.⁴²

Die Vorgabe eines ausgeglichenen Haushalts bindet zunächst den Gesetzgeber und ist somit bei der Haushaltsplanung einzuhalten. Darüber hinaus gelten die Begrenzungen einer Nettoneuverschuldung zudem im Haushaltsvollzug. Dies ist für den Bund ebenfalls in Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 GG geregelt. Eine entsprechende Bindungswirkung ist aber bereits Artikel 109 Absatz 3 GG zu entnehmen. Dieser unterscheidet von vornherein nicht zwischen Gesetzgeber und Exekutive bzw. zwischen Normerlass und Normvollzug, sondern verpflichtet Bund und Länder in ihrer Gesamtheit auf materielle Nettoneuverschuldungsgrenzen.⁴³

5.1.3 Ausnahmen vom Verbot der Kreditaufnahme

Das Neuverschuldungsverbot aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 GG gilt weder für den Bund noch für die Länder kategorisch. Beide können sich unter bestimmten Voraussetzungen in Krisenzeiten verschulden. So eröffnet Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG zwei Ausnahmetatbestände, bei deren Vorliegen ihrer Voraussetzungen eine Kreditaufnahme ausnahmsweise zulässig ist. Zum einen betrifft dies die Fälle einer konjunkturbedingten und zum anderen die Fälle der notlagenbedingten Neuverschuldung, hervorgerufen durch Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen. Die Neuverschuldung ist in diesen Fällen aber mit Kompensationspflichten verknüpft und unterliegt Regelungsvorbehalten, die für den Bund und jedes Land jeweils eigenständig ausgefüllt werden.⁴⁴

⁴⁰ Beispiel: Die Einnahmen aus finanziellen Transaktionen betragen 4,8 Mio. Euro, die Ausgaben 5,8 Mio. Euro. Der Finanzierungssaldo beträgt (Einnahmen minus Ausgaben) - 1 Mio. Euro. Entsprechend erhöht sich der Kreditaufnahmespielraum um 1 Mio. Euro.

⁴¹ BT-Drs. 16/12410, S. 13.

⁴² Vgl. Kube, in: Maunz/Dürig, GG Art. 115 Rn. 135, beck-online.

⁴³ Vgl. Kube, in: Maunz/Dürig, GG Art. 109 Rn. 191, beck-online.

⁴⁴ Reimer, in: BeckOK, GG Art. 109 Rn. 59.

Neuverschuldungen aus anderen, im Grundgesetz nicht aufgeführten Gründen sind dagegen unzulässig; der Katalog des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 und 4 GG ist abschließend.⁴⁵

5.1.4 Einnahmen aus Krediten

Der Begriff der Einnahmen aus Krediten in Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 GG ist streng vom Begriff der Aufnahme aus Krediten, bundesrechtlich in Artikel 115 Absatz 1 GG geregelt, zu unterscheiden. In der Sache ist unter dem Begriff Einnahmen aus Krediten die Nettoneuverschuldung, also der Umfang der zusätzlichen finanziellen Zukunftsbelastungen durch Kreditaufnahmen zu verstehen, die über Kreditaufnahmen zur Umschuldung hinausgehen.⁴⁶ Im Kern sind Einnahmen aus Krediten finanzielle Mittelflüsse, denen Darlehensverträge, darlehensähnliche Verträge oder hoheitliche Zwangsanleihen zugrunde liegen.⁴⁷ Insbesondere in Unterscheidung zum Begriff der Kreditaufnahme ist darüber hinaus Folgendes hervorzuheben:

Der Einsatz neuartiger Finanzierungsinstrumente⁴⁸ kann kritisch gesehen werden, da derartige Konstruktionen langfristige Zahlungsverpflichtungen begründen können, die einer – auch bezweckten – Kreditaufnahme wirtschaftlich gleichkommen⁴⁹. Ist eine solche wirtschaftliche Entsprechung im konkreten Fall festzustellen, ist die finanzielle Disposition am Schutzzweck des Artikels 109 Absatz 3 GG zu messen.⁵⁰

5.1.5 Adressat des Artikels 109 Absatz 3 GG

Das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot und das Gebot zum Haushaltsausgleich gelten für Bund und Länder als Adressaten gleichermaßen. Die Verbotswirkung des Artikels 109 Absatz 3 Satz 1 GG entfaltet sich also auch gegenüber den Landeshaushalten unmittelbar. Dies gilt ungeachtet dessen, was die Länder in ihren Verfassungen oder einfachgesetzlichen Vorschriften regeln. Die unmittelbare Geltung beruht auf der Tatsache, dass das Grundgesetz eine bundesstaatliche Verfassung darstellt. Demgemäß enthält es nicht nur Vorschriften für den Bund, sondern

⁴⁵ BT-Drs. 16/12410, S. 16 der Vorabfassung.

⁴⁶ Kube, in: Maunz/Dürig, GG Art. 109 Rn. 129, beck-online.

⁴⁷ Kube, in: Maunz/Dürig GG, Art. 109 Rn. 134, beck-online.

⁴⁸ Wie beispielsweise Leasing, Forfaiting, Sale-and-lease-back-Geschäfte, Betreibermodelle.

⁴⁹ Z. B. "Sale-and-lease-back": Mit der Veräußerung einer Immobilie werden Verkaufserlöse erzielt, die einen aktuellen Finanzierungsbedarf decken sollen. Der für die Weiternutzung zu zahlende Mietzins führt allerdings zu einer den Folgen einer Kreditaufnahme dem Grunde nach vergleichbaren Belastung für künftige Haushalte. Ggf. kann diese Belastung z. B. durch Gewinnaufschläge sogar höher sein als eine Kreditaufnahme. Dies kann vor dem Hintergrund des Schutzzwecks des Artikels 109 Absatz 3 GG kritisch zu betrachten sein.

⁵⁰ Für den gesamten Absatz vgl. Kube, in: Maunz/Dürig GG, Art. 109 Rn. 135, beck-online.

auch für die Länder. Das Verschuldungsverbot des Artikels 109 Absatz 3 GG als Durchgriffsbestimmung⁵¹ wirkt unmittelbar in den Ländern, ohne dass es im Gegensatz zu einer Normativbestimmung erst in Landesrecht umgesetzt werden muss.⁵² Dies folgt unmittelbar aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 GG, der ausdrücklich klarstellt, dass den Ländern die Einführung einer strukturellen Verschuldungsmöglichkeit verschlossen ist.⁵³

Im Übrigen steht den Ländern mit Blick auf den Artikel 109 Absatz 3 Satz 5, 1. Halbs. GG, der als eine Normativbestimmung einzuordnen ist, ein gewisser Gestaltungsspielraum zu. Insoweit bleibt es den Ländern unbenommen, die Spielräume zur Nettoneuverschuldung, die ihnen von Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 i. V. m. Satz 5, 1. Halbs. GG eingeräumt werden, wahrzunehmen⁵⁴ und sich landesrechtlich eine „**atmende Schuldenbremse**“⁵⁵ zu schaffen.

Ausweislich der Gesetzesbegründung werden die Haushalte anderer öffentlicher Einrichtungen, wie die der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der Sozialversicherungen, von Absatz 3 nicht erfasst.⁵⁶ Mit Blick auf die europarechtlichen Vorgaben bleiben allerdings der Bund für die Defizite der Sozialversicherungen und die Länder für die Defizite der Gemeinden und Gemeindeverbände verantwortlich.⁵⁷

5.1.6 Regelungsnotwendigkeit

Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 GG ist eine „selbstaussführende“ Norm, die mit direkter Wirkung für die Landeshaushalte anordnet, dass diese „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ aufzustellen seien.⁵⁸ Den Ländern steht es deshalb frei, ob sie überhaupt von den Ausnahmeregelungen des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 GG Gebrauch machen wollen. Insoweit besteht keine Regelungspflicht, allenfalls ein aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 abgeleiteter Regelungsauftrag.⁵⁹ Entscheidet sich ein Land gegen eine Umsetzung, auch etwa im Wege der schlichten legislativen Un-

⁵¹ Sachs, in: Sachs GG Art. 20 Rn. 62 ff.

⁵² Gröpl: Die „Schuldenbremse“ in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland, LKRZ 2010, 401.

⁵³ Koriath, JZ 2009, 729, (731).

⁵⁴ Gröpl: Die „Schuldenbremse“ in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland, LKRZ 2010, 401.

⁵⁵ Zum Begriff: G. Kirchhof, Die Allgemeinheit des Gesetzes 2009, S. 592.

⁵⁶ BT-Drs. 16/12410, S. 10f.

⁵⁷ BT-Drs. 16/12410, S. 10f.

⁵⁸ Vgl. Waldhoff, in: „Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen“ im Rechtsgutachten für den Landtag Nordrhein-Westfalen, S. 14.

⁵⁹ Vgl. Waldhoff, a. a. O., S. 15 mit weiteren Nachweisen.

tätigkeit, gilt das strikte Nettoneuverschuldungsverbot spätestens ab 2020 ausnahmslos.⁶⁰

Möchte ein Land allerdings von den Ausnahmeregelungen des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 GG Gebrauch machen, demnach Bund und Länder „Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen vorsehen können“, muss es gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 4 und 5 GG Regelungen im Rahmen der eigenen verfassungsrechtlichen Kompetenz „näher ausgestalten“. Andernfalls greift das Neuverschuldungsverbot nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 GG uneingeschränkt.⁶¹ In der Folge dürfen mangels landesrechtlicher Regelungen auch im konjunkturellen Abschwung sowie in Notlagen keine Kredite aufgenommen werden.

5.2 Konkretisierung der Schuldenbremse des Bundes in Artikel 115 GG

Artikel 115 GG konkretisiert die in Artikel 109 GG festgelegten Grundsätze für den Bund. Die Regelung in Artikel 115 GG wiederum wird durch das Ausführungsgesetz zu Artikel 115 GG weiter ausgestaltet. Sowohl Artikel 115 Absatz 2 GG als auch § 2 Absatz 1 Satz 1 des Ausführungsgesetzes wiederholen zunächst den Grundsatz ausgeglichener Haushalte ohne Nettokreditaufnahmen, werden sodann jedoch durch zahlreiche Bestimmungen ergänzt bzw. ausgeweitet. Da der Schwerpunkt des Berichtes auf den Regelungsoptionen der Länder liegt, wird im Folgenden auf die Erörterung der einzelnen Regelungen für den Bundeshaushalt verzichtet.

5.3 Stabilitätsrat

Nach Artikel 109a Absatz 2 GG obliegt dem Stabilitätsrat ab 2020 die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG durch Bund und Länder. Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten auf Grund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin.

⁶⁰ Kube, in: Maunz/Dürig, GG Art. 109 Rn. 181f., beck-online.

⁶¹ Kube, in: Maunz/Dürig, GG Art. 109 Rn. 182, beck-online.

5.4 Inkrafttreten/Übergangsregelungen

Die Schuldenbremse ist nicht bereits seit ihrem formellen Inkrafttreten am 1. August 2009 zu befolgen. Der gleichzeitig in das Grundgesetz eingeführte Artikel 143d GG enthält entscheidende Übergangsregelungen.

Danach findet das bisherige Staatsschuldenverfassungsrecht letztmals auf das Haushaltsjahr 2010 Anwendung. Die reformierten Artikel 109 und 115 GG sowie das Ausführungsgesetz zu Artikel 115 GG waren gemäß Artikel 143d Absatz 1 Satz 2 GG erstmals auf das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden. 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 GG abweichen. Demnach gilt das Neuverschuldungsverbot für die Länder erst ab dem Haushaltsjahr 2020. Bis dahin gelten landesrechtliche Regelungen zur Kreditaufnahme und deren Begrenzung. Nach Artikel 143d Absatz 4 GG sind die Haushalte der Länder allerdings so aufstellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird.

6 Die Schuldenbremse in den Ländern

Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 GG enthält für die Länder keine Vorgaben, ob entsprechende landesrechtliche Regelungen zu konjunkturbedingten und/oder notlagenbedingten Kreditaufnahmen auf Ebene ihrer Verfassungen erfolgen müssen oder durch einfaches Gesetz getroffen werden können. Die Ebene einer landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse obliegt nach dem Grundgesetz der verfassungsrechtlichen Kompetenz der Länder.

Folglich kann eine landesrechtliche Ausgestaltung der Schuldenbremse und ihrer Ausnahmetatbestände entweder in der Landesverfassung mit entsprechenden Ausführungsgesetz(en) oder ausschließlich auf der Ebene einfachgesetzlichen Landesrechts verankert werden.

Acht Länder haben bereits Regelungen zur Schuldenbremse in ihre Landesverfassungen aufgenommen. Die föderalen Lösungswege der einzelnen Länder sind im Einzelnen vielfältig, im Kern legen sie jedoch – vergleichbar der grundgesetzlichen Formulierung – lediglich allgemeine Grundsätze zur Schuldenbremse auf verfassungsrechtlicher Ebene fest. Die nähere Ausgestaltung erfolgt jeweils einfachgesetzlich in der Landeshaushaltsordnung oder durch Ausführungsgesetz.

Überblick über die Länder mit verfassungsrechtlicher Regelung:

Land	Gesetzesänderung zur Schuldenbremse vom	Geltung ab	Verfassungsbestimmung ⁶²
BY	11.11.2013	01.01.2020	Art. 82
HB	27.01.2015	01.01.2020	Art. 131a-c, 146
HH	19.06.2012	01.01.2020	Art. 72/72a
HE	29.04.2011	01.01.2020	Art. 141, 161
MV	30.06.2011	01.01.2020	Art. 65, 79a
RP	23.12.2010	01.01.2020	Art. 117
SN	11.07.2013	01.01.2014	Art. 95
SH	22.07.2010	01.01.2020	Art. 61, 67 ⁶³

Weitere fünf Länder haben die grundgesetzliche Schuldenbremse einfachgesetzlich umgesetzt. Zum Teil stehen die entsprechenden ausführenden Festlegungen noch aus. Lediglich Berlin, das Saarland und Brandenburg haben bislang keine landesrechtlichen Regelungen zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse getroffen. Sowohl Berlin als auch das Saarland müssen als sogenannte Konsolidierungsländer allerdings die Vorgaben des Konsolidierungshilfengesetzes (KonsHilfG)⁶⁴ einhalten.⁶⁵

⁶² Die Nachweise der angegebenen Verfassungsbestimmungen sowie der einfachgesetzlichen Regelungen und Verordnungen der Länder sind zur besseren Übersicht und Lesbarkeit in Anlage 1 ausführlich dargestellt.

⁶³ Bis zum 10. Dezember 2014: Artikel 53, 59a.

⁶⁴ Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz - KonsHilfG) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2705).

⁶⁵ Als Hilfe zur Einhaltung der neuen Staatsschuldenbremse können die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein nach Maßgabe des KonsHilfG unter bestimmten Bedingungen für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 800 Mio. Euro jährlich erhalten.

Überblick über die Länder mit einfachgesetzlicher Regelung:

Land	Gesetzesänderung zur Schuldenbremse vom	Geltung ab/bis	Gesetzliche Regelung ⁶⁶
BW	18.12.2012	01.01.2013/ 31.12.2019 ⁶⁷	§ 18 LHO
NI	16.12.2013	01.01.2014/ 31.12.2019 ⁶⁸	§ 18a LHO
NW	07.04.2017	ab 01.01.2020	§ 18 LHO
ST	08.12.2010	ab 17.12.2010	§ 18 LHO
TH	08.07.2009	ab 01.01.2011	§§ 18, 106, 113 LHO

Das Land Baden-Württemberg hat zur Erarbeitung eigener dauerhafter landesrechtlicher Regelungen zur Schuldenbremse und ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung ab dem 1. Januar 2020 eine interfraktionelle Arbeitsgruppe eingerichtet.

7 Pro und Contra der Schuldenbremse auf verfassungsrechtlicher Ebene

7.1 Schuldenbremse überhaupt landesrechtlich regeln

Wie unter Tz. 5.1.6 ausgeführt, ist der Landesgesetzgeber nicht verpflichtet, die Schuldenbremse auf landesrechtlicher Ebene selbst festzuschreiben und näher auszugestalten, da die bundesverfassungsrechtliche Regelung unmittelbare Bindungswirkung gegenüber den Ländern entfaltet. Das Land Brandenburg sollte jedoch eigene landesrechtliche Regelungen schaffen, um die Spielräume, die die grundgesetzliche Regelung eröffnet, zu nutzen. Auch wenn die aktuelle Haushaltslage und die absehbare mittelfristige Entwicklung nach derzeitiger Einschätzung keine Nettokreditaufnahmen erfordern werden, ist es nicht auszuschließen, dass ein solches Erfordernis unvorhersehbar eintreten kann. Aus Sicht des Landesrechnungshofes besteht gerade jetzt, mehr als ein Jahr vor der nächsten Landtagswahl, die Gelegenheit, eine ausgewogene Regelung zu diskutieren, ohne dass diese von parteipolitischen Motiven überlagert wird. Sie kann unter Prüfung möglicher Varianten näher ausgestaltet und mit einer möglichst breiten politischen Akzeptanz festgeschrieben werden.

⁶⁶ Vgl. ausführlich Anlage 1.

⁶⁷ Die Regelung in Baden-Württemberg für eine ausnahmsweise konjunkturbedingte Kreditaufnahme gilt nur bis zum 31. Dezember 2019. Für die Zeit ab dem 1. Januar 2020 hat das Land bislang keine Regelung getroffen.

⁶⁸ Ebenso ist die Regelung in Niedersachsen bis zum 31. Dezember 2019 befristet. Für die Zeit ab 1. Januar 2020 hat auch das Land Niedersachsen derzeit keine Regelung vorgesehen.

7.2 Schuldenbremse als hohes Verfassungsgut des Landes

Auf Verfassungsebene werden vor allem überragend wichtige Rechtsgüter, Werte und Interessen festgeschrieben. Eine Regelung zur Schuldenbremse im Rahmen der Landesverfassung würde sowohl die herausragende Bedeutung des Neuverschuldungsverbotes für aktuelle und künftige Landesregierungen als auch die Ernsthaftigkeit des Bestrebens, sie einzuhalten, unterstreichen. Sie bindet nicht nur alle Verfassungsorgane, sondern gibt zugleich eine Orientierung für die Bürger eines Landes und setzt Leitplanken für die politische Arbeit.

Zudem bedarf es gemäß Artikel 79 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV)⁶⁹ zur Änderung einer Verfassungsnorm einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Brandenburger Landtages, so dass eine Verfassungsnorm ein höheres Mehrheitserfordernis und einen breiteren Konsens im Parlament erfordert als einfaches Landesrecht. Eine Festlegung zur landesrechtlichen Schuldenbremse mit Verfassungsrang würde daher mehr Bestandsschutz und damit einhergehend mehr Kontinuität erlangen als eine einfachgesetzliche Regelung, die zur Änderung lediglich einer einfachen Mehrheit bedarf.

7.3 Die Statik einer Verfassungsnorm

Die dargestellten hohen Anforderungen zur Schaffung einer verfassungsrechtlichen Regelung zur Schuldenbremse können allerdings auch als Nachteil betrachtet werden. Durch das hohe Mehrheitserfordernis zur Änderung einer Verfassungsnorm wird ein geschaffener Rechtszustand für die Zukunft „zementiert“. Bei der Abwägung, ob die Schuldenbremse im Verfassungsrecht verankert oder in einfachem Landesrecht geregelt werden soll, muss dies berücksichtigt werden. Verfassungsnormen zeichnen sich durch Beständigkeit aus und verschließen sich einer leichten und flexiblen Änderung.

Aus diesem Grunde sollten in der Verfassung nur wesentliche und auf Dauer bedeutsame Grundsätze festgeschrieben werden, die dann durch einfachgesetzliche Regelungen detaillierter ausgestaltet werden können.

7.4 Möglichkeiten der verfassungsgerichtlichen Überprüfung

Eine gerichtliche Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Landeshaushaltes durch das Brandenburger Landesverfassungsgericht wäre ausschließlich im Falle einer

⁶⁹ Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I/92, S. 298), die zuletzt durch Gesetz vom 18. März 2015 (GVBl. I/15 [Nr.6]) geändert worden ist.

verfassungsrechtlichen Verankerung der Schuldenbremse zulässig. Antragsberechtigte einer abstrakten Normenkontrolle zur Prüfung, ob der Landeshaushalt mit der Verfassung vereinbar ist, wären nach § 39 des Gesetzes über das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg⁷⁰ ein Fünftel der Mitglieder des Landtages. Würde die Schuldenbremse nicht auf der Ebene der Landesverfassung geregelt werden, bliebe die Möglichkeit einer landesverfassungsgerichtlichen Normenkontrolle verwehrt. Dann bliebe es bei einer ausschließlichen Normenkontrollbefugnis des Bundesverfassungsgerichts, bei der ein Drittel der Mitglieder des Bundestages und die Landesregierungen, nicht jedoch die Mitglieder des Brandenburgischen Landtages antragsberechtigt wären.

7.5 Streichung des Artikels 103 der Landesverfassung

Im Zuge einer verfassungsrechtlichen Verankerung der Schuldenbremse könnte und sollte zugleich Artikel 103 LV entweder grundgesetzkonform ausgestaltet oder gestrichen werden. Die bisherige Regelung, wonach eine Nettokreditaufnahme die Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen nicht überschreiten darf und Ausnahmen nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig sind, widerspricht ab dem 1. Januar 2020 dem Artikel 109 Absatz 3 GG.

8 Regelungsmöglichkeiten einer landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse

8.1 Grundsätzliches zu den Regelungsmaterien

Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 GG bestätigt den Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 GG mit Wirkung für die Länder dahingehend, dass diesem Grundsatz nur dann entsprochen ist, „wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden“. Die Vorschrift untersagt den Ländern mithin - vorbehaltlich der Ausnahmen in Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 und 3 GG - jegliche strukturelle Nettoneuverschuldung. Gleichwohl verbleiben den Ländern im Rahmen der Ausnahmetatbestände der konjunkturbedingten und notlagenbedingten Nettoneuverschuldung erhebliche Ausgestaltungsspielräume.⁷¹

⁷⁰ Gesetz über das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg-VerfGGBbg) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. November 1996 (GVBl. I/96, [Nr. 26], S. 343), das zuletzt durch Gesetz vom 19. Juni 2013 (GVBl. I/13, [Nr. 23]) geändert worden ist.

⁷¹ Lenz/Burgbacher: Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz; in: NJW 2009, 2561.

Dieser Regelungsauftrag an die Länder steht unter dem Vorbehalt eines Gesetzes. Inhaltlich kommt den Ländern ein gewisser Gestaltungsspielraum zu, der allerdings nicht grenzenlos ist und sich von Artikel 109 Absatz 2 GG lenken lassen muss.⁷²

Die Länder können zudem frei entscheiden, ob und wie sie zur Bestimmung eines ausgeglichenen Haushalts die Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen bereinigen. Autonom regeln können sie ebenfalls die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von der ursprünglich geplanten und der tatsächlich zulässigen Kreditaufnahme, also den Umgang mit den sich im Haushaltsvollzug ergebenden Veränderungen.⁷³

8.2 Notlagenbedingte Neuverschuldung

8.2.1 Tatbestandsvoraussetzungen

Gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 2, 2. Halbs. GG können Bund und Länder eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen vorsehen. Im Vergleich zu Artikel 115 GG a. F., der eine erhöhte Nettokreditaufnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erlaubte, ist die Ausnahmeregelung der Schuldenbremse für Notsituationen inhaltlich deutlich enger gefasst worden. Die verfassungsrechtlichen Kreditgrenzen dürfen gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG nur noch im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, überschritten werden. Normale zyklische Abschwünge stellen hingegen keine Notsituation dar, die eine Ausnahme nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 2, 2. Halbs. GG rechtfertigen.

Artikel 109 Absatz 3 Satz 2, 2. Halbs. GG verfolgt den Zweck, die Handlungsfähigkeit des Staates bei der Krisenbewältigung zu gewährleisten. Eine abschließende enumerative (verfassungsrechtliche) Benennung möglicher Notsituationen ist aufgrund der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle nicht möglich. Daher hat der verfassungsändernde Gesetzgeber des Jahres 2009 die hier in Betracht kommenden, eine erweiterte Kreditaufnahme rechtfertigenden Notsituatio-

⁷² BT-Drs. 16/12410, S. 17 der elektronischen Vorab-Fassung; demgemäß müssen die europäischen Vorgaben ebenfalls eingehalten werden.

⁷³ BT-Drs. 16/12410 S. 11; Lenz/Burgbacher, in: NJW 2009, S. 2561 (2565).

nen durch drei Tatbestandsmerkmale eingegrenzt. Sie müssen kumulativ erfüllt sein:⁷⁴

- Es muss sich um eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation handeln.
- Ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen.
- Die Naturkatastrophe oder Notsituation muss die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Darüber hinaus bestimmt Artikel 109 Absatz 3 Satz 3, dass für die Ausnahmeregelung nach Satz 2, 2. Halbs. eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen ist.

8.2.2 Mögliche Festlegungen des Landesgesetzgebers

Die Regelung des Grundgesetzes enthält darüber hinaus keine Vorgaben für die Länder, wie diese Voraussetzungen im Konkreten ausgestaltet sein müssen. Folglich kommt den Ländern zu den folgenden Punkten, insbesondere bei der Konkretisierung der Krisenbegriffe und einer möglichen Beteiligung des Parlaments, ein eigener gesetzgeberischer Spielraum zu. Dementsprechend stellen die folgenden Aspekte mögliche Regelungsmaterien für den Gesetzgeber Brandenburgs dar. Der Landesgesetzgeber kann

- festlegen, was unter einer Naturkatastrophe und einer außergewöhnlichen Notsituation zu verstehen ist;
- festlegen, wann die staatliche Finanzlage durch die außergewöhnliche Notsituation erheblich beeinträchtigt ist;
- entsprechende Tilgungsregelungen näher ausgestalten;
- Zuständigkeiten bestimmen, indem er entscheidet, wer das Vorliegen einer Ausnahmesituation festzustellen hat. Dies könnten z. B. das Ministerium der Finanzen, die Landesregierung, der Landtag oder ein Ausschuss des Landtages sein.
- zudem festlegen, in welcher Form das Parlament an einer damit verbundenen Kreditaufnahme und einer nachfolgenden Tilgung zu beteiligen ist.

⁷⁴ Kube, in: Maunz/Dürig, GG Art. 109 Rn. 204, beck-online.

8.2.2.1 Begriff der Naturkatastrophe

Den Gesetzgebern der Länder steht es frei, die Begriffe der Naturkatastrophe und der außergewöhnlichen Notsituation landesrechtlich näher zu definieren. Zur Auslegung des Begriffs der Naturkatastrophe können sie sich an dem Begriffsverständnis im Rahmen von Artikel 11 Absatz 2 und Artikel 35 Absatz 2 und 3 GG orientieren.⁷⁵ Demnach sind Naturkatastrophen in Anlehnung an die Voraussetzungen der Amtshilfe unmittelbar drohende Gefahrzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden.

Naturkatastrophen sind danach⁷⁶:

- die nicht oder
- allenfalls höchst mittelbar von Menschen beeinflussten
- besonders gefährlichen Ereignisse

im Bereich von:

- Wettererscheinungen,
- Klima,
- großflächigen Bränden oder
- Lawinenabgängen,
- tektonischen Verschiebungen und ihre Folgen einschließlich der Seebeben,
- ferner Vulkanausbrüchen,
- Meteoriten- und Asteroideneinschlägen oder
- die plötzliche, ein wichtiges Ökosystem gefährdende Vermehrung von Lebewesen.

Im Umkehrschluss zu Artikel 35 Absatz 2 und 3 GG werden Unglücksfälle, wie Brandstiftungen, Explosionen, Reaktorunfälle, und ihre typischen Folgen nicht erfasst.⁷⁷

⁷⁵ Münch/Kunig/Gubelt, GG Art. 35 Rn. 25.

⁷⁶ Reimer, in: BeckOK GG Art. 109 Rn. 65.

⁷⁷ Reimer, in: BeckOK GG Art. 109 Rn. 65.

8.2.2.2 Begriff der außergewöhnlichen Notsituationen

Ebenso kann der Gesetzgeber den Begriff einer außergewöhnlichen Notsituation mit einer eigenen landesrechtlichen Definition belegen. Eine solche wird als eine - plötzlich eintretende oder sich jedenfalls rapide verschärfende und darin nach Art und Maß unvorhersehbare - Krise verstanden, die sich der Kontrolle des Staates entzieht. Der Tatbestand der außergewöhnlichen Notsituation hat Auffangfunktion für die vom Begriff der Naturkatastrophe nicht erfassten von Menschen verursachten Unglücksfälle.

8.2.2.3 Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage

Das Tatbestandsmerkmal der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und zur Bewältigung und Überwindung einer anderen außergewöhnlichen Notsituation.⁷⁸ Ob dieser Finanzbedarf die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, bestimmt sich in Relation zur Finanzkraft der betreffenden Gebietskörperschaft. Der Bedarf muss mit Blick auf diese Finanzkraft außerordentlich hoch sein.⁷⁹

Die Naturkatastrophe bzw. Notsituation muss ursächlich für den Neuverschuldungsbedarf gewesen sein oder ihn jedenfalls maßgeblich mitveranlasst haben. Dem Gesetzgeber kommt auch im Hinblick auf diesen verfassungsrechtlichen Veranlassungszusammenhang ein Einschätzungsspielraum zu.

Der Gesetzesbegründung zufolge soll eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage unter anderem dann vorliegen, wenn „eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks“, wie beispielsweise der Finanzkrise, vorliegt und sie „aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet“.⁸⁰ Dies gilt in Abgrenzung von zyklischen Konjunkturverläufen, denen allein durch die Konjunkturkomponente der verfassungsrechtlichen Kreditaufnahmeregelungen Rechnung getragen werden soll.⁸¹

⁷⁸ BT-Drs. 16/12410, S. 11.

⁷⁹ BT-Drs. 16/12410, S. 11.

⁸⁰ Hömig/Wolff, GG für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 109 Rn. 10.

⁸¹ BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass eine finanzwirtschaftliche Notsituation in diesem Sinne nicht notwendigerweise auf einem Unglücksfall beruhen muss. Auch ein Ereignis „von positiver historischer Tragweite“, wie die deutsche Wiedervereinigung, kann zur Anwendung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 2, 2. Halbs. GG führen.

8.2.3 Konkurrenzverhältnis der Ausnahmeregelungen

Tatbestandlich bestehen keine Verknüpfungen zwischen der Fallgruppe der konjunkturellen Krisen und den anschließenden Fallgruppen des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2, 2. Halbs. GG der Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen. Die in der zweiten und dritten Fallgruppe genannten externen Krisenauslöser können aber faktisch so massive Auswirkungen auf die Konjunktur haben, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen mehr als einer Fallgruppe nebeneinander erfüllt sein können.⁸²

8.2.4 Beispiele landesrechtlicher Umsetzungen

Lediglich Mecklenburg-Vorpommern definiert auf einfachgesetzlicher Ebene, was unter Naturkatastrophen⁸³ und außergewöhnlichen Notsituationen⁸⁴ zu verstehen ist. Zugleich bestimmt Mecklenburg-Vorpommern, dass eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes vorliegt, wenn Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen einen 50 Mio. Euro übersteigenden Mehrbedarf verursachen. Folglich wird die erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes an einen konkreten Grenzwert gekoppelt. Sobald dieser erreicht sein sollte, ist davon auszugehen, dass die Voraussetzungen der Ausnahmeregelung erfüllt sind und eine notlagenbedingte Neuverschuldung zulässig ist.

Die übrigen Länder haben auf eine nähere Definition in der gesetzlichen Regelung verzichtet, wobei sich allerdings aus den Begründungen zu den Gesetzesänderungen konkrete Auslegungsansätze ergeben können.⁸⁵

⁸² Reimer, in: BeckOK GG Art. 109 Rn. 64ff.

⁸³ Unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden.

⁸⁴ Ereignisse von großem Ausmaß an Schäden und erheblicher Bedeutung für die Öffentlichkeit, ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt durch plötzliche Begebenheiten, Unfälle, technisches oder menschliches Versagen.

⁸⁵ Vgl. z. B. in Bayern (LT-Drs. 16/15140) und Hessen (LT-Drs. 18/2732), die sich ebenfalls vornehmlich am Begriffsverständnis von Artikel 35 Absatz 2 und 3 GG orientieren.

8.2.4.1 Vor- und Nachteile einer landesrechtlichen Definition von Ausnahmetatbeständen

Vorteile einer gesetzlichen Definition können in konkreten und eindeutigen Merkmalen liegen, anhand derer eine Prüfung und Subsumtion der tatbestandlichen Voraussetzungen einer entsprechenden Notsituation erfolgen kann. Dabei sollte allerdings bedacht werden, dass die angestrebte Definition nicht zu eng ausfällt. Anderenfalls verbleibt für eine situationsgerechte Auslegung und Reaktion kaum mehr Raum. Entscheidet sich der Landesgesetzgeber für eine eigene Begriffserläuterung, kann an dieser Stelle die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe hilfreich sein. In der Regel decken diese eine Fülle gleichartiger Tatbestände ab und öffnen die Regelung für eine praxistaugliche und flexible Anwendung.

Zu beachten ist dabei, dass einer landesrechtlichen Definition nur dann ein eigener zulässiger Regelungsgehalt zukommt, wenn sie die Begriffe der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation restriktiver als das Grundgesetz auslegen und damit die Kreditaufnahmemöglichkeiten weiter einengen würde. Eine Ausweitung der bundesrechtlichen Definition ist hingegen wegen des Vorrangs des Bundesrechts nicht möglich.⁸⁶

Vor diesem Hintergrund ist es ratsam, als Landesgesetzgeber von einer näheren Konkretisierung der grundgesetzlichen Ausnahmebegriffe abzusehen und sich die Spielräume, die sich aus der bundesgesetzlichen Regelung ergeben, zu erhalten. Insofern würde an dieser Stelle eine verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Regelung zu den oben dargestellten Notsituationen genügen, die die Ausnahmetatbestände lediglich benennt, ohne sie näher zu definieren.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass eine Verschuldungsmöglichkeit aufgrund der Ausnahmetatbestände des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 GG ohne eine landesrechtliche Regelung komplett verwehrt bliebe.

8.2.4.2 Beteiligung des Parlaments

Die Festlegung, wer das Vorliegen einer der oben dargestellten Ausnahmesituationen feststellt bzw. inwieweit das Parlament an einer damit verbundenen Kreditauf-

⁸⁶ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Landtages Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 6/4126, S. 11.

nahme und nachfolgender Tilgung beteiligt wird, ist in den Ländern höchst unterschiedlich geregelt.⁸⁷

In der Begründung zu Artikel 109 Absatz 3 GG wird davon ausgegangen, dass der Gesetzgeber durch Beschluss über eine erhöhte Kreditaufnahme nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 2, 2. Halbs. GG entscheidet.⁸⁸ Dieser Beschluss kann ein schlichter Parlamentsbeschluss sein. Weil dieser Beschluss als solcher nicht zur Kreditaufnahme im Sinne des jeweiligen verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts für die Kreditaufnahme ermächtigt, wird der Beschluss in der Regel im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz stehen, das die Ermächtigung zur Kreditaufnahme enthält.⁸⁹

8.2.4.3 Tilgungsregelung

Sofern das jeweilige Landesrecht die Möglichkeit der Nettokreditaufnahme zur Bewältigung von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen vorsieht, ist nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 3 GG eine Tilgungsregelung erforderlich. Der parlamentarische Beschluss nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 2, 2. Halbs. GG muss mit einem Tilgungsplan versehen sein, „der die Rückführung der oberhalb der Regellgrenzen liegenden Kreditaufnahme verbindlich regelt“.⁹⁰ Welcher Zeitraum für die Rückführung vorgesehen wird, hat das Parlament „in Ansehung der Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme sowie der konkreten konjunkturellen Situation zu entscheiden“.⁹¹ Dadurch soll eine konjunkturgerechte Ausgestaltung der Rückführung ermöglicht werden.⁹²

Für den Bund ist gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 8 GG verbindlich vorgeschrieben, dass die auf der Grundlage von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG aufgenommenen Kredite tatsächlich entsprechend dem Tilgungsplan binnen eines „angemessenen“ Zeitraums zurückzuführen sind. Die eingegangenen Verbindlichkeiten sollen also nicht zu einer dauerhaften Erhöhung der Staatsschulden führen, sondern nach Beendigung der Krise zurückgeführt werden.

⁸⁷ Die Regelungen der Länder sind unter Tz. 8.2.4.4 dargestellt.

⁸⁸ BT-Drs. 16/12410, S.11.

⁸⁹ Maunz/Dürig, GG Art. 109 Rn. 206, beck-online.

⁹⁰ BT-Drs. 16/12410, S. 11.

⁹¹ BT-Drs. 16/12410, S. 11.

⁹² BT-Drs. 16/12410, S. 11.

Für die Länder fehlt eine vergleichbare Regelung in Artikel 109 Absatz 3 GG. In der Sache können sich daraus aber keine Unterschiede ergeben. Auch in den Ländern ist der parlamentsgesetzlich beschlossene Tilgungsplan strikt einzuhalten.⁹³ Dies schließt allerdings nicht aus, dass der Tilgungsplan – im vorgeschriebenen Gesetzgebungsverfahren – nachträglich geändert wird, um ihn auf eine neue konjunkturelle oder auch notlagenbedingte Situation auszurichten.⁹⁴

Inhaltlich bedeutet die Tilgungsregelung nichts anderes als die Erklärung darüber, wann welcher Teil der notlagenbedingt neu aufgenommenen Kredite getilgt werden soll.⁹⁵ Ausreichend sind insbesondere statische Tilgungsregelungen, also beispielsweise die Tilgung in immer gleichen Jahresbeträgen, die Tilgung durch einmalige vollständige Rückzahlung am Tag X oder einnahmegebundene Dynamisierungen, wie die Verwendung des Aufkommens einer bestimmten Steuer bis zur vollständigen Tilgung.⁹⁶

8.2.4.4 Zusammenfassung der Parlamentsbeteiligung

Zahlreiche Länder sehen Regelungen zur Beteiligung des Parlaments bezüglich der Feststellung einer Ausnahmesituation sowie ggf. auch zur Tilgungsregelung vor:

Land	Beteiligung des Parlaments an der	
	Feststellung einer Ausnahmesituation	Tilgungsregelung
BW	Durch Beschluss mit Mehrheit der Mitglieder des Landtages.	Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Diese Kredite sind in der Haushaltsrechnung gesondert darzustellen.
HB	Durch Beschluss mit Mehrheit der Mitglieder der Bürgerschaft.	Der Beschluss ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden.
HH	Durch die Bürgerschaft mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Bestimmung durch Gesetz, dass ein Fehlbetrag notwendig ist und in welcher Höhe dadurch eine Kreditaufnahme gerechtfertigt ist.	Durch das Gesetz ist zudem zu bestimmen, wie die notsituationsbedingte bilanzielle Vorbelastung ausgeglichen und die Schulden getilgt werden sollen.

⁹³ BT-Drs. 16/12410, S. 13.

⁹⁴ BT-Drs. 16/12410, S. 11.

⁹⁵ Reimer, in: BeckOK GG Art. 109, Rn. 75.

⁹⁶ Reimer, in: BeckOK GG Art. 109, Rn. 75.

Land	Beteiligung des Parlaments an der	
	Feststellung einer Ausnahmesituation	Tilgungsregelung
HE	Durch Beschluss von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages.	In den Beschluss ist ein Tilgungsplan aufzunehmen, der sicherstellt, dass die aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückgeführt werden. Die vollständige Tilgung soll regelmäßig über einen Zeitraum von sieben Jahren erfolgen. Die Landesregierung unterrichtet jährlich den Landtag über den Vollzug des Tilgungsplans.
MV	Haushaltsgesetz zur Höhe der notlagenbedingten Kreditermächtigung erforderlich.	Zeitgleich zum Haushaltsgesetz ist in einem Begleitgesetz ein Tilgungsplan verbindlich festzulegen.
NW	Durch Beschluss des Landtages mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen.	
RP	Landtagsbeschluss zur Höhe der notlagenbedingten Kreditaufnahme erforderlich.	Landesregierung berichtet regelmäßig über die Höhe der Tilgungsleistungen sowie den ausstehenden Tilgungsbedarf.
SN	Mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages.	Der Tilgungsplan wird durch das Staatsministerium der Finanzen aufgestellt und durch den Landtag als Gesetz beschlossen.
ST		Der Tilgungsplan sowie Abweichungen hiervon zulasten einer zeitnahen Tilgung bedürfen der Zustimmung des Landtages. Die Landesregierung hat jährlich über die Tilgung zu berichten.
SH	Durch Beschluss von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages.	Der Beschluss zur Kreditaufnahme ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Landesregierung hat mit Vorlage der Finanzplanung regelmäßig über die Umsetzung des Tilgungsplans zu berichten.
TH	Ausnahmen sind von der Landesregierung im Entwurf des Haushaltsgesetzes gesondert darzustellen.	Die Landesregierung berichtet jährlich über die Höhe der Tilgungsleistungen und die Maßnahmen zur Einhaltung des Tilgungsplans.

Die Übersicht zeigt deutlich, dass die überwiegende Anzahl der Länder, die über eigene landesrechtliche Regelungen zur Schuldenbremse verfügen, bei der Feststellung einer Ausnahmesituation eine Beteiligung ihres Parlaments vorsehen. In mehreren Ländern ist dafür sogar eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages erforderlich.

8.2.4.5 Vor- und Nachteile einer Beteiligung des Parlaments bei der Feststellung einer Ausnahmesituation

Durch ein möglichst hohes Mehrheitserfordernis im Landtag kann die Gefahr einer missbräuchlichen Anwendung, z. B. durch eine sehr extensive Auslegung der Ausnahmetatbestände, verringert werden. Gleichzeitig gewährleistet ein hohes Mehrheitserfordernis eine starke Kontrolle durch das Parlament als originärem Haushaltsgesetzgeber. Dem gleichen Zweck dienen regelmäßige Vorlage- und Berichtspflichten, z. B. über erreichte Tilgungsziele. Zudem können die für einen Feststellungsbeschluss erforderlichen Mehrheiten gleichzeitig für einen breiten gesellschaftlichen Konsens sorgen.⁹⁷

Andererseits sollen die landesrechtlichen Ausnahmeregelungen, die das Grundgesetz den Ländern in Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 GG einräumt, vornehmlich einer zeitnahen und flexiblen Nutzung geschaffener Freiräume in entsprechenden Notlagen dienen. Bei hohen formellen Hürden – wie der Beteiligung des Parlaments samt Mehrheitserfordernissen deutlich über 50 Prozent – wäre die angestrebte Flexibilität und schnelle Handlungsfähigkeit des Landesgesetzgebers jedoch beeinträchtigt.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sichert eine Beteiligung des Parlaments bei der Festlegung, wann ein Ausnahmetatbestand vorliegt, der eine Kreditaufnahme für zulässig erklärt, hinreichende Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers. Sie sollte daher gesetzlich verankert und angesichts der Bedeutung, die eine solche Entscheidung entfaltet, nicht nur mit einfacher Stimmenmehrheit getroffen werden.

8.2.4.6 Vor- und Nachteile einer Beteiligung des Parlaments am Tilgungsplan

Sowohl die Festlegung des Tilgungsplans als auch damit verbundene regelmäßige Berichts- und Vorlagepflichten können dem Parlament helfen, sein Budgetrecht auszuüben und seine Kontrollrechte aktiv wahrzunehmen. Gleichzeitig kann dadurch die Transparenz des Regierungshandelns in Haushaltsangelegenheiten erhöht werden. Zugleich kann ein öffentlichkeitswirksamer Bericht eine politische Barriere im Falle der Nichteinhaltung des von der Verfassung geforderten Tilgungsgebotes darstellen.⁹⁸

⁹⁷ Vgl. Drs. 5/11838 des Sächsischen Landtages, S. 15.

⁹⁸ Vgl. Drs. 4/4970 des Thüringer Landtages, S. 2.

Auf der anderen Seite könnten durch zu starre Tilgungsregelungen unter Umständen eine angestrebte Flexibilität und schnelle Handlungsfähigkeit eingeschränkt werden. Dieser Nachteil wird aber durch die vorgenannten Vorteile aufgewogen.

8.2.4.7 Vor- und Nachteile einer konkreten Tilgungsregelung

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollte ein Tilgungsplan zum Abbau der ausnahmsweise aufgenommenen Schulden nicht nur vom Parlament beschlossen werden, sondern zudem möglichst konkret ausgestaltet sein. Er sollte nicht nur die allgemeine Pflicht, sondern auch einen genauen Pfad zum Schuldenabbau beschreiben. Dadurch bestehen verbindliche Vorgaben für die Regierung und die neuen Schulden können möglichst schnell bzw. innerhalb eines bestimmten Zeitfensters zumindest regelmäßig abgebaut werden. Der Nachteil einer nicht mehr flexibel durch die Regierung im Rahmen der Haushaltsausführung zu treffenden Tilgungsentscheidung dürfte für diese in einer speziellen Situation aufgenommenen Kredite geringer wiegen. Zudem ließe sich insoweit eine Flexibilität erreichen, als der Tilgungsplan einen konkreten höchstzulässigen Zeitraum zum Schuldenabbau vorgeben könnte, von dem je nach Haushaltslage zugunsten einer schnelleren Tilgung abgewichen werden kann.

8.3 Konjunkturbedingte Neuverschuldung

8.3.1 Tatbestandsvoraussetzungen

Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG eröffnet im 1. Halbs. eine weitere Möglichkeit, von der Vorgabe eines ohne Kredite auszugleichenden Haushalts abzuweichen. Danach können Bund und Länder Regelungen treffen, die eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung berücksichtigen. In anormalen Abschwungphasen erweitert sich dann der Verschuldungsrahmen entsprechend den erwarteten Auswirkungen der Entwicklung. In anormalen Aufschwungphasen verengt sich der Rahmen korrespondierend oder wandelt sich – für die Länder, die keinen strukturellen Nettoneuverschuldungsspielraum haben, immer – zu einem echten Tilgungsgebot.⁹⁹

Aus der Übergangsregelung des Artikels 143d GG ergibt sich im Übrigen, dass für die Länder keine Verpflichtung besteht, die bis Ende 2019 entstandenen Altschulden abbauen zu müssen.¹⁰⁰ Dies gilt auch dann, wenn mit Beginn der Geltung der

⁹⁹ Kube, in: Maunz/Dürig, GG Art. 109 Rn. 165, beck-online.

¹⁰⁰ Vgl. Kube, in: Maunz/Dürig, GG Art. 143d Rn. 60.

Schuldenbremse ab 2020 eine anormale Aufschwungphase andauert oder einsetzt. Den Ländern ist es allerdings unbenommen, für eine solche Situation eine eigenständige landesrechtliche Regelung zu treffen, die auch einen Abbau von vor 2020 aufgelaufenen Altschulden vorsieht. Alternativ könnten Überschüsse einer Rücklage zugeführt werden, die in einer konjunkturellen Abschwungphase vor einer Nettoneuverschuldung vorrangig in Anspruch zu nehmen wäre.

Die konkrete Ausgestaltung der konjunkturbedingten Schuldenbegrenzungsregelungen erfolgt durch Bund und Länder in jeweils eigener Verantwortung. Das Grundgesetz gibt weder eine Verpflichtung zur Nutzung der Ausnahmemöglichkeit noch ein einheitliches Verfahren zur Feststellung einer von der konjunkturellen Normallage abweichenden Entwicklung (Konjunkturbereinigungsverfahren) vor.

8.3.1.1 Verfassungsrechtliche Anforderung: Symmetriegebot

Wenn die Länder Regelungen für eine konjunkturbedingte Neuverschuldung treffen, müssen sie allerdings eine im Auf- und Abschwung symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Lage sicherstellen.

Durch die Verpflichtung auf eine symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen (Verwendung ein und derselben Berechnungsformel im anormalen Ab- und Aufschwung) wird – so die Begründung zur Grundgesetzänderung – gewährleistet, „dass Kreditaufnahmen im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung ausgeglichen werden“. ¹⁰¹ In der Reformdiskussion wurde deshalb von einer „atmenden Grenze“ gesprochen. ¹⁰² Es soll damit eine Verschuldensneutralität sichergestellt, zugleich jedoch den Gebietskörperschaften eine antizyklische Haushaltspolitik ermöglicht werden. ¹⁰³

Geboten ist indes keine Spiegelsymmetrie des Verlaufs der Neuverschuldung einerseits und der Tilgung andererseits. ¹⁰⁴ Eine solche Spiegelsymmetrie wäre aufgrund der typischerweise unterschiedlichen Längen von Aufschwung und Abschwung verfehlt. Entscheidend ist vielmehr eine Regelsymmetrie. Dies setzt die Verwendung einer einheitlichen Formel voraus, die ohne Ansehung des Vorzeichens für beide

¹⁰¹ BT-Drs. 16/12410, S. 11.

¹⁰² Kube, in: Maunz/Dürig, GG Art. 109 Rn. 166, beck-online.

¹⁰³ Reimer, in: BeckOK GG Art. 109 Rn. 60.

¹⁰⁴ Reimer, in: BeckOK GG Art. 109 Rn. 72.

Phasen den Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Veränderung des Schuldenstandes festlegt.¹⁰⁵

8.3.1.2 Weitere Anforderungen an ein Konjunkturbereinigungsverfahren

Um die langfristig stabilisierende Wirkung der Schuldenbremse tatsächlich zu gewährleisten, sollte das gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren neben der gesetzlich geforderten Symmetrie weitere Anforderungen erfüllen. Es sollte transparent und die den Berechnungen zugrundeliegenden Daten und die Methode bzw. Änderungen derselben sollten öffentlich zugänglich und nachvollziehbar sein. Außerdem sollte das verwendete Verfahren möglichst manipulationsunanfällig sein.¹⁰⁶

Zudem dürfen Regelungen zur Schuldenaufnahme nur eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung berücksichtigen. Steuermindereinnahmen können allerdings nicht nur konjunkturell, sondern durch Steuerrechtsänderungen auch strukturell bedingt sein. Würden solche Änderungen in einem Konjunkturbereinigungsverfahren nicht berücksichtigt, könnten sie im Ergebnis zu Kreditaufnahmen zum Ausgleich struktureller Einnahmeschwankungen führen. Dies ist für die Länder durch Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz ausgeschlossen.

8.3.2 Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente

Entscheidet sich ein Land für eine eigene Regelung, ist die Konjunkturkomponente sowohl materiell-rechtlich als auch verfahrensrechtlich näher auszugestalten. Eine Landesregelung muss zum einen die Feststellung ermöglichen, ob eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung vorliegt, und zum anderen – auf Rechtsfolgende – bestimmen, in welchem Umfang die festgestellte Abweichung eine Nettokreditaufnahme rechtfertigt oder aber eine Tilgung verlangt.¹⁰⁷

Dem Gesetzgeber kommt somit ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu. Von Verfassung wegen ist er lediglich dazu gehalten, die Tilgung in einem noch überschaubaren Zeitraum herbeizuführen.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Reimer, in: BeckOK GG Art. 109 Rn. 72.

¹⁰⁶ Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (2014): Modelle zur Konjunkturbereinigung und deren Auswirkungen. Kurzgutachten im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, IWH Online 2/2014.

¹⁰⁷ Kube, in: Maunz/Dürig, GG Art. 109 Rn. 183, beck-online.

¹⁰⁸ Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 11; demnach soll der Ausgleich „mittel- bis langfristig“ gewährleistet sein.

Der Verzicht auf konkrete Vorgaben zur Bestimmung der Konjunkturkomponente hat dazu geführt, dass bereits methodisch in Bund und Ländern unterschiedliche Konjunkturbereinigungsverfahren angewandt werden. Diese sind zudem noch differenziert ausgestaltet. Entsprechend ergeben sich bereits aus den verschiedenen Modellen zahlreiche Stellschrauben, die zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich einer zulässigen Nettokreditaufnahme und deren Höhe führen.

Eine gewisse Einheitlichkeit ergibt sich im Verfahren für die Länder, die Hilfen zur Konsolidierung nach dem KonSHilfG erhalten. Diese haben das sog. „Aggregierte Quotierungsverfahren“ oder auch „EU-Modell“ anzuwenden, das sich an das Verfahren der Europäischen Union (EU) anlehnt und auch vom Bund genutzt wird. Darüber hinaus haben sich zwei auf Steuereinnahmen basierende Modelle etabliert: Das Referenzwert-Modell und das Trendsteuereinnahmen-Modell.

Die Verfahren der Länder zur näheren Ausgestaltung der Konjunkturkomponente sind zum Teil vollständig gesetzlich bestimmt, zu einem anderen Teil beruhen sie auf ergänzenden Regelungen in Verordnungen, die die für Finanzen zuständigen Minister mit oder ohne Zustimmung des Parlaments erlassen. Aus der nachfolgenden Übersicht ergibt sich, welche Länder sich bisher für welches Verfahren entschieden haben und wo dessen Ausgestaltung rechtlich fixiert ist:

Konjunkturbereinigungsverfahren	Länder	Rechtsgrundlage Verfahren¹⁰⁹
EU-Modell	BE	Verwaltungsvereinbarung Konsolidierungshilfe
	HB	Verwaltungsvereinbarung Konsolidierungshilfe
	HE	Art. 141-Gesetz
	NW	VO zu § 18 LHO (noch nicht erlassen)
	SL	Verwaltungsvereinbarung Konsolidierungshilfe
	ST	Verwaltungsvereinbarung Konsolidierungshilfe
	SH	AusfG zu Art. 61 LV
Trendsteuereinnahmen-Modell	BW	VO zu § 18 LHO
	HH	§§ 27, 28 LHO
	RP	VO zu § 3 Abs. 2 S. 1 AusfG zu Art. 117 LV

¹⁰⁹ Zu den rechtlichen Grundlagen siehe ausführlich Anlage 1.

Konjunkturbereinigungsverfahren	Länder	Rechtsgrundlage Verfahren ¹⁰⁹
Referenzwert-Modell	MV	§ 18 LHO
	SN	§ 18 SäHO
	TH	§ 18 LHO
Ohne Verfahren	BY	
	BB	
	NI	

Das Verfahren in Baden-Württemberg ist – wie die Regelung zur Schuldenbremse insgesamt – nur bis zum 31. Dezember 2019 befristet. In Nordrhein-Westfalen steht der Erlass der Verordnung zur näheren Ausgestaltung des Konjunkturbereinigungsverfahrens noch aus, es soll sich am EU-Modell orientieren.

Nachfolgend werden die unterschiedlichen Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente beschrieben. Mit der Konjunkturkomponente ergibt sich eine verfassungsrechtlich zulässige konjunkturelle Kreditaufnahmemöglichkeit bzw. eine notwendige Tilgungsverpflichtung.

8.3.2.1 Referenzwert-Modell

Bei diesem Modell wird die konjunkturelle Normallage durch die Bildung eines rollierenden Durchschnitts¹¹⁰ der Steuereinnahmen für mehrere Jahre ermittelt. Unterschreiten die erwarteten oder tatsächlichen Steuereinnahmen den von dem jeweiligen Land bestimmten Referenzwert, ist das Land grundsätzlich berechtigt, Kredite aufzunehmen. Für das Referenzwert-Modell haben sich bisher die drei ostdeutschen Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen entschieden.

Diese Länder haben angesichts der bestehenden Entscheidungsspielräume ihre Modelle rechtlich allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet:

- Die Berechnungsgrundlagen für den Referenzwert aus den Steuereinnahmen sind unterschiedlich bestimmt (Sie umfassen in einigen Ländern neben Steuern z. B. auch Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich [LFA], Bundeser-

¹¹⁰ D. h. der Durchschnitt wird jedes Jahr bzw. turnusmäßig neu ermittelt.

gänzungszuweisungen [BEZ] oder berücksichtigen eine Inflationsrate, wie in Mecklenburg-Vorpommern.).

- Der Zeitraum zur Bildung des Referenzwerts beträgt zwischen drei und fünf Jahren und bezieht in Thüringen nur abgeschlossene Haushaltsjahre, in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen auch das jeweilige Haushaltsaufstellungsjahr ein.
- Steuerrechtsänderungen werden in Thüringen gar nicht und in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen unterschiedlich berücksichtigt.
- Eine Kreditermächtigung ist in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen an eine Mindestunterschreitung des Referenzwerts gekoppelt.
- Die Höhe der Kreditermächtigung umfasst z. T. die volle, z. T. nur eine anteilige Differenz zwischen Steuereinnahmen und Referenzwert.
- Tilgungsregelungen sind unterschiedlich ausgestaltet.
- Korrekturen aufgrund von Abweichungen der tatsächlichen von den geplanten Steuereinnahmen im Haushaltsvollzug erfolgen in Thüringen nicht.
- Berichtspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag sind unterschiedlich formuliert.

Nähere Informationen zur unterschiedlichen Ausgestaltung der Modelle in den drei genannten Ländern ergeben sich aus der Anlage 2.

Das Verfahren in Thüringen berücksichtigt weder Steuerrechtsänderungen noch Änderungen im Rahmen des Haushaltsvollzugs. In Mecklenburg-Vorpommern geht das Verfahren insoweit über die Anforderungen der grundgesetzlichen Vorgaben hinaus, als es vorgibt, einem Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ Mittel zuzuführen, wenn die Berechnungsgrundlagen den Referenzwert um einen bestimmten Wert überschreiten. Dies gilt solange, bis das Sondervermögen einen Regelbestand von 500 Mio. Euro erreicht hat. Berechtigt die Abweichung von der konjunkturellen Normallage grundsätzlich zu einer Kreditaufnahme, sind aus diesem Sondervermögen vorrangig Mittel zum Haushaltsausgleich zu entnehmen.

Wie dargestellt, haben sich bisher ausschließlich drei ostdeutsche Länder für das Referenzwert-Modell entschieden. Aus den Gesetzentwürfen von Thüringen und

Sachsen ergeben sich für die Modellauswahl keine Begründungen. Mecklenburg-Vorpommern hatte sich gegen ein Trendsteuereinnahmen-Modell entschieden, da die Trendeinnahmen aus einer jahrzehntelangen Zeitreihe ermittelt werden müssten, die für Mecklenburg-Vorpommern fehle. Bei der Bestimmung der konjunkturellen Lage nach dem EU-Modell werde auf die Produktionslücke zurückgegriffen, wofür die benötigten Daten nicht in der für Mecklenburg-Vorpommern regionalisierten Form vorlägen.¹¹¹

8.3.2.2 Trendsteuereinnahmen-Modell

Bei dem Trendsteuereinnahmen-Modell wird die Konjunkturkomponente als Differenz zwischen den geplanten bzw. tatsächlichen Steuereinnahmen und den Trendsteuereinnahmen ermittelt. Diese ergeben sich aus dem Vorjahr sowie einer durchschnittlichen Wachstumsrate der Trendsteuereinnahmen aus mehreren vorangehenden Jahren. Eine konjunkturelle Abweichung von der Normallage liegt vor, wenn die Konjunkturkomponente positiv oder negativ ist. Abweichungen vom Trend (bzw. von der tatsächlichen und zulässigen Krediteinnahme bzw. Tilgung) werden auf einem Kontrollkonto erfasst. Damit sollen die Auswirkungen von Auf- und Abschwungphasen auf den Haushalt hinsichtlich ihrer Symmetrieeigenschaft überwacht werden. Mithilfe eines Korrekturmechanismus soll Fehleinschätzungen des Trends entgegengewirkt und ein symmetrisches Verfahren gewährleistet werden.

Das Trendsteuereinnahmen-Modell wenden Baden-Württemberg (befristet bis zum 31. Dezember 2019), Rheinland-Pfalz und Hamburg an. In Hamburg wird allerdings der Trend nicht auf Basis eines Ausgangs- oder Startwertes ermittelt, sondern mithilfe einer exponentiellen Trendberechnung¹¹² nach der Methode der kleinsten Quadrate.

Zunächst hatte auch Schleswig-Holstein, das als Konsolidierungshilfeland gegenüber dem Stabilitätsrat das EU-Modell anzuwenden hat, sich im Rahmen seiner landesrechtlichen Kompetenzen ebenfalls für ein Trendsteuereinnahmen-Modell entschieden. Mit dem Haushaltsjahr 2016 wendet es jedoch auch auf Landesebene ein EU-Modell an.

¹¹¹ Drs. 6/3886 des Landtages Mecklenburg-Vorpommern, S. 11.

¹¹² Ein exponentieller Trend ist gekennzeichnet durch das Vorliegen gleichbleibender jährlicher Steigerungsraten. Dies unterscheidet ihn von einem linearen Trend, der jährlich gleichbleibende absolute Zuwachsbeträge aufweist (s. Drucksache 20/8400 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, S. 57).

Bei diesem Modell haben die Länder ebenfalls ihren eigenen Gestaltungsspielraum innerhalb ihrer landesrechtlichen Regelungen unterschiedlich genutzt:

- Auch sie haben die Berechnungsgrundlagen für die Steuereinnahmen unterschiedlich bestimmt.
- Die Bestimmung eines Ausgangswertes zur Ermittlung der Trendsteuereinnahmen ist verschieden gestaltet.
- Die Ermittlung/Festlegung einer Wachstums- bzw. Fortschreibungsrate erfolgt unterschiedlich.
- Die Länge des Stützzeitraums für die Berechnung des Trends ist sehr unterschiedlich.
- Steuerrechtsänderungen werden nicht in allen Ländern berücksichtigt.
- Der Mechanismus zur Korrektur des Ausgangswertes ist unterschiedlich ausgestaltet.
- Ebenfalls weichen die Vorgaben zum Ausgleich über ein Kontrollkonto ab.
- Die Berichtspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag sind verschieden formuliert.

Nähere Informationen zur unterschiedlichen Ausgestaltung in den drei genannten Ländern ergeben aus der Anlage 3.

Das Modell in Baden-Württemberg ist nicht auf Symmetrie angelegt, da es nur bis zum 31. Dezember 2019 befristet ist und als Ziel vorrangig einen Defizitabbau hat, der die Einhaltung der Schuldenbremse ab 1. Januar 2020 sicherstellen soll.

8.3.2.3 Aggregiertes Quotierungsverfahren / EU-Modell

Das Aggregierte Quotierungsverfahren knüpft in Grundzügen an das Verfahren der EU an und wird deshalb auch als EU-Modell bezeichnet. Die Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, sind durch die mit dem Bund geschlossenen Verwaltungseinbarungen zur Anwendung des Modells verpflichtet.

Für die Aufstellung des Haushalts wird im Verfahren zunächst eine ex-ante-Konjunkturkomponente nach dem sog. Produktionslückenverfahren der EU bestimmt. Sie ergibt sich als Produkt aus nominaler absoluter Produktionslücke (Ab-

weichung des BIP vom Produktionspotential¹¹³) und Budgetsensitivität¹¹⁴, die ein feststehender Wert ist. Für die Berechnung dieser Komponente führen die Länder keine umfassenden eigenen Berechnungen durch, sondern übernehmen wesentliche Ergebnisse der Bundesregierung. Bei den Stadtstaaten wird zudem die kommunale Ebene berücksichtigt. Es ergibt sich somit zunächst eine Konjunkturkomponente für die Länder insgesamt. Der Anteil des einzelnen Landes entspricht dem Anteil der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit (Quotierung). Im Umfang dieser Konjunkturkomponente ist bei einer negativen Produktionslücke eine Verschuldung des Landes zulässig. Umgekehrt wäre bei einer positiven Produktionslücke ein entsprechender konjunktureller Überschuss zu erzielen.

Die nachfolgende Berechnung am Beispiel des Jahres 2016 für Brandenburg soll zur Veranschaulichung dienen:

- Schritt 1: Berechnung der ex-ante-Konjunkturkomponente für die Ländergesamtheit:
 - 7.800 Mio. Euro (Nominale absolute Produktionslücke 2016¹¹⁵) * 0,126303 (Budgetsensitivität der Länder) = - 985 Mio. Euro (ex-ante-Konjunkturkomponente Ländergesamtheit)
- Schritt 2: Berechnung (Quotierung) der ex-ante-Konjunkturkomponente für Brandenburg:
 - 985 Mio. Euro (ex-ante-Konjunkturkomponente Ländergesamtheit) * 3,05 % (Anteil der Steuereinnahmen des Landes Brandenburg an den Gesamtsteuereinnahmen der Ländergesamtheit) = - 30 Mio. Euro (ex-ante-Konjunkturkomponente Brandenburg)

¹¹³ Das Produktionspotential beschreibt die größtmögliche gesamtwirtschaftliche Produktion, die sich bei gegebenem technischen Fortschritt mit den vorhandenen, normal ausgelasteten Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital erreichen lässt.

¹¹⁴ Diese gibt grundsätzlich an, wie sich die Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen in Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verändern. Bei den Ländern wird hierbei generell angenommen, dass sich konjunkturelle Effekte ausschließlich bei den Steuereinnahmen niederschlagen. Die Budgetsensitivität ist in den Konsolidierungsvereinbarungen als fester Wert ohne Einheit mit 0,126303 aufgrund von Berechnungen des Jahres 2005 festgelegt. Der Bund verwendet mittlerweile in seinem Konjunkturbereinigungsverfahren die Budgetsemielastizität. Diese beschreibt den Effekt von zyklischen Schwankungen des Bruttoinlandsprodukts auf den öffentlichen Finanzierungssaldo. Diese wird auch in dem Verfahren zur Haushaltsüberwachung nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verwendet und ist ebenfalls ein fester Wert. Für die Länder unterscheiden sich beide Werte kaum.

¹¹⁵ Frühjahrsprojektionen der Bundesregierung, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium der Finanzen vom 22. April 2015.

Die ex-post-Konjunkturkomponente ergibt die konjunkturell zulässige Kreditaufnahme für das jeweilige Haushaltsjahr am Ende des Jahres. Sie setzt sich aus der ex-ante-Konjunkturkomponente und der Steuerabweichungskomponente zusammen.

Die Steuerabweichungskomponente errechnet sich als Abweichung zwischen den tatsächlichen Steuereinnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr und den geschätzten Steuereinnahmen zum Zeitpunkt der Berechnung der ex-ante-Konjunkturkomponente. Steuerrechtsbedingte Einnahmeänderungen sowie bei den Konsolidierungshilfelandern die periodengerechte Abrechnung im LFA werden berücksichtigt.

Auch hier zur Veranschaulichung die Fortführung des obigen Beispiels:

- Schritt 1: Berechnung der Abweichung zwischen tatsächlichen und geschätzten Steuereinnahmen:

8.058 Mio. Euro (tatsächliche Steuereinnahmen¹¹⁶) - 7.544 Mio. Euro (geschätzte Steuereinnahmen für Brandenburg¹¹⁷) = 514 Mio. Euro (Abweichung Steuereinnahmen)

- Schritt 2: Berücksichtigung steuerrechtsbedingter Einnahmeänderungen:

514 Mio. Euro (Abweichung Steuereinnahmen) – (- 67) Mio. Euro (Steuermindereinnahmen des Landes Brandenburg¹¹⁸) = 581 Mio. Euro (Abweichung Steuereinnahmen, die sich ohne Steuerrechtsänderungen ergeben)

- Schritt 3: Bildung der ex-post-Konjunkturkomponente:

- 30 Mio. Euro (ex-ante-Konjunkturkomponente Brandenburg) + 581 Mio. Euro (Abweichung Steuereinnahmen, die sich ohne Steuerrechtsänderungen ergeben) = 551 Mio. Euro (ex-post-Konjunkturkomponente Brandenburg).

Konsequenz dieser positiven Konjunkturkomponente in Höhe von 551 Mio. Euro wäre gewesen, dass sich für zuvor in dieser Höhe konjunkturbedingt aufgenommene Kredite eine entsprechende Tilgungsverpflichtung ergeben hätte.

¹¹⁶ Unter Berücksichtigung der periodengerechten Abrechnung des LFA.

¹¹⁷ Regionalisierte Ergebnisse des Ministeriums der Finanzen auf Grundlage des Ergebnisses der 146. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzung vom 5. bis 7. Mai 2015 in Saarbrücken.

¹¹⁸ Ergaben sich zwischen Schätzungen und Abrechnungen – wie im Beispiel – Steuermindereinnahmen aus Steuerrechtsänderungen, vermindern diese eine negative bzw. erhöhen diese eine positive Konjunkturkomponente, da solche strukturellen Einnahmesenkungen nicht über Kredite finanziert werden dürfen. Strukturell bedingte Mehreinnahmen würden den Kreditspielraum entsprechend erhöhen.

Das Verfahren wendet neben den Konsolidierungshilfelandern derzeit – in etwas modifizierter Form – nur Hessen an. Schleswig-Holstein, für das das Verfahren als Konsolidierungshilfeland ohnehin gilt, hat zusätzlich als landesinternes Verfahren ein – wie Hessen – modifiziertes EU-Modell gesetzlich festgelegt.

Bei diesem Modell ergeben sich – insbesondere bei Übernahme der Berechnungen des Bundes durch die Länder – wenig eigene Gestaltungsspielräume und somit wenig Stellschrauben. Allenfalls könnte ein Land eine andere Quotierungsregel (z. B. statt Anteil an den Steuereinnahmen Anteil an der Bevölkerung) wählen und käme damit zu anderen Ergebnissen.

Für die Konsolidierungshilfelandern dient das Modell zum Nachweis, dass die bis 2019 jeweils in den Vereinbarungen festgelegten Obergrenzen der Finanzierungsdefizite nicht überschritten werden. Eine langfristige symmetrische Ausgestaltung ist insoweit im Hinblick auf die befristete Anwendung nicht vorrangiges Ziel dieses Verfahrens der Konsolidierungshilfelandern.

8.3.2.4 Nettokreditaufnahme und Kontrollkonto

Die Konjunkturkomponenten ergeben jeweils die konjunkturell zulässigen Nettokreditaufnahmen bzw. Tilgungsverpflichtungen. Für die Ermittlung der im Haushalt höchstens zu veranschlagenden Einnahmen aus Krediten bzw. Ausgaben für Tilgungen sind außerdem notlagenbedingte Nettoneuverschuldungsmöglichkeiten bzw. Tilgungsverpflichtungen sowie ggf. das Ergebnis des strukturellen Finanzierungssaldos zu berücksichtigen.

Zudem müssen – je nach Ausgestaltung – die Ergebnisse eines Kontrollkontos beachtet werden. In diesem werden die Abweichungen zwischen der tatsächlichen Kreditaufnahme und der nach einer ex-post-Betrachtung maximal zulässigen Kreditaufnahme erfasst.

8.3.2.5 Verfahren zur Überwachung durch den Stabilitätsrat

Derzeit erarbeiten der Stabilitätsrat bzw. sein Arbeitskreis und zu diesem Zweck gegründete Unterarbeitsgruppen ein Verfahren sowie ein Regelwerk, nach denen die von Artikel 109a Absatz 2 GG geforderte Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 erfolgen sollen. Neben vielen methodischen Fragestellungen werden auch der Geltungsbereich sowie Verstoßfolgen erörtert. Die Festlegung des Stabilitätsrates auf ein einheitliches Verfahren zur Konjunkturbereinigung wird frü-

hestens für Dezember 2018 erwartet, wobei die Orientierung am EU-Verfahren des Bundes derzeit als am wahrscheinlichsten gilt.

Weder Artikel 109a Absatz 2 GG noch andere bundesgesetzliche Regelungen geben den Ländern allerdings vor, welches Konjunkturbereinigungsverfahren sie auf Landesebene anwenden oder welche Maßgaben erfüllt sein müssen. Zwar relativiert Artikel 109a GG die Reichweite der Gewährleistung haushaltswirtschaftlicher Selbständigkeit und Unabhängigkeit, wodurch Artikel 109a GG und Artikel 109 Absatz 1 GG in einem Spannungsverhältnis stehen.¹¹⁹ Sie stehen aber nebeneinander und müssen im Lichte der jeweils anderen Vorschrift ausgelegt werden. Zur Wahrung der Haushaltsautonomie der Länder verfügt der Stabilitätsrat selbst im Falle des Feststellens eines Verstoßes gegen die Schuldenbremse dementsprechend auch nicht über Sanktionsmöglichkeiten. Entsprechend können ein vom Stabilitätsrat entwickeltes Verfahren und davon abweichende landesrechtliche Regelungen durchaus nebeneinander Anwendung finden.¹²⁰ Insoweit ist die Ausgestaltung der Schuldenregel auf Landesebene maßgeblich, während Artikel 109a Absatz 2 Satz 2 GG lediglich die Methode der Überprüfung beschreibt.

Ein eigenes landesrechtliches Konjunkturbereinigungsverfahren mit gegebenenfalls speziellen Ausführungsvorschriften könnte zudem die Unabhängigkeit einer landeseigenen Haushaltspolitik wohlmöglich stärker wahren, als ein an den Stabilitätsrat angelehntes Verfahren.

8.3.3 Modellrechnungen für Brandenburg

8.3.3.1 Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat Modellrechnungen auf Basis der vorgenannten Verfahren für das Land Brandenburg durchgeführt. Mit den Modellrechnungen will er aufzeigen, welche Konjunkturkomponenten und daraus entstehende konjunkturell zulässige Verschuldungsmöglichkeiten bzw. Tilgungsnotwendigkeiten sich für die Vergangenheit ergeben hätten, wenn im Land Brandenburg entsprechende Schuldenregelungen bereits vorgegeben gewesen wären. Zugleich wollte er mit den Rechnungen feststellen, wie die verschiedenen Modelle auf unterschiedliche konjunkturelle Entwicklungen reagieren. Zu den Modellrechnungen ist Folgendes anzumerken:

¹¹⁹ Kube, in: Maunz/Dürig GG Art. 109a Rn. 6, beck-online.

¹²⁰ BT-Drs. 18/11186, S. 4.

- Ein Teil der Länder hat zwar ein Konjunkturbereinigungsverfahren gesetzlich fixiert, wendet es jedoch erst ab dem 1. Januar 2020 an. Zum Teil werden für die Übergangszeit besondere Regelungen getroffen, die einen Abbau des bisherigen Defizits, nicht aber die Vermeidung jeglicher Neuverschuldung zum Ziel haben.
- Die Länder, die die dargestellten Verfahren bereits anwenden, weisen nur zum Teil öffentlich zugänglich nach, welche konkreten Steuerrechtsänderungen bei der Berechnung der Konjunkturkomponente zur Anwendung gelangen. Insoweit musste der Landesrechnungshof für seine Berechnungen eigene Vorgaben machen, welche Änderungen er berücksichtigte. Er hat sich dabei für die Mehr- bzw. Mindereinnahmen entschieden, die in den jährlichen Finanzberichten des BMF dargestellt sind. Für das Referenzwert-Modell für Mecklenburg-Vorpommern wurden zudem aus Vereinfachungsgründen alle auf das jeweilige Haushaltsjahr wirksamen Steuerrechtsänderungen einbezogen. Das Verfahren in Mecklenburg-Vorpommern sieht nur eine Berücksichtigung der Änderungen der letzten drei Jahre vor.
- Die Steuerrechtsänderungen in den Finanzberichten des BMF werden nur mit einem Gesamtbetrag bezogen auf alle Länder dargestellt. Den Anteil Brandenburgs musste der LRH entsprechend ermitteln. Hierbei legte er z. T. den Königsteiner Schlüssel zugrunde und den Anteil der Steuereinnahmen Brandenburgs an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit. Dabei wurde der für das jeweilige Haushaltsjahr veröffentlichte Wert angesetzt, auch wenn dieser bei Haushaltsplanaufstellung größtenteils nicht vorgelegen haben dürfte.
- Die in die Modellrechnungen eingeflossenen Steuerrechtsänderungen wurden für ex-ante- und ex-post-Berechnungen ebenfalls aus Gründen der Praktikabilität mit gleichen Beträgen berücksichtigt. Tatsächlich wären zum Zeitpunkt einer ex-ante-Berechnung, d. h. bei Haushaltsaufstellung, noch nicht alle Steuerrechtsänderungen verabschiedet gewesen und somit in den geplanten Wert der Steuereinnahmen eingeflossen. Hier hat der Landesrechnungshof aus Vereinfachungsgründen auf eine zeitliche Aufteilung verzichtet.
- Auch für das jeweils zweite Haushaltsjahr eines etwaigen Doppelhaushalts wurden in der Modellrechnung für die ex-ante-Berechnung ggf. Ist-Werte zugrunde gelegt, obwohl diese zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung tatsächlich für das zweite Jahr noch nicht bekannt gewesen wären.

- Die Modellrechnungen stellen ausschließlich auf die Konjunkturkomponenten und die sich daraus ergebenden konjunkturellen Verschuldungsmöglichkeiten bzw. Tilgungsnotwendigkeiten ab. Weitere Spielräume bzw. Einschränkungen aufgrund der Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen hat der Landesrechnungshof nicht berechnet.
- Ebenso hat der Landesrechnungshof auf eine rein fiktive Darstellung und Fortschreibung eines Kontrollkontos verzichtet, da die tatsächlichen Nettokreditaufnahmen und Tilgungen des Landes insoweit schuldenbegrenzende Regelungen nicht berücksichtigen konnten.
- Das Thüringer Modell sieht zwar keine ex-post-Berechnung der Konjunkturkomponente vor. Zur besseren Vergleichbarkeit hat der Landesrechnungshof in seinen Modellrechnungen unter Berücksichtigung der Ist-Ergebnisse aber auch für dieses Verfahren eine ex-post-Konjunkturkomponente berechnet.

Aufgrund der vorgenannten Vorgaben des Landesrechnungshofes ergeben sich vermutlich Abweichungen gegenüber Berechnungen, die das Land selbst vorgenommen hätte, wenn die Verfahren bereits angewandt worden wären. Die Ergebnisse sind aus Sicht des Landesrechnungshofes dennoch aussagekräftig, insbesondere hinsichtlich ihrer Trends und des Verhaltens der einzelnen Modelle auf Einnahmeveränderungen bzw. konjunkturelle Schwankungen.

In den Anlagen 4 bis 6 ist im Einzelnen dargestellt, welche Daten der Landesrechnungshof bei den einzelnen Modellen zugrunde gelegt hat und aus welcher Quelle sie stammten.

Die Modellrechnungen hat der Landesrechnungshof auf Grundlage

- der Referenzwert-Verfahren von Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen,
- des Trendsteuereinnahmen-Verfahrens von Rheinland-Pfalz sowie
- des EU-Verfahrens auf Basis der Vereinbarungen der Flächenländer im Konsolidierungshilfeverfahren durchgeführt.

Da das Verfahren in Baden-Württemberg nur befristet und nicht auf eine Symmetrie angelegt ist, sondern dem Abbau des Defizits dienen soll, und Hamburg und Hes-

sen die Doppik anwenden, hat der Landesrechnungshof auf Modellrechnungen zu diesen Verfahren verzichtet.

8.3.3.2 Ergebnisse der Modellrechnungen

Dargestellt sind im Ergebnis der Modellrechnungen zunächst die ex-post-Konjunkturkomponenten, die sich für Brandenburg ergeben hätten, wenn die jeweiligen Verfahren in der Vergangenheit gegolten hätten. Für negative Konjunkturkomponenten wäre eine konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme zulässig gewesen. Für positive Konjunkturkomponenten gilt grundsätzlich, dass diese je nach Konjunkturbereinigungsverfahren zu einer Tilgung von vorhergehenden konjunkturbedingten Nettokreditaufnahmen – nicht jedoch von sogenannten „Altschulden“ – hätten genutzt werden sollen bzw. müssen.

Tatsächliche Nettokreditaufnahmen hätten im Rahmen der Referenzwert-Verfahren in Sachsen und Thüringen innerhalb von acht bzw. fünf Jahren bei variabler jährlicher Rückzahlungshöhe vollständig zurückgezahlt werden müssen, sofern nicht wiederum negative Konjunkturkomponenten zu einer Aussetzung möglicher Tilgungsverpflichtungen geführt hätten.

Für das Referenzwert-Modell in Mecklenburg-Vorpommern hätte zudem zunächst bei einer positiven Konjunkturkomponente ein Sondervermögen bis 500 Mio. Euro gebildet werden müssen. Dieses hätte bei negativen Konjunkturkomponenten vor einer Nettokreditaufnahme vorrangig durch Entnahmen in Anspruch genommen werden müssen. Aus Gründen der Vergleichbarkeit der Ergebnisse blieb diese Vorgabe in den nachfolgenden Darstellungen unberücksichtigt.

Bei den Verfahren in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern ergeben sich in einigen Jahren weder negative noch positive Konjunkturkomponenten („-“), da die notwendige Mindestunterschreitung bzw. -überschreitung¹²¹ des Referenzwerts nicht erreicht wird bzw. Unter- oder Überschreitungen allein auf strukturell wirkende Steuerrechtsänderungen zurückzuführen waren.

Zum Vergleich sind den jeweiligen Konjunkturkomponenten die tatsächlichen Nettokreditaufnahmen bzw. Tilgungen des Landes Brandenburg gegenübergestellt.

Für die Jahre 2003 bis 2007 berechnete der Landesrechnungshof nur die Konjunkturkomponenten (KK) der Referenzwert-Modelle bezogen auf die Haushaltszahlen

¹²¹ Für beide Modelle muss die Berechnungsgrundlage den Referenzwert um mehr als 3 % unter- oder überschreiten.

des Landes Brandenburg. Die notwendigen vergleichbaren Daten für die anderen Modelle lagen nicht vor bzw. wären wenig aussagekräftig gewesen.

Für diesen Zeitraum stellen sich die Konjunkturkomponenten und die Nettokreditaufnahme (NKA) wie folgt dar:

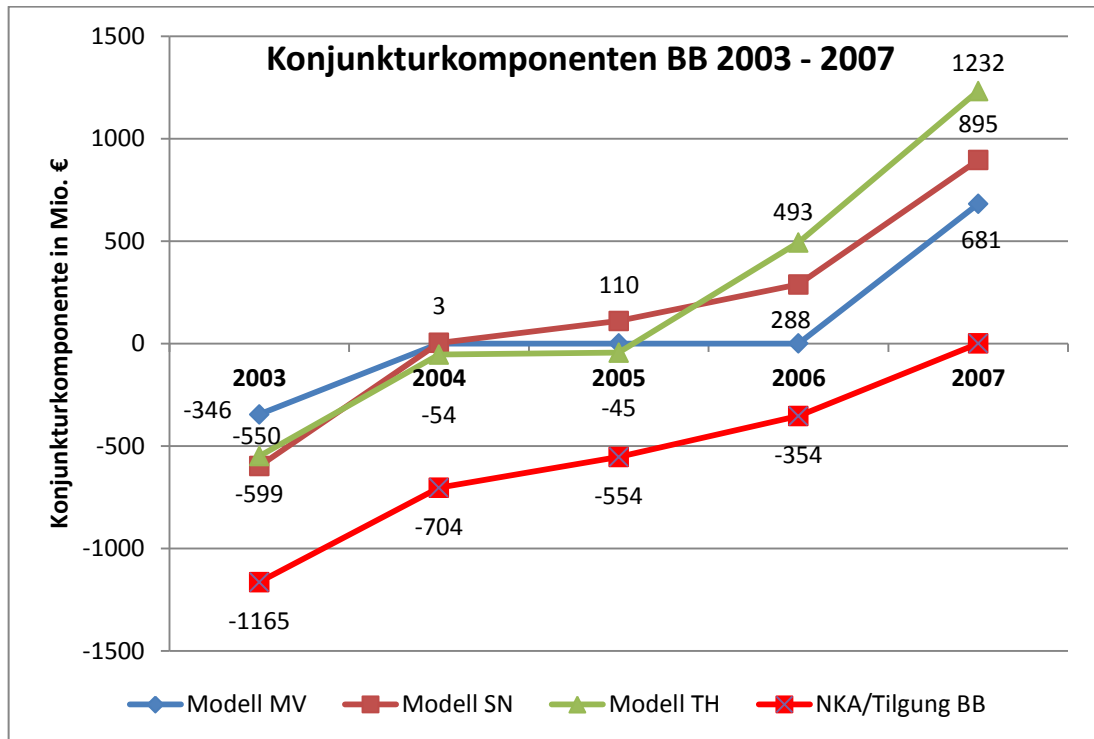


Abbildung 1 Entwicklung Konjunkturkomponenten aus Referenzwert-Modellen 2003–2007
Eigene Berechnungen, Quellen: vgl. Anlage 4

Die tatsächlichen Nettokreditaufnahmen in Brandenburg hätten die zulässigen Konjunkturkomponenten bis 2007 jeweils deutlich überschritten. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass für die Nettokreditaufnahmen in diesem Zeitraum nicht nur konjunkturelle, sondern auch strukturelle Einflüsse ursächlich gewesen sein dürften. Der positive Trend aller Konjunkturkomponenten stimmt mit der stetig gesunkenen Nettokreditaufnahme Brandenburgs überein. Alle Modelle weisen 2007 eine positive Konjunkturkomponente auf und hätten damit ab diesem Zeitpunkt zu einer Tilgungsverpflichtung geführt.

Für die Jahre 2008 bis 2016 sind nachfolgend die Ergebnisse, wiederum bezogen auf die Haushaltszahlen des Landes Brandenburg, aller fünf berechneten Modelle dargestellt:

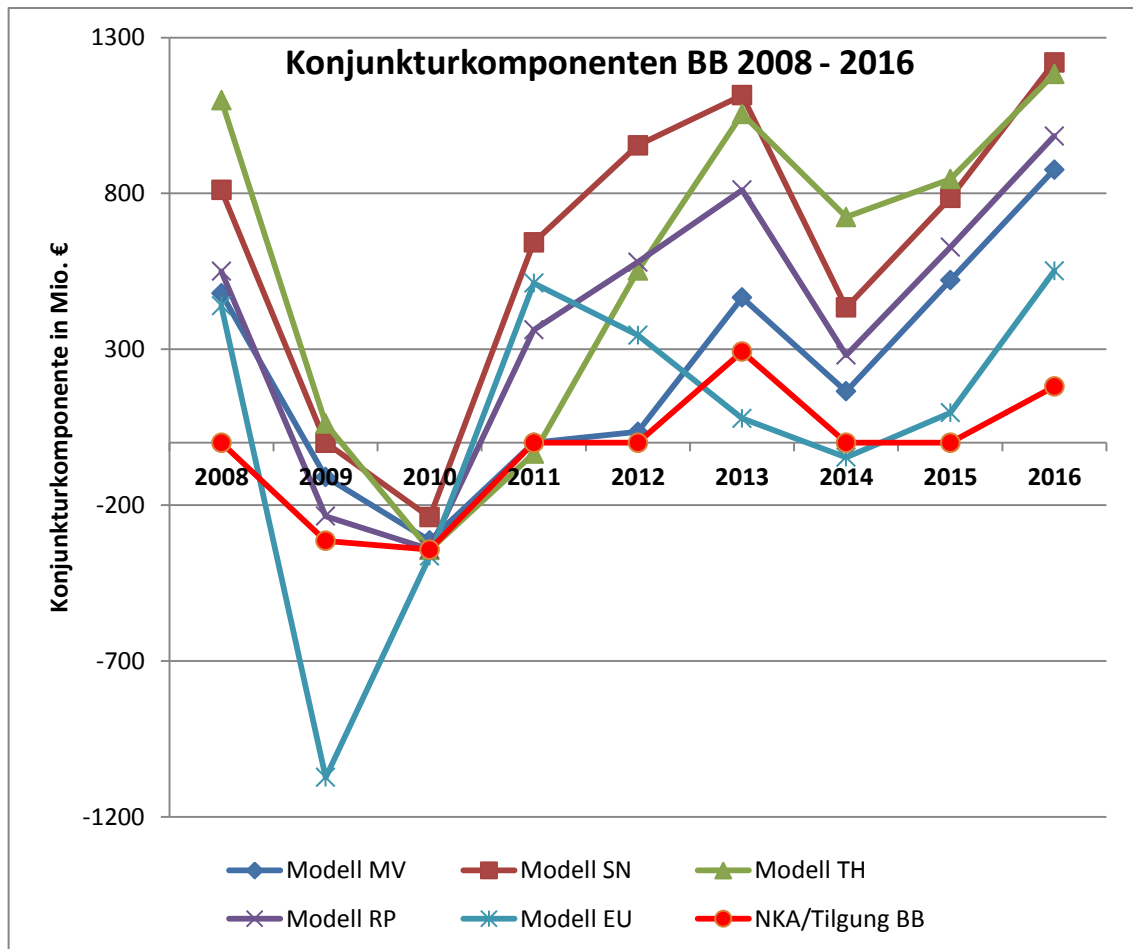


Abbildung 2 Entwicklung Konjunkturkomponenten aus allen Modellen 2008–2016
Eigene Berechnungen, Quellen: vgl. Anlagen 4 bis 6

Trotz ähnlicher Trends der Konjunkturkomponenten weichen sie in der Höhe zum Teil – je nach Modell – stark voneinander ab. Für die Jahre 2009 / 2010 hätten sich in Folge der Finanzkrise bei allen Modellen negative Konjunkturkomponenten und somit Neuverschuldungsspielräume eröffnet. Die tatsächlichen Nettokreditaufnahmen Brandenburgs in 2009 und 2010 wichen, vom EU-Modell abgesehen, deutlich weniger von den Konjunkturkomponenten ab, als in den Jahren zuvor. Von 2011 bis 2016 weisen die Modelle – abgesehen vom Jahr 2014 – einen positiven Trend und positive Konjunkturkomponenten auf. Entsprechend hätten die in 2009 und 2010 aufgenommen Kredite grundsätzlich zurückgeführt werden müssen.

Um festzustellen, wie die jeweiligen Verfahren auf Veränderungen insbesondere der Steuereinnahmen reagieren, sind in den nachfolgenden Tabellen, ergänzend zu den

jeweils errechneten Konjunkturkomponenten, die Einnahmeänderungen¹²² des Landes Brandenburg gegenüber dem Vorjahr mit aufgeführt. Die Änderung des BIP in % zum Vorjahr veranschaulicht daneben die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland.

Für die Jahre 2003 bis 2007 ergibt sich folgendes Bild für die Referenzwert-Modelle:

Wert	2003	2004	2005	2006	2007
	- Werte in Mio. Euro -				
Einnahmeveränderung BB zum Vorjahr	63	325	- 248	489	823
Modell MV	- 346	-	-	-	681
Modell SN	- 599	3	110	288	895
Modell TH	- 550	- 54	- 45	493	1.232
NKA/Tilgung BB ¹²³	- 1.165	- 704	- 554	- 354	0
BIP-Änderung in % ¹²⁴	- 0,7 %	0,7 %	0,9 %	3,9 %	3,4 %

Tabelle 1: Konjunkturkomponenten, Einnahme- und BIP-Änderungen 2003–2007
Eigene Berechnungen, Quellen: vgl. Anlage 4

Die Minderung des BIP in 2003 fällt mit einer negativen Konjunkturkomponente aller Modelle zusammen. Damit einhergehend wäre eine Nettokreditaufnahme zulässig gewesen. Der Einnahmerückgang 2005 hätte lediglich nach dem Modell Thüringen zu einer geringfügigen Nettokreditaufnahme ermächtigt. Darüber hinaus führen die Einnahmesteigerungen 2006 und 2007 erwartungsgemäß zu positiven Konjunkturkomponenten und folglich auch zu Tilgungsverpflichtungen.

¹²² Die Einnahmen umfassen die HG 0 ohne die OGr. 09 zzgl. Einnahmen aus LFA, Fehlbetrags-BEZ und Kfz-Steuerkompensation.

¹²³ Zur besseren Veranschaulichung sind tatsächliche Nettokreditaufnahmen des Landes Brandenburg als negative (rot) und tatsächliche Tilgungen als positive (schwarz) Beträge dargestellt.

¹²⁴ Aus: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Bruttoinlandsprodukt ab 1970, Vierteljahres- und Jahresergebnisse, 4. Vierteljahr 2017, Statistisches Bundesamt vom 14. Februar 2018.

Für 2008 bis 2016 sieht die Gegenüberstellung aller fünf berechneten Modelle wie folgt aus:

Wert	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	- Werte in Mio. Euro -								
E-Veränd.	40	- 595	148	369	437	398	- 65	502	605
Modell MV	479	- 110	- 314	-	35	466	165	521	876
Modell SN	811	-	- 239	643	954	1.115	434	785	1.220
Modell TH	1.099	61	- 344	- 35	552	1.055	724	846	1.183
Modell RP	550	- 236	- 342	362	579	811	281	627	984
Modell EU	439	- 1.074	- 364	512	345	78	- 47	96	551
NKA/Tilg.BB	0	- 315	- 343	0	0	292	0	0	180
BIP-Änd.	0,8 %	- 5,6 %	3,9 %	3,7 %	0,7 %	0,6 %	1,9 %	1,5 %	1,9 %

Tabelle 2: Konjunkturkomponenten, Einnahme- und BIP-Änderungen 2008–2016
Eigene Berechnungen, Quellen: vgl. Anlagen 4 bis 6

Alle Modelle weisen in 2009 und/oder 2010 eine negative Konjunkturkomponente auf. Sie hätten somit schnell auf den erheblichen Einnahmerückgang 2009 reagiert und entsprechend notwendige Verschuldungsspielräume eröffnet. Für die Modelle in Sachsen und Thüringen gilt dies allerdings insoweit eingeschränkt, als diese erst ab 2010 eine negative Konjunkturkomponente ergeben hätten. In den Folgejahren führen die Modelle nahezu durchgängig zu positiven Konjunkturkomponenten und begründen insoweit Tilgungsverpflichtungen.

Für den Zeitraum der Modellrechnungen ergeben sich für die drei Referenzwert-Modelle insgesamt die niedrigsten negativen Konjunkturkomponenten und damit die kleinsten Neuverschuldungsspielräume. Sie können insoweit als eher konservativ eingestuft werden. Das Trendsteuereinnahmen-Modell hätte eine etwas höhere Nettoneuverschuldung ermöglicht. Das EU-Modell der Konsolidierungshilfelande hätte die höchste Kreditaufnahme mit einem Volumen von insgesamt 1.485 Mio. Euro¹²⁵ zugelassen. Allerdings mit der Folge, dass mit der Ausschöpfung des Volumens aufgrund des Tilgungsgebotes für die aufgenommenen Kredite die größte zukünftige Belastung des Landeshaushalts ab 2011 einhergegangen wäre.

¹²⁵ Das Volumen von 1.485 Mio. Euro ist die Summe der negativen Werte der Jahre 2009, 2010 und 2014 der Zeile Modell EU in der Tabelle 2.

Die Modellrechnungen lassen vermuten, dass das EU-Modell der Konsolidierungshilfsländer als obere Grenze den höchsten Nettoneuverschuldungsspielraum bietet. Alle übrigen Modelle sind restriktiver.

Für alle Verfahren hat der Landesrechnungshof nicht nur die ex-post-Konjunkturkomponenten berechnet, sondern auch die jeweiligen ex-ante-Konjunkturkomponenten. Diese sind insoweit bedeutsam, als sich aus ihnen die zulässige Nettokreditaufnahme für die Haushaltsplanaufstellung ergibt. Würde diese im Rahmen der Haushaltsausführung in voller Höhe tatsächlich in Anspruch genommen werden und fiel die nach einer ex-post-Betrachtung maximal zulässige Kreditaufnahme deutlich niedriger aus, müssten je nach rechtlicher Ausgestaltung des Verfahrens Überschreitungen in den nachfolgenden Jahren – ggf. über ein Kontrollkonto – ausgeglichen werden.

Nachfolgend sind für die Modelle in Sachsen, Rheinland-Pfalz und die Konsolidierungshilfsländer die jeweiligen ex-ante- und ex-post-Konjunkturkomponenten für die Jahre 2008 bis 2016 gegenübergestellt:

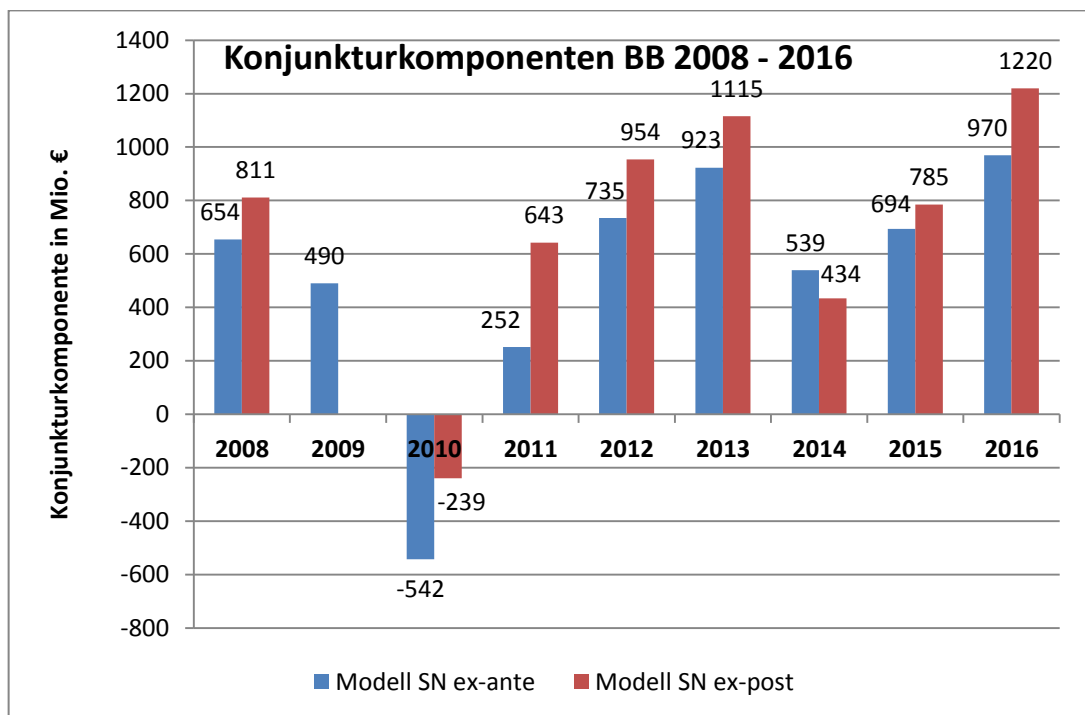


Abbildung 3 Ex-ante- und ex-post-Konjunkturkomponenten des Modells Sachsen 2008–2016
Eigene Berechnungen, Quellen: vgl. Anlage 4

Für 2010 belief sich die negative ex-ante-Konjunkturkomponente für das sächsische Referenzwert-Modell auf rund 542 Mio. Euro. Diese verringerte sich ex-post auf 239 Mio. Euro. Vor dem Hintergrund der überwiegend hohen Abweichung zwischen ex-

ante- und ex-post-Konjunkturkomponente sollte die planerisch zulässige Kreditermächtigung grundsätzlich nicht voll ausgeschöpft werden.

Für das Trendsteuereinnahmen-Modell sieht der Vergleich wie folgt aus:

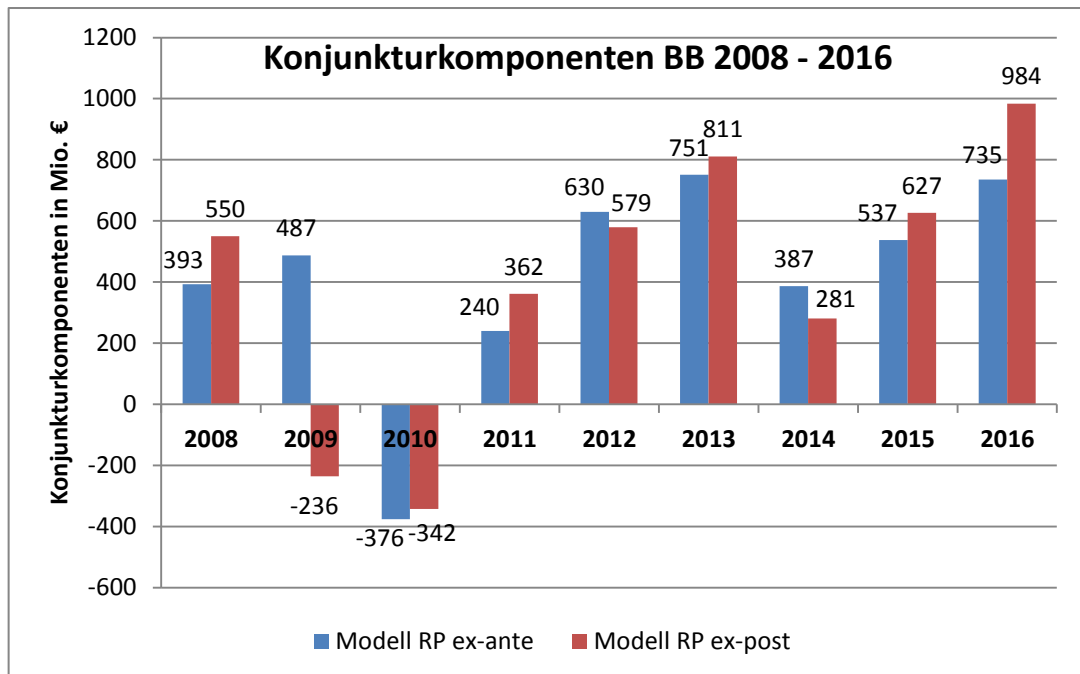


Abbildung 4 Ex-ante- und ex-post-Konjunkturkomponenten des Modells Rheinland-Pfalz 2008–2016
Eigene Berechnungen, Quellen: vgl. Anlage 5

Für das Jahr 2010 hätte die negative ex-post-Konjunkturkomponente geringfügig unter der ex-ante-Konjunkturkomponente gelegen. Auch für die übrigen Jahre fallen die Abweichungen geringer als beim Referenzwert-Modell aus. Insoweit erscheint hier ein geringerer Sicherheitsabstand zwischen planerischer Kreditermächtigung und negativer ex-ante-Konjunkturkomponente möglich.

Das EU-Modell liefert folgende Ergebnisse:

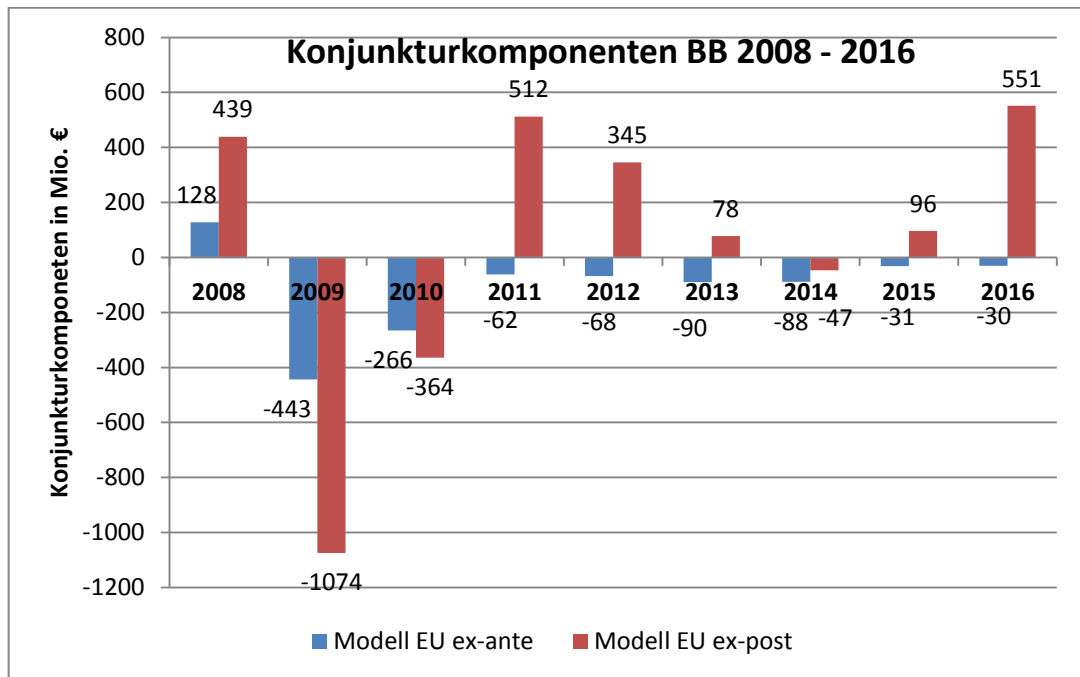


Abbildung 5 Ex-ante- und ex-post-Konjunkturkomponenten des EU-Modells 2008–2016
Eigene Berechnungen, Quellen: vgl. Anlage 6

Für das EU-Modell der Konsolidierungshilfsländer hätten sich 2009 bis 2016 negative ex-ante-Konjunkturkomponenten mit abnehmender Tendenz ergeben. Nur für 2009 und 2010 hätte das Modell auch negative ex-post-Konjunkturkomponenten weit über den ex-ante-Werten ausgewiesen. Die Abweichungen zwischen ex-ante- und ex-post-Konjunkturkomponenten sind bei diesem Modell für den betrachteten Zeitraum erheblich. Sie führen sogar von einer planerisch zulässigen Kreditaufnahme zu einer teilweise rechnerisch hohen Tilgungsverpflichtung. Dies muss bei der Veranschlagung einer Kreditermächtigung stets Berücksichtigung finden.

8.3.4 Bewertung der Modelle

8.3.4.1 Referenzwert-Modell

Alle Referenzwert-Modelle zeichnen sich dadurch aus, dass sie sehr transparent und die zugrunde liegenden Daten grundsätzlich öffentlich zugänglich sowie die Berechnungen nachvollziehbar sind. Dies kann zu einer wesentlichen Akzeptanz beim Haushaltsgesetzgeber und der Öffentlichkeit beitragen. Sie haben zudem den Vorteil, dass weder Revisionen erfolgen noch Trends angepasst werden müssen.

Für zu berücksichtigende Steuerrechtsänderungen wäre es für eine wünschenswerte Transparenz und damit zur Einschränkung einer möglichen Manipulation aller-

dings erforderlich, möglichst konkrete rechtliche Vorgaben zur Einbeziehung festzulegen und die berücksichtigten Änderungen öffentlich darzustellen.

Zu begrüßen ist zudem, dass sich im Ergebnis der Berechnungen für die drei betrachteten Referenzwert-Modelle Obergrenzen für konjunkturell bedingte Kreditermächtigungen ergeben, die nicht durch die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen weiter ausgeweitet oder vermindert werden. Allerdings kann der Landesgesetzgeber die Möglichkeit einer Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen auch in einem Referenzwert-Modell vorsehen.

Durch die relativ kurzen Zeiträume für die Referenzwertbestimmung ergeben sich bei stark schwankenden Steuereinnahmen allerdings auch deutlich schwankende Referenzwerte. Längere Zeiträume könnten solche Schwankungsbreiten vermindern und zu einer Bereinigung zyklischer Schwankungen führen.¹²⁶

Ob Referenzwert-Modelle das Symmetriegebot erfüllen, kann anhand der eigenen Berechnungen letztlich weder verneint noch bestätigt werden. Der betrachtete Zeitraum von 2003 bis 2016 dürfte einerseits für einen kompletten Konjunkturzyklus zu kurz sein. Zudem waren in den meisten Jahren des betrachteten Zeitraums steigende Steuereinnahmen zu verzeichnen, die zu jeweils positiven Konjunkturkomponenten geführt haben, die sich bis Ende 2016 stark kumuliert haben. Die Modelle hätten aber jeweils in den Jahren der Finanzkrise 2009 und 2010 zumindest zeitnah Kreditaufnahmemöglichkeiten eröffnet.

Die konkrete Ausgestaltung des Referenzwert-Modells in Thüringen ist im Übrigen insoweit bereits kritisch zu bewerten, als es weder Steuerrechtsänderungen noch Änderungen im Rahmen des Haushaltsvollzugs berücksichtigt. Damit werden einerseits auch strukturell bedingte Kreditaufnahmen möglich, andererseits erfolgt durch die fehlende ex-post-Betrachtung keine Korrektur von Kreditaufnahmen, die im Vergleich der geplanten mit den tatsächlichen Steuereinnahmen zu hoch ausgefallen sind. Hier greift als Korrekturmechanismus nur die Vorgabe, aufgenommene Kredite innerhalb von fünf Jahren tilgen zu müssen, sofern ein Haushaltsausgleich wieder ohne Kredite möglich ist.

¹²⁶ Vgl. Arbeitspapier „Konjunkturbereinigungsverfahren in Deutschland“ der Unterarbeitsgruppe „Konjunkturbereinigungsverfahren“ des Arbeitskreises „Arbeitsrecht und Grundsatzfragen“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, S. 12.

Das Verfahren in Mecklenburg-Vorpommern geht wiederum über die Anforderungen der grundgesetzlichen Vorgaben zur Ermittlung der Konjunkturkomponente hinaus. Es gibt vor, einem Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ Mittel zuzuführen, wenn die Berechnungsgrundlagen den Referenzwert um einen bestimmten Wert überschreiten. Dies gilt solange, bis das Sondervermögen einen Regelbestand von 500 Mio. Euro erreicht hat. Berechtigt die Abweichung von der konjunkturellen Normallage grundsätzlich zu einer Kreditaufnahme, sind aus diesem Sondervermögen vorrangig Mittel zum Haushaltsausgleich zu entnehmen. Andererseits erhöht sich in Mecklenburg-Vorpommern durch die Berücksichtigung der Entwicklung der Inflation der Referenzwert und führt dadurch zur Ausweitung einer konjunkturell bedingten Kreditaufnahmemöglichkeit bzw. zu einer Verringerung einer Tilgungsverpflichtung.

Durch die Begrenzung einer möglichen Kreditaufnahme in Sachsen auf 99 % und in Mecklenburg-Vorpommern auf 97 % des (durch die Inflationseinbeziehung aber gegenüber Sachsen wiederum erhöhten) Referenzwerts sind diese Modelle im Vergleich zum Thüringer Modell deutlich restriktiver. Sie mildern damit aber zugleich starke Schwankungen der Konjunkturkomponenten im Stützzeitraum ab.

Unter der Annahme eines anhaltenden Wirtschaftswachstums und eines adäquaten Umgangs mit Steuerrechtsänderungen sind in diesen Modellen im Ergebnis überwiegend positive Konjunkturkomponenten (und damit nur selten Kreditaufnahmemöglichkeiten) angelegt.¹²⁷

8.3.4.2 Trendsteuereinnahmen-Modell

Das Modell ist ebenfalls gut nachvollziehbar, transparent in der Berechnung und die zugrunde liegenden Daten öffentlich zugänglich. Für zu berücksichtigende Steuerrechtsänderungen gelten die Aussagen zum Referenzwert-Modell entsprechend.

Das zugrunde gelegte Modell aus Rheinland-Pfalz erlaubt es allerdings, dass die konjunkturell bedingten Kreditermächtigungen oder Tilgungsverpflichtungen durch die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen erhöht oder vermindert werden. Dies ist verfassungsrechtlich zwar ausdrücklich zulässig, schafft aber neue Gestaltungsspielräume.

¹²⁷ Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 2017, S. 47.

Wesentliche Bedeutung kommt beim Trendsteuereinnahmen-Modell der Ermittlung und Fortschreibung des Startwerts zu. Ist dieser im Hinblick auf die tatsächliche Entwicklung zu gering bemessen gewesen, sind im weiteren Verlaufe starke Korrekturen erforderlich. Dies war im Zeitraum der Modellrechnung in fast allen Jahren notwendig.

Mit Hilfe eines Korrekturmechanismus sowie eines Kontrollkontos scheint auch die geforderte Symmetrie erreichbar. Um dieses durch die Modellrechnung eindeutig zu belegen, war jedoch der betrachtete Zeitraum von 2008 bis 2016 ebenfalls zu kurz. Aber auch dieses Modell hätte in den Jahren 2009 und 2010 Kreditaufnahmemöglichkeiten eröffnet.

8.3.4.3 EU-Modell

Das EU-Modell ist im Vergleich zu den anderen Verfahren komplexer und schwerer – insbesondere für das Parlament oder Dritte – nachvollziehbar. Zudem ist für das Modell eine Vielzahl von Daten erforderlich, die nicht durch ein Land selbst ermittelt und berechnet werden können, sondern der Bereitstellung durch den Bund bedürfen.

Rheinland-Pfalz hat das EU-Modell nicht übernommen, da das Verfahren den Nachteil habe, dass je nach Schätzmethode für das Produktionspotenzial unterschiedliche Werte der Produktionslücke – auch bezüglich des Vorzeichens – geschätzt würden. Regelmäßig komme es, auch wegen unterschiedlicher Berechnungszeitpunkte, zu drastischen Unterschieden zwischen den Berechnungsergebnissen von Sachverständigenrat, Bundesbank und Bundesregierung.¹²⁸

Die Symmetrieanforderung dürfte das Modell insoweit erfüllen, als das Verfahren zur Berechnung der Produktionslücke grundsätzlich symmetrisch ist. Zudem beruhen die ex-ante-Konjunkturkomponente und die Steuerschätzung auf derselben Projektion wie die Produktionslücke. Die Höhe der Steuereinnahmen hängt vom Konjunkturverlauf ab.¹²⁹ Um die Symmetrie zu gewährleisten, müssten aber auch in diesem Verfahren die Konjunkturkomponenten zumindest auf einem Kontrollkonto erfasst werden und es dürften keine Modelländerungen vorgenommen werden.

¹²⁸ Drs. 16/2924 des Landtages Rheinland-Pfalz, S. 6.

¹²⁹ Vgl. Arbeitspapier „Konjunkturbereinigungsverfahren in Deutschland“ der Unterarbeitsgruppe „Konjunkturbereinigungsverfahren“ des Arbeitskreises „Arbeitsrecht und Grundsatzfragen“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, S. 39.

Werden die in einem Kontrollkonto erfassten Konjunkturkomponenten zudem begrenzt bzw. zumindest ab einer bestimmten Höhe Tilgungsverpflichtungen zwingend vorgegeben, würde zudem einer ggf. stetigen Erhöhung einer Verschuldung entgegengewirkt.

8.3.5 Empfehlungen

Im Ergebnis der Modellrechnungen für Brandenburg und unter Berücksichtigung auch der Ergebnisse der Unterarbeitsgruppe „Konjunkturbereinigungsverfahren“ der Rechnungshöfe kann kein bestimmtes Modell für Brandenburg empfohlen werden. Dies gilt umso mehr, als die Modellrechnungen für alle Modelle ergeben haben, dass sie schnell auf negative Veränderungen des BIP bzw. rückläufige Einnahmen reagieren. Jedes Modell weist bestimmte Vor- und Nachteile auf. Insoweit sollten bei der Festlegung des Modells durchaus landesspezifische Belange¹³⁰ Berücksichtigung finden.

Es gibt aber – neben dem bereits im GG geforderten Symmetriegebot – weitere folgende Anforderungen, die aus Sicht des Landesrechnungshofes in jedem Falle unabhängig vom zu wählenden Konjunkturbereinigungsverfahren erfüllt sein sollten:

- Im Hinblick auf im Vollzug eintretende Veränderungen, die die zulässige Kreditaufnahme erheblich vermindern können, sollte die Obergrenze der planerisch zulässigen konjunkturbedingten Kreditaufnahme nach Möglichkeit nicht ausgeschöpft werden.
- Mit Kontrollkonten sollten die symmetrischen Eigenschaften des Modells und Änderungen im Haushaltsvollzug überwacht und dokumentiert werden.
- Für aufgenommene Kredite sollten rechtlich verbindliche Tilgungsregelungen bzw. automatisch reagierende – ggf. durch Begrenzung der kumulierten Konjunkturkomponenten – Korrekturen gesetzlich festgelegt werden.
- Korrekturmechanismen zur Absicherung der Symmetrie sollten regelgebunden ausgestaltet werden.
- Ad-hoc-Eingriffe in ein Verfahren sind zu vermeiden, weswegen eine starke rechtliche Verankerung gewählt werden sollte. Ggf. könnte eine Evaluation

¹³⁰ Dies könnten z. B. sein: Ein eigener Stützzeitraum für die Berechnung von Trendsteuereinnahmen, der die Einnahmenentwicklung in Brandenburg in der Vergangenheit berücksichtigt, besondere demographische Entwicklungen, die sich auf die Einnahmenentwicklung anders als in anderen Ländern auswirken.

des gewählten Verfahrens nach einem längeren Zeitraum der Anwendung erfolgen.

- Die in den Verfahren zugrunde gelegten Einnahmen bzw. Berechnungsparameter sollten klar und eindeutig definiert werden.
- Steuerrechtsänderungen sollten im Verfahren Berücksichtigung finden, um eine strukturell bedingte Nettoneuverschuldung zu vermeiden. Der Umfang der berücksichtigten Steuerrechtsänderungen und ihre finanziellen Auswirkungen sollten transparent dargestellt und dem Parlament und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.
- Ebenso sollten das gewählte Bereinigungsverfahren, dessen jeweiligen Ergebnisse im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung (ex-ante) sowie Veränderungen durch den Haushaltsvollzug (ex-post) nicht nur nachvollziehbar dokumentiert, sondern transparent dargestellt und ebenfalls neben dem Parlament auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Dies sollte durch entsprechende Regelungen verbindlich festgeschrieben werden.

8.4 Berücksichtigung von Extrahaushalten

Wie unter Tz. 5.1.5 dargestellt, bezieht sich Artikel 109 Absatz 3 GG auf die Haushalte von Bund und Ländern. Aus Artikel 143d Absatz 1 Satz 2, 2. Halbs. GG ergibt sich, dass von den schuldenbegrenzenden Regelungen darüber hinaus auch rechtlich unselbständige Sondervermögen¹³¹ erfasst sind, sofern sie zu einer eigenen Verschuldung ermächtigt sind. Zudem bleiben danach die am 31. Dezember 2010 bestehenden Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen der Länder auch über 2019 hinaus ggf. bestehen.

Artikel 109 Absatz 3 GG gilt für alle anderen Rechtsträger des öffentlichen und privaten Rechts darüber hinaus nicht. Neben den Gemeinden, Gemeindeverbänden, und Sozialversicherungsträgern werden auch Extrahaushalte¹³², wie sonstige rechtlich selbständige Sondervermögen und Gesellschaften, nicht erfasst. Dies geschah, obwohl deren Defizite zum überwiegenden Teil im Rahmen des Europäischen Stabi-

¹³¹ In Brandenburg ist z. B. das Wohnungsbauvermögen des Landes Brandenburg ein unselbständiges Sondervermögen.

¹³² Zum Beispiel: ZAB ZukunftsAgentur Brandenburg GmbH.

litäts- und Wachstumspakts berücksichtigt werden und wird deshalb kritisch gesehen.¹³³

Landesrechtliche Regelungen, die über die Regelungen des Artikels 109 Absatz 3 GG auch rechtlich selbständige juristische Personen einbeziehen, sind allerdings möglich. So werden in Bremen juristische Personen, auf die das Land unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, erfasst.¹³⁴ Ähnlich sieht Rheinland-Pfalz vor, dass Einnahmen aus Krediten dem Land auch dann entstehen, wenn Kredite von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, 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.¹³⁵

9 Schlussbemerkungen

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Land Brandenburg in seinem eigenen Interesse vor dem 1. Januar 2020 eigene landesrechtliche Regelungen trifft, um die Spielräume, die die grundgesetzliche Schuldenbremse des Artikels 109 Absatz 3 GG eröffnet, nutzen zu können. Dieser Bericht sollte die denkbaren Regelungsmaterien und ihre mögliche Ausgestaltung aufzeigen. Sowohl Regelungen für eine notlagenbedingte Neuverschuldungsmöglichkeit, als auch für die Berücksichtigung konjunkturell abweichender Entwicklungen von einer Normallage sind sinnvoll. Bei der Wahl eines hierfür erforderlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens sollte auch eine möglichst schnelle Reaktionszeit ein Auswahlkriterium sein.

Zwar erscheint nach der aktuellen Haushaltslage und der absehbaren mittelfristigen Entwicklung keine Nettokreditaufnahme zum Haushaltsausgleich erforderlich. Es ist aber nicht auszuschließen, dass – auch vor dem Hintergrund globaler Einflüsse – ein solches Erfordernis unvorhersehbar eintreten kann. Erst dann in eine Diskussion einzutreten, wie man eine landesrechtliche Regelung ausgestalten kann, hält der Landesrechnungshof für zu spät. Gerade die jetzige Haushaltssituation bietet die Gelegenheit, eine ausgewogene und auf landesspezifische Verhältnisse abgestimmte Regelung zu schaffen.

¹³³ Kube, in: Maunz/Dürig, GG Art. 109 Rn. 119.

¹³⁴ Artikel 131a Absatz 5 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen. Soweit diese im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben Kredite aufnehmen und die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.

¹³⁵ Artikel 117 Absatz 3 Verfassung für Rheinland-Pfalz.

Ohne sie wäre jede Nettoneuverschuldung ab 2020 ein Verfassungsverstoß.

Christoph Weiser

Dr. Sieglinde Reinhardt

Anlagen

Übersicht der gesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse der Länder

Baden-Württemberg

Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (LHO) vom 19. Oktober 1971 (GBl. S. 428), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Dezember 2017 (GBl. S. 645, 646) geändert worden ist.

Verordnung des Ministeriums der Finanzen zur zulässigen Kreditaufnahme nach § 18 LHO (VO zu § 18 LHO) vom 13. Dezember 2016 (GBl. S. 683).

Zuvor bereits:

Verordnung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zur zulässigen Kreditaufnahme nach § 18 LHO (VO zu § 18 LHO) vom 23. September 2013 (GBl. S. 291), die Aufgehoben mit Ablauf des 31. Dezember 2016 durch die Verordnung vom 13. Dezember 2016 (GBl. S. 637) aufgehoben worden ist.

Bayern

Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991), BayRS 100-1-I), die zuletzt durch das Gesetz vom 11. November 2013 (GVBl. S. 641) geändert worden ist.

Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Bayerische Haushaltsordnung – BayHO) vom 8. Dezember 1971 (BayRS IV S. 664), in der in der Bayerischen Rechtssammlung (630-1-F) veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch § 4 des Gesetzes vom 27. November 2017 (GVBl. S. 518) geändert worden ist.

Hansestadt Bremen

Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (Brem. GBl. S. 251), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (Brem. GBl. S. 904) geändert worden ist.

Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (Landeshaushaltsordnung – LHO) vom 11. Juni 1971 (Brem. GBl. S. 143), die zuletzt durch Gesetz vom 14. November 2017 (Brem. Gbl. S. 470) geändert worden ist.

Hansestadt Hamburg

Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbGVBl. S. 117, HmbBl. I 100-a), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Juli 2016 ((HmbGVBl. S. 319) geändert worden ist.

Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung - LHO) vom 17. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 503), die zuletzt durch das Gesetz vom 18. Juli 2017 (HmbGVBl. S. 222) geändert worden ist.

Hessen

Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. I S. 229, bereinigt GVBl. 1947 S. 106 sowie GVBl. 1948 S. 68), die zuletzt durch Gesetz vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182) geändert worden ist.

Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) vom 26. Juni 2013 (GVBl. S. 447).

Mecklenburg-Vorpommern

Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993 (GVOBl. M-V S. 372), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Juli 2016 (GVOBl. M-V S. 573) geändert worden ist.

Landeshaushaltsordnung (LHO) Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 2000 (GVOBl. M-V S. 159), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. April 2016 (GVOBl. M-V S. 207) geändert worden ist.

Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ vom 7. Juli 2015 (GVOBl. M-V S. 162)

Niedersachsen

Niedersächsische Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 30. April 2001 (Nds. GVBl. S. 276), die zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 16. Dezember 2013 (Nds. GVBl. S. 310) geändert worden ist.

Nordrhein-Westfalen

Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 1999 (GV. NRW. S. 158), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Januar 2018 (GV. NRW. S. 94) geändert worden ist.

Rheinland-Pfalz

Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Mai 2015 (GVBl. S. 35) geändert worden ist.

Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (RPGVBl. 1972 S. 2), die zuletzt durch § 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 467 i. V. m. Bekanntmachung vom 7. April 2016, GVBl. S. 231) geändert worden ist.

Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), das zuletzt durch das Gesetz vom 22. September 2017 (GVBl. S. 235) geändert worden ist.

Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Absatz 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 22. Januar 2014 (GVBl. S. 8), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 1. November 2015 (GVBl. S. 380) geändert worden ist.

Sachsen

Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502) geändert worden ist.

Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (Sächsische Haushaltsordnung – SäHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 2001 (SächsGVBl. S. 153), die zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 15. Dezember 2016 (SächsGVBl. S. 630) geändert worden ist.

Sachsen-Anhalt

Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt vom 30. April 1991 (GVBl. LSA S. 35), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2017 (GVBl. LSA S. 55) geändert worden ist.

Schleswig-Holstein

Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 2. Dezember 2014 (GVOBl. Schl.-H. S. 344, bereinigt 2015 S. 41), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2016 (GVOBl. Schl.-H. S. 1008) geändert worden ist.

Zuvor bereits:

Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 13. Mai 2008 (GVOBl. Schl.-H. S. 223), die in der ab 11. Dezember 2014 geltenden Fassung vom 2. Dezember 2014 neu bekannt gemacht worden ist.

Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 29. März 2012 (GVOBl. Schl.-H. S. 427), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Dezember 2015 (GVOBl. Schl. H. S. 500) geändert worden ist.

Thüringen

Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. September 2000 (GVBl. S. 282), die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 13. März 2014 (GVBl. S. 92) geändert worden ist.

Übersicht über die Ausgestaltung der bisher angewandten Referenzwert-Modelle

Ausgestaltung	MV	SN	TH
Berechnungsgrundlagen	Steuern, Zuweisungen im LFA, BEZ (ohne Solidarpaktmittel); zudem findet eine Inflationsbereinigung statt	Steuern, Zuweisungen im LFA, Allgemeine BEZ, Einnahmen aus Kfz-Steuer-Kompensation	Steuern, Zuweisungen im LFA
Zeitraum für Bestimmung Referenzwert	5 Jahre (einschl. Haushaltsaufstellungsjahr)	4 Jahre (einschl. Haushaltsaufstellungsjahr)	3 Jahre (ohne Haushaltsaufstellungsjahr)
Berücksichtigung Steuerrechtsänderungen	Ja	Ja	nein
Abweichung von konjunktureller Normallage	Berechnungsgrundlage unter- oder überschreitet Referenzwert um mehr als 3 %	Berechnungsgrundlage unterschreitet Referenzwert um mindestens 3 %	Berechnungsgrundlage unterschreitet Referenzwert
Maximale Höhe Kreditermächtigung	Differenz zwischen Berechnungsgrundlage und 97 % des Referenzwerts	Differenz zwischen Berechnungsgrundlage und 99 % des Referenzwerts Ausnahmsweise ist eine Verstärkung auf mehr als 99 % mit der Zustimmung des Landtages mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder möglich.	Volle Differenz zwischen Berechnungsgrundlage und Referenzwert
Tilgungsregelungen	Tilgung soll erfolgen, sobald die konjunkturelle Normallage wieder erreicht ist. Überschreitet Berechnungsgrundlage den Referenzwert um mehr als drei Prozent, so ist mindestens die Differenz zwischen dem um drei Prozent erhöhten Referenzwert und den tatsächlichen Einnahmen der Berechnungsgrundlage zur Tilgung der aufgenommenen Kredite einzusetzen.	Zeitnah aus konjunkturellen Steuermehreinnahmen, spätestens innerhalb von acht Jahren	Innerhalb von fünf Jahren, beginnend, in dem Jahr, in dem der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann. Die Tilgung kann in Jahren ohne ausgeglichenen Haushalt ausgesetzt werden.
Korrekturen im Haushaltsvollzug	Kreditermächtigung darf nur mit dem Betrag, der sich aus der Differenz zwischen dem um drei Prozent geminderten Referenzwert und den tatsächlichen Einnahmen aus der Berechnungsgrundlage ergibt, in Anspruch genommen werden. Wurde die <u>Kreditermächtigung überschritten, ist die Über-</u>	Abweichungen zwischen geplanter Kreditermächtigung bzw. Tilgungsverpflichtung und tatsächlicher Kreditaufnahme bzw. Tilgung sind <u>spätestens im nächsten festzustellenden Haushaltsplan auszugleichen</u>	nein

Ausgestaltung	MV	SN	TH
	<u>schreitung als Fehlbetrag i. S. v. § 25 LHO zu behandeln.</u> Wird die Ermächtigung unterschritten, gilt sie im folgenden Haushaltsjahr fort und kann zusätzlich in Anspruch genommen werden, wenn entsprechende Einnahmen den Referenzwert noch nicht wieder erreicht haben.		
Beteiligung des Landtages	Haushaltsgesetzgeber stellt für jedes Haushaltsjahr Abweichung von der Normallage fest.	Die Feststellung einer konjunkturellen Abweichung von der Normallage obliegt dem Landtag. Er entscheidet mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Bei einer Verstärkung über 99 % der Differenz zum Referenzwert entscheidet er mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder. Nach Abschluss des Haushaltsjahres ist die Abweichung zwischen der in Anspruch genommenen konjunkturellen Kreditermächtigung bzw. Tilgung und der nach der tatsächlichen Steuereinnahmementwicklung zu ermittelnden konjunkturellen Kreditaufnahmemöglichkeit bzw. den konjunkturellen Tilgungsverpflichtungen festzustellen und der Haushaltsrechnung als Übersicht beizufügen.	Landesregierung berichtet jährlich über die Höhe der Tilgung und Maßnahmen zur Einhaltung des Tilgungsplans
Sonstige Anmerkungen	Überschreitet die Berechnungsgrundlage tatsächlich den Referenzwert um mehr als drei Prozent, sind Mittel, die nicht zur Tilgung aufgenommener Kredite benötigt werden, einem Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ (SV) zuzuführen, bis dessen Regelbestand von 500 Mio. Euro erreicht ist. Vor einer ansonsten zulässigen Kreditaufnahme sind aus diesem SV Mittel für den notwendigen Haushaltsausgleich zu entnehmen.		

Übersicht über die Ausgestaltung der bisher angewandten Trendsteuereinnahmen-Modelle¹

Ausgestaltung	BW	HH	RP
Berechnungsbasis	Nettosteureinnahmen (Steuern ohne Kfz-Steuer, Einnahmen aus LFA, BEZ, abzgl. Ausgaben LFA und steuerabhängiger Ausgaben für KFA)	Einnahmen aus Steuern und unmittelbar steuerbezogenen Nebenpositionen (u. a. LFA, Allgemeine BEZ)	Kassenmäßige Steuereinnahmen (inkl. LFA, BEZ, Kfz-Steuer-Kompensation)
Festlegung Startwert	Ja	Nein	Ja
Ermittlung der Wachstums- bzw. Fortschreibungsrate	geometrisches Mittel über Stützzeitraum	exponentieller Trend nach der Methode der kleinsten Quadrate	geometrisches Mittel über Stützzeitraum
Länge Stützzeitraum	30 Jahre	21 Jahre	8 Jahre
Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen	Nein	Ja	Ja
Regelgebundener Korrekturmechanismus	Ja	Ja	Ja
Tilgungsregelungen	Vermindert sich die zulässige Kreditaufnahme auf einen negativen Wert, so ergibt sich in dieser Höhe eine Verpflichtung zum Schuldenabbau. Bei einem negativen Stand des Kontrollkontos ist auf dessen Ausgleich hinzuwirken, er soll im Betrag einen Wert von 10 % der Trendsteuereinnahmen des abgelaufenen Haushaltsjahres nicht überschreiten. Überschreitet der Stand den Wert von 7 % sinkt die zulässige Kreditaufnahme jeweils im nächsten Jahr um den überschießenden Betrag.	Eine ausdrückliche Tilgungsvorgabe besteht nicht. Nach der Begründung zur Änderung der LHO ergebe sich diese bereits aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Zudem würde dadurch sichergestellt werden, dass zum Beispiel die mit einer konjunkturell bedingten bilanziellen Vorbelastung verbundene Kreditaufnahme wieder kompensiert werde.	Ist der zulässige Saldo (unter Berücksichtigung von Bereinigungen von Einnahmen und Ausgaben) positiv, ist eine Tilgung von Schulden des Landes am Kreditmarkt mindestens in Höhe des zulässigen Saldos zu veranschlagen.
Korrekturen im Haushaltsvollzug (Kontrollkonto)	Weicht die Höhe der in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen von der tatsächlich zulässigen Kreditaufnahme ab (Ex-post-Betrachtung), ist der Unterschiedsbetrag auf ein Kontroll-	Übersteigen die Steuererträge den nach für das Haushaltsjahr festgestellten Trendwert, sind sie insoweit einer Konjunkturposition zuzuführen.	Abweichungen werden nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres werden auf einem Verrechnungskonto (Kontrollkonto) erfasst. Der negative Saldo des Kontrollkontos soll im Betrag einen

¹ Eigene Darstellung angelehnt an Arbeitskreis „Haushaltsrecht und Grundsatzfragen“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2016): „Konjunkturbereinigungsverfahren in Deutschland. Arbeitspapier der Unterarbeitsgruppe „Konjunkturbereinigungsverfahren“, Tabelle 9, S.16.

Ausgestaltung	BW	HH	RP
	konto zu buchen.		Wert von 15 v. H. der Steuereinnahmen des Landes in der konjunkturellen Normallage nicht überschreiten, ggf. ist der Saldo des Kontrollkontos konjunkturgerecht um den überschießenden Betrag zurückzuführen.
Berichtspflichten gegenüber dem/Beteiligung des Landtag/s		Im Haushaltsplan ist der langjährige Trend der Steuererträge darzustellen. Information der Bürgerschaft über Fortschreibung Trendwert bei Doppelhaushalten sowie über Ergebnis einer Korrektur des Trends im Rahmen des vorgegebenen Korrekturmechanismus.	Die Ausgestaltung des Konjunkturbereinigungsverfahrens wird durch Rechtsverordnung festgelegt, die der Zustimmung des Landtags bedarf.
Sonstige Anmerkungen	Regelung ist derzeit nur bis zum 31.12.2019 befristet.	Regelung ist auf in HH geltende staatliche Doppik ausgerichtet.	

Daten und Datengrundlagen zur Berechnung der Konjunkturkomponente bei den Referenzwert-Modellen in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen

Daten	MV	SN	TH
	Datengrundlagen		
Steuereinnahmen	Summe HG 0 ohne OGr. 09		
Plan-Daten	Haushaltspläne BB 2003 – 2016		
Ist-Daten	Haushaltsrechnungen BB 1998 – 2016		
Einnahmen aus Zuweisungen im LFA¹	Gr. 212 12		
Plan-Daten	Haushaltspläne BB 2003 – 2016		
Ist-Daten	Haushaltsrechnungen BB 1998 – 2016		
Referenzwert			
Ist-Daten Haushaltsrechnungen BB	1998 – 2014	1999 – 2014	1999 – 2014
Plan-Daten Haushaltspläne BB	2002 – 2015	2002 – 2015	-
Einnahmen aus BEZ Fehlbetrag²	Gr. 211 10		
Plan-Daten	Haushaltspläne BB 2003 – 2016		-
Ist-Daten	Haushaltsrechnungen BB 1998 – 2016		-
Einnahmen aus KFZ-Steuerkompensation³		Gr. 211 54	
Plan-Daten	-	Haushaltspläne BB 2003 – 2016	-
Ist-Daten	-	Haushaltsrechnungen BB 1998 – 2016	-
Verbraucherpreisindex Deutschland⁴ (Inflationsbereinigung)	Statistisches Bundesamt (Destatis) 1999 - 2016	-	-
Steuerrechtsänderungen des Bundes mit Wirkung auf die Länder	Finanzberichte des Bundesfinanzministeriums der Finanzen 1997 – 2016		-

¹ Zuweisungen von anderen Ländern nach Artikel 107 Absatz 2 GG.

² Ergänzungszuweisungen des Bundes zum Ausgleich von Fehlbeträgen.

³ Allgemeine Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich von Mindereinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer.

⁴ Verbraucherpreisindizes für Deutschland - Lange Reihen ab 1948, Januar 2018.

Daten	MV	SN	TH
	Datengrundlagen		
Königsteiner Schlüssel ⁵		1998 – 2016	-
Bevölkerungsanteil ⁶	1998 – 2016		-

⁵ Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZdL): Königsteiner Schlüssel vom 19.07.2016.

⁶ Jährliche vorläufige Abrechnungen LFA lt. BMF., Stand jeweils 30.6. eines Jahres, Ausnahme 2016: Stand 31.12.2015.

**Daten und Datengrundlagen zur Berechnung der Konjunkturkomponente für das
Trendsteuereinnahmen-Modell Rheinland-Pfalz**

Daten	Datengrundlagen
Steuereinnahmen	Summe HG 0 ohne OGr. 09
Plan-Daten	Haushaltspläne BB 2008 – 2016
Ist-Daten	Haushaltsrechnungen BB 2008 – 2016
Einnahmen aus Zuweisungen im LFA¹	Gr. 212 12
Plan-Daten	Haushaltspläne BB 2008 – 2016
Ist-Daten	Haushaltsrechnungen BB 2008 – 2016
Einnahmen aus BEZ Fehlbetrag²	Gr. 211 10
Plan-Daten	Haushaltspläne BB 2008 – 2016
Ist-Daten	Haushaltsrechnungen BB 2008 – 2016
Einnahmen aus KFZ-Steuerkompensation³	Gr. 211 54
Plan-Daten	Haushaltspläne BB 2008 – 2016
Ist-Daten	Haushaltsrechnungen BB 2008 – 2016
Startwert 2007	
Ist-Daten	Haushaltsrechnungen BB 2003 – 2006
Plan-Daten	Finanzplan BB 2007 – 2011, Tabelle 6.2
Steuerrechtsänderungen des Bundes mit Wirkung auf die Länder	Finanzberichte des Bundesfinanzministeriums 2003 – 2016
Königsteiner Schlüssel⁴	2003 – 2016

¹ Zuweisungen von anderen Ländern nach Artikel 107 Absatz 2 GG.

² Ergänzungszuweisungen des Bundes zum Ausgleich von Fehlbeträgen.

³ Allgemeine Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich von Mindereinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer.

⁴ Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZdL): Königsteiner Schlüssel vom 19.07.2016.

Daten und Datengrundlagen zur Berechnung der Konjunkturkomponente für das EU-Modell der Konsolidierungshilfsländer

Daten	Datengrundlagen
Ex-ante-Konjunkturkomponente	
Nominale absolute Produktionslücke	Gesamtwirtschaftliches Produktionspotential und Konjunkturkomponenten 2008 – 2016 ¹
Budgetsensivität Landesebene	Verwaltungsvereinbarungen zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (feststehend 0,126303)
Anteil Steuereinnahmen BB an Steuereinnahmen Ländergesamtheit	Kassenergebnisse: "Vierteljahresstatistik über die Ausgaben und Einnahmen der staatlichen Haushalte" des Statistischen Bundesamtes (SFK-3). 2006 – 2014, ZdL: Finanztransfers im bundesstaatlichen Finanzausgleich, 2006 – 2014
Steuerabweichungskomponente	
Schätzung der Steuereinnahmen Einnahmen aus Zuweisungen im LFA² Einnahmen aus BEZ Fehlbetrag³	Ergebnisse des MdF aufgrund Mai- Steuerschätzungen der Jahre 2007 - 2015
Ist aus Steuereinnahmen Einnahmen aus Zuweisungen im LFA Einnahmen aus BEZ Fehlbetrag	Kassenergebnisse: "Vierteljahresstatistik über die Ausgaben und Einnahmen der staatlichen Haushalte" des Statistischen Bundesamtes (SFK-3). 2008 – 2016, ZdL: Finanztransfers im bundesstaatlichen Finanzausgleich, 2008 – 2016
Steuerrechtsänderungen des Bundes mit Wirkung auf die Länder	Finanzberichte des Bundesfinanzministeriums der Finanzen 2007 – 2016
Anteil BB an Steuerrechtsänderungen	Kassenergebnisse: "Vierteljahresstatistik über die Ausgaben und Einnahmen der staatlichen Haushalte" des Statistischen Bundesamtes (SFK-3). 2007 – 2015, ZdL: Finanztransfers im bundesstaatlichen Finanzausgleich, 2007 – 2015

¹ Jeweils Frühjahrsprojektionen der Bundesregierung, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium der Finanzen, für 2008 und 2009 jeweils Frühjahrsprojektion 2011, für 2010 und 2011 aus Arbeitspapier „Konjunkturbereinigungsverfahren in Deutschland“ der Unterarbeitsgruppe „Konjunkturbereinigungsverfahren“ des Arbeitskreises „Arbeitsrecht und Grundsatzfragen“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Tabelle 15, S. 30.

² Zuweisungen von anderen Ländern nach Artikel 107 Absatz 2 GG.

³ Ergänzungszuweisungen des Bundes zum Ausgleich von Fehlbeträgen.

Glossar

Bruttoinlandsprodukt (BIP)

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) bezeichnet den Wert aller in einer Periode produzierten und am Markt gehandelten Waren und Dienstleistungen für den Endverbrauch in einer Volkswirtschaft. Das BIP ist somit vorrangig Ausdruck der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft.

Budgetsemielastizität

Die Budgetsemielastizität beschreibt den Effekt von zyklischen Schwankungen des BIP auf den öffentlichen Finanzierungssaldo. Diese wird in dem Verfahren zur Haushaltsüberwachung nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verwendet und ist ein fester Wert. Der Bund verwendet mittlerweile in seinem Konjunkturbereinigungsverfahren die Budgetsemielastizität, während in den Vereinbarungen mit den Ländern nach dem Konsolidierungshilfegesetz die Budgetsensivität festgelegt ist. Für die Länder unterscheiden sich diese beiden Werte kaum.

Budgetsensivität

Die Budgetsensivität gibt grundsätzlich an, wie sich die Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen in Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verändern. Bei den Ländern wird hierbei generell angenommen, dass sich konjunkturelle Effekte ausschließlich bei den Steuereinnahmen niederschlagen. Die Budgetsensivität ist in den Konsolidierungsvereinbarungen als fester Wert ohne Einheit mit 0,126303 aufgrund von Berechnungen des Jahres 2005 festgelegt. Sie ist Bestandteil der Berechnungen zur Konjunkturkomponente im EU-Modell der Konsolidierungshilfsländer.

Finanzielle Transaktionen

Als finanzielle Transaktionen werden Transaktionen in Bezug auf finanzielle Vermögenswerte (Forderungen und Verbindlichkeiten) bezeichnet. Es handelt sich dabei um nichtvermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben. Die Einnahmen und Ausgaben werden um finanzielle Transaktionen bereinigt und gegenübergestellt. So ergibt sich der strukturelle Finanzierungssaldo, der der Beurteilung dient, ob ein Haushalt entsprechend der Vorgabe der grundgesetzlichen Schuldenbremse ausgeglichen ist. Mit dieser Bereinigungsmöglichkeit wird die nationale Schuldenbegrenzungsregel weitgehend der Systematik des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes angenähert.

Die Herausrechnung solcher finanzieller Transaktionen führt im Ergebnis dazu, dass Ausgaben für Finanztransaktionen (z. B. Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, für Tilgungen und Darlehensvergaben an den öffentlichen Bereich) zu einem Kreditaufnahmespielraum führen, während entsprechende Einnahmen (z. B. aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus Kreditaufnahmen beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen) diesen vermindern.

Konjunktur

Als Konjunktur bezeichnet man die zyklische Auf- und Abwärtsbewegung der Wirtschaftstätigkeit um das langfristige Trendwachstum herum. Als Bezugsgröße für die Konjunkturanalyse dient zumeist das reale BIP. Einen vollständigen Bewegungsablauf von Aufschwung über Abschwung bis zum nächsten Aufschwung nennt man einen Konjunkturzyklus. Die Position einer Volkswirtschaft im Konjunkturzyklus wird häufig am gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrad (Produktionslücke) gemessen.

Konjunkturbereinigungsverfahren / Konjunkturkomponente

Konjunkturbereinigungsverfahren im Zusammenhang mit der grundgesetzlichen Regelung zur Schuldenbremse dienen dazu, eine abweichende Entwicklung von der sog. konjunkturellen Normallage festzustellen.

Mit dem Konjunkturbereinigungsverfahren wird die Konjunkturkomponente ermittelt, die bei negativem Wert eine konjunkturell zulässige Nettokreditaufnahme und bei positivem Wert eine konjunkturell notwendige Tilgungsverpflichtung ergibt.

Kontrollkonto

Die grundgesetzlichen Regelungen der Schuldenbremse gelten sowohl für die Haushaltsaufstellung als auch für den Haushaltsvollzug. Ergibt sich bei der Haushaltsaufstellung eine höhere oder niedrigere konjunkturell zulässige Nettokreditaufnahme als im Haushaltsvollzug, ist die Abweichung jährlich auf einem Kontrollkonto zu dokumentieren.

Korrekturmechanismus

Mithilfe eines Korrekturmechanismus sollen im Konjunkturbereinigungsverfahren Fehleinschätzungen – beispielsweise eines Trends – entgegengewirkt und ein symmetrisches Verfahren gewährleistet werden.

Königsteiner Schlüssel

Der Königsteiner Schlüssel regelt die Aufteilung der Länderanteile bei gemeinsamen Finanzierungen. Die Bezeichnung geht zurück auf das Königsteiner Staatsabkommen der Länder von 1949, mit dem dieser Schlüssel zur Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen eingeführt worden ist. Heute geht der Anwendungsbereich des Königsteiner Schlüssels weit über den Forschungsbereich hinaus. Zahlreiche Abkommen bzw. Vereinbarungen greifen inzwischen auf diesen Schlüssel zurück. Er setzt sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder zusammen. Die Berechnung des Königsteiner Schlüssels wird jährlich vom Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz durchgeführt; der Schlüssel wird im Bundesanzeiger veröffentlicht.

Nettokreditaufnahme (NKA) / Nettoneuverschuldung

Die Nettokreditaufnahme (oder auch Nettoneuverschuldung) ergibt sich als Saldo der im Haushaltsjahr neu aufgenommenen Kredite abzüglich der gesamten Kredittilgung. Sie bezeichnet im Ergebnis die zusätzlichen finanziellen Zukunftsbelastungen durch Kreditaufnahmen, die über Kreditaufnahmen zur Umschuldung hinausgehen.

Produktionslücke und Produktionspotential

Die Produktionslücke gibt die Abweichung des BIP vom Produktionspotential an.

Das Produktionspotential wiederum beschreibt die größtmögliche gesamtwirtschaftliche Produktion, die sich bei gegebenem technischen Fortschritt mit den vorhandenen, normal ausgelasteten Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital erreichen lässt. Das Produktionspotential und damit auch die Produktionslücke sind keine beobachtbaren Größen, sondern sie werden aufgrund unterschiedlicher Verfahren geschätzt. Die Schätzung für die Schuldenbremse auf Bundesebene sowie für die Konsolidierungshilfelande erfolgt in Übereinstimmung mit dem im Rahmen der Haushaltsüberwachung nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt angewandten Verfahren.

Stabilitätsrat

Der Stabilitätsrat ist ein gemeinsames Gremium des Bundes und der Länder. Er wurde mit der Föderalismusreform II errichtet und ist in Artikel 109a GG verankert. Zusammen mit der Schuldenbegrenzungsregel stärkt der Stabilitätsrat die institutionellen Voraussetzungen zur Sicherung langfristig tragfähiger Haushalte im Bund und in den Ländern. Mitglieder des Stabilitätsrates sind der Bundesminister der Finanzen, die Finanzminister der Länder und der Bundesminister für Wirtschaft und Energie. Den Vorsitz im Stabilitätsrat führen gemeinsam der Bundesminister der Finanzen und der Vorsitzende der Finanzministerkonferenz der Länder.

Struktureller Finanzierungssaldo

Der strukturelle Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung der um finanzielle Transaktionen bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Er dient zur Beurteilung, ob ein Haushalt strukturell ausgeglichen ist und die schuldenbegrenzenden Regelungen eingehalten werden.

Stützzeitraum

Der Stützzeitraum bezeichnet im Konjunkturbereinigungsverfahren den Zeitraum, für den der Trend der Entwicklung der Steuereinnahmen als sogenannte Wachstums- bzw. Fortschreibungsrate berechnet wird.