

**Die deutsche Schuldenbremse:
Rechtlicher Rahmen, Rationalität
und Spielräume für kreditfinanzierte öffentliche Investitionen
Berlin, 16. September 2019**

**Die rechtlichen Konturen der deutschen
Schuldenbremse: Grundzüge und verbleibende
Wege zur Finanzierung öffentlicher Investitionen
durch den Bund**

Prof. Dr. Georg Hermes

- I. Europäische und deutsche Schuldenbremse**
- II. Rechtliche Grundlagen der deutschen Schuldenbremse**
- III. Reichweite der Schuldenbremse (Bund)**
- IV. Erfasst die Schuldenbremse (Extra-)Haushalte selbständiger juristischer Personen?**
- V. Verhinderung missbräuchlicher Umgehung der Schuldenbremse**

I. Europäische und deutsche Schuldenbremse

„Schuldenbremsen“

Europäische Schuldenbremse

- Wirtschafts- und Währungsunion
- Art. 126 Abs. 2 AEUV: Begrenzung des „öffentlichen Defizits“ (Maastricht-Kriterien)
- Wachstums- und Stabilitätspakt (Sekundärrechtsakte)
- Fiskalpakt (völkerrechtlicher Vertrag)
- Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG, verbindlich als EU-Verordnung)

Deutsche Schuldenbremse

- „Haushalte von Bund und Ländern“, Art. 109 Abs. 3 GG
- Verbot/Begrenzung der Kreditaufnahme
- „Schwarze Null“ mit begrenzten Ausnahmen

Länder

- Konkretisierung durch Landesverfassung
- Konkretisierung durch Landesgesetze

Bund

- Konkretisierung in Art. 115 Abs. 2 GG
- Konkretisierung durch Bundesgesetze

II. Rechtliche Grundlagen der deutschen Schuldenbremse

Verfassungsrecht (Bund und Länder)

- Art. 109 Abs. 3 GG: „Die Haushalte von **Bund und Ländern** sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. ...“
- Art. 109a GG: „Zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen regelt ein Bundesgesetz ... die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch ein gemeinsames Gremium (Stabilitätsrat) ... 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.“
- Art. 143d Abs. 1 GG: „ ... Artikel 109 und 115 in der ab dem 1. August 2009 geltenden Fassung sind erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden; am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben unberührt. Die Länder dürfen im Zeitraum ... bis zum 31. Dezember 2019 ... von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 abweichen. ...“

Verfassungsrecht (nur Bund)

- Art. 115 Abs. 2 GG: „Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“

II. Rechtliche Grundlagen der deutschen Schuldenbremse

Einfaches Gesetzesrecht

- Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz - G 115)
- Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG)
- Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Artikel 115-Verordnung – Art115V)
- Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz - StabiRatG)

Die für die Finanzierung öffentlicher Investitionen durch den Bund verbleibenden Wege bestimmen sich – abgesehen von der leichten Änderbarkeit des einfachen Rechts – nach dem Grundgesetz.

III. Reichweite der Schuldenbremse (Bund)

Verbleibende Wege für kreditfinanzierte öffentliche Investitionen durch den Bund ?

Reichweite der für den Bund geltenden Schuldenbremse ?

Anwendungsbereich

1. Wer ist Adressat der Schuldenbremse?
2. Welche Haushalte sind von der Schuldenbremse erfasst?

Lassen sich diese beiden Fragen trennen?

Schuldenbremse und (Extra-) Haushalte selbständiger juristischer Personen

Ausnahmen von der Schuldenbremse

- **Strukturkomponente** („wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten“)
- **Konjunkturkomponente** („bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“)
- **Notlagenausnahmen** („Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen“)

IV. Erfasst die Schuldenbremse (Extra-)Haushalte selbständiger juristischer Personen?

1. Adressat der Schuldenbremse sind nur der Bund und die Länder (unstr.)
2. Für Frage nach erfassten Haushalten ist zu differenzieren:
 - a. Kernhaushalte des Bundes und der Länder (+)
 - b. Sondervermögen, z.B. Fonds Deutsche Einheit oder ERP-Sondervermögen (+)
 - Entstehungsgeschichtlich eindeutig (Abschaffung des alten Art. 115 Abs. 2 GG a.F.)
 - Aus Art. 143d GG folgt eindeutig, dass Sondervermögen erfasst sind
 - c. Haushalte selbständiger juristischer Personen ? (str.)

Weite Auslegung von Art. 109 Abs. 3 GG

- Erfasst sind auch Haushalte von Kommunen, Sozialversicherungsträgern, rechtsfähigen Anstalten, Körperschaften, GmbH und AG des Bundes

Enge Auslegung von Art. 109 Abs. 3 GG

- Erfasst sind nur Kernhaushalte und Sondervermögen

IV. Erfasst die Schuldenbremse (Extra-)Haushalte selbständiger juristischer Personen?

Weite Auslegung von Art. 109 Abs. 3 GG Argumente:

- Harmonisierung mit europäischer Schuldenbremse (ESVG); Verweis auf Art. 109a GG
- Zweck der Schuldenbremse und Umgehungsmöglichkeit bei enger Auslegung
- Lange zurückreichende Skepsis gegenüber „Schattenhaushalten“

Vereinzelt gebliebene Meinung

Enge Auslegung von Art. 109 Abs. 3 GG Argumente:

- Wortlaut „Haushalte von Bund und Ländern“
- Rechtsträgerprinzip im Haushaltsrecht
- Entstehungsgeschichte belegt, dass Kommunen und Sozialversicherungsträger explizit nicht einbezogen werden sollten
- Verfassungsändernder Gesetzgeber war sich des Unterschiedes zum Unionsrecht bewusst
- Art. 109a GG regelt Verfahren der Überwachung, nicht materielle Maßstäbe
- Weite Auslegung müsste auch „ÖPP-Schulden“ einbeziehen

Herrschende Auffassung in der Literatur

V. Verhinderung missbräuchlicher Umgehung der Schuldenbremse

- **Vorschläge der Literatur, z.B. Zurechnung der Kreditaufnahme durch Dritte dann, wenn**
 - der Dritte im Auftrag und für Rechnung des Bundes handelt und der Bund den Schuldendienst übernimmt
 - der Dritte zwar auf eigene Rechnung handelt, der Bund aber an diesem Dritten wesentlich beteiligt ist, wiederum den Schuldendienst übernimmt und das Motiv der formalen Auslagerung von Schulden für die Gestaltung maßgeblich ist.
- **Erweiternde Anwendung des Art. 109 Abs. 3 GG auf Fälle missbräuchliche Umgehung**
 - hat Ausnahmecharakter,
 - setzt objektiv feststellbaren Umgehungszweck sowie
 - Evidenz voraus
- **Die Errichtung einer zur Kreditaufnahme berechtigten selbständigen juristischen Person durch den Bund ist ohne Zurechnung der Kredite zum Bund im Rahmen der nationalen Schuldenbremse rechtlich möglich, wenn**
 - der juristischen Person eigenständige Sachaufgaben zugewiesen werden und
 - sachliche Gründe für die Auslagerung und Verselbständigung dieser Aufgabe bestehen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit