

**IKEM**

UNIVERSITÄT GREIFSWALD  
Wissen lockt. Seit 1456



# **Handlungsspielräume der Bundesländer in Bezug auf die Schuldenbremse**

**Prof. Dr. Michael Rodi**

Berlin – 16. September 2019

# Agenda

- ✓ Überblick über die Handlungsspielräume der Bundesländer
- ✓ Zwingende Vorgaben des Grundgesetzes in Bezug auf die mittelbare Staatsverwaltung
- ✓ Optionen für eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der Schuldenbremse
- ✓ Notwendigkeit einer weiteren Verfassungsreform auf Bundesebene

# Vorgaben des Grundgesetzes

## Art. 109 GG

[...]

(2) **Bund und Länder erfüllen** gemeinsam die **Verpflichtungen** der Bundesrepublik Deutschland aus **Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft** auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur **Einhaltung der Haushaltsdisziplin** [...]

(3) Die **Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen**. 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. [...] Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen [...].

# Handlungsspielräume der Bundesländer

## Art. 109 GG

[...]

(3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. 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**. [...] Die **nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese** im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen [...].

# Handlungsspielräume der Bundesländer

**Die Bundesländer sollten die „Schuldenbremse“ in Landesrecht umsetzen und so Handlungsspielräume nutzen**

- ✓ Nur dann sind nach Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG Ausnahmen vom Verbot der Kreditaufnahme möglich („können Regelungen vorsehen...“); das betrifft auch die Modalitäten des Konjunkturbereinigungsverfahrens
- ✓ Ohne Verfassungsänderung wird Art. 87 Abs. 2 Ber. Verf. weitgehend derogiert sein; das spricht für auch verfassungsrechtliche Lösung
- ✓ Möglichkeit für die Länder den Anwendungsspielraum der „Schuldenbremse“ zu erweitern und so Rechtsklarheit zu schaffen

# Zwingende Vorgaben des Grundgesetzes in Bezug auf die mittelbare Staatsverwaltung

- ✓ **Sondervermögen von Bund und Ländern werden – im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage - erfaßt**
  - ✓ Arg. Begriff „Bund und Länder“
  - ✓ Arg. Art. 143 d Abs. 1 S. 1 GG
- ✓ **Rechtlich selbständige Personen des öffentlichen Rechts - Körperschaften wie Kommunen, Anstalten und Stiftungen sowie Sozialversicherungsträger – werden nicht erfaßt**
- ✓ **Nicht erfaßt werden auch jur. Pers. des Privatrechts (Gesellschaften), auch wenn der Staat alleiniger oder beherrschender Gesellschafter ist**

# Zwingende Vorgaben des Grundgesetzes in Bezug auf die mittelbare Staatsverwaltung

## ✓ Kreditaufnahme durch unabhängige Einrichtungen kann mißbräuchlich sein, wenn

- ✓ Allg. Grundsätze zum Formenmißbrauch im Staatshandeln
- ✓ Telos von Art. 115, 109 Abs. 3 GG
- ✓ Verfassungsgrundsätze der Haushaltsklarheit und –wahrheit
- ✓ Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts

# Zwingende Vorgaben des Grundgesetzes in Bezug auf die mittelbare Staatsverwaltung

- ✓ Eine mißbräuchliche Verschuldung durch Dritte und damit eine Umgehung des Verbots staatlicher Verschuldung liegt vor, wenn
  - ✓ Durch die Konstruktion im Ergebnis die gleiche Wirkung erzielt wird (z.B. Haftung des Staates) = obj. Umgehungstatbestand
  - ✓ Keine materielle Rechtfertigung für die formale Konstruktion vorliegt - insbesondere die Übertragung einer Sachaufgabe, eine in diesem Zusammenhang begründete Verschuldung für eine generationenübergreifende Aufgabe, etwa nachhaltige Entwicklung staatlicher Infrastruktur, Bekämpfung Klimawandel



# Optionen für eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der Schuldenbremse

- ✓ Die Länder sind durch das Grundgesetz nicht daran gehindert, die Regeln zur Begrenzung der Verschuldung auch auf jur. Personen des ÖR sowie auf jur. Personen des Privatrechts (Gesellschaften) zu erweitern, an denen sie ganz oder beherrschend beteiligt sind
  - ✓ Insoweit keine Vorgaben durch Art. 109 Abs. 3 GG
  - ✓ Kein Grundrechtsschutz dieser jur. Personen

# Optionen für eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der Schuldenbremse

## Artikel 117 Verf. Rheinland-Pfalz [Kreditaufnahme]

- (1) Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichungen hiervon sind nur zulässig, soweit ...
- (2) ...
- (3) Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 Satz 1 entstehen dem Land auch dann, 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.

**Ähnlich:** Art. 131a Abs. 5 Verf. Bremen

# Der (vorläufig gescheiterte) Entwurf des Berliner Senats

## ✓ **Selbständige Sondervermögen nach § 3 Abs. 3 grds. miterfasst**

✓ vom Statistischen Bundesamt als Extrahaushalte klassifizierten institutionellen Einheiten, die vom Land Berlin kontrolliert werden

✓ soweit sie über eine Kreditermächtigung verfügen oder

✓ soweit ihre Aufwendungen zu mehr als 50% durch Zahlungen aus dem Landeshaushalt gedeckt werden

## ✓ **Ausnahmen für „grundstückshaltende Einheiten“ für den Erwerb von Grundstücken**

# Der (vorläufig gescheiterte) Entwurf des Berliner Senats

## ✓ Vorteile:

- ✓ Gesetzesbegründung: Unterbindung einer Umgehung der Schuldenbremse
- ✓ Rechtsklarheit und Rechtssicherheit

## ✓ Nachteile:

- ✓ Das Land könnte in noch kompliziertere Gestaltungen gedrängt werden
- ✓ Rigidität in Bezug auf generationenübergreifende Zukunftsaufgaben (zukunftsstaugliche Infrastruktur, Klimaschutz)

# Notwendigkeit einer weiteren Verfassungsreform auf Bundesebene

- ✓ **Das frühere Staatsschuldenrecht des Grundgesetzes war „zahnlos“**
  - ✓ Kaum konturierter Investitionsbegriff
  - ✓ Kaum justiziable Ausnahmen zugunsten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts
- ✓ **Mit der Verfassungsreform wurde „das Kind mit dem Bade ausgeschüttet“**
  - ✓ Es fehlt ein Ausnahmetatbestand zugunsten generationenübergreifender Finanzierungsaufgaben (zukunftsfähige Infrastruktur, Klimaschutz)

# IKEM

UNIVERSITÄT GREIFSWALD  
Wissen lockt. Seit 1456



## Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

[www.ikem.de](http://www.ikem.de)

Institut für Klimaschutz,  
Energie und Mobilität

Magazinstraße 15 – 16  
10179 Berlin

Domstraße 20a  
17489  
Greifswald