

Gutachten

zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Baden-Württemberg

Prof. Dr. Henrik Enderlein
Prof. Dr. Jobst Fiedler
Prof. Dr. Folke Schuppert
Dr. René Geißler
Dr. Florian Meinel
Camillo von Müller

Berlin, 31. Mai 2012

Gutachten

zur Umsetzung der grundgesetzlichen
Schuldenbremse in Baden-Württemberg

Prof. Dr. Henrik Enderlein

Prof. Dr. Jobst Fiedler

Prof. Dr. Folke Schuppert

Dr. René Geißler

Dr. Florian Meinel

Camillo von Müller

Berlin, 31. Mai 2012

Gliederung

Abbildungen und Tabellen	6
Zentrale Aussagen des Gutachtens	8
Aufgabe, Aufbau und Methodik des Gutachtens	12
A	14
Ökonomische und budgetäre Auswirkungen der grundgesetzlichen Schuldenbremse und Konsequenzen für landesrechtliche Schuldenbegrenzungsregeln	14
1	14
1.1	14
1.2	16
1.3	18
1.4	21
1.5	23
2	25
2.1	25
2.1.1	26
2.1.2	29
2.1.3	31
2.2	34
2.2.1	34
2.2.2	37
2.2.3	43
3	48
3.1	48
3.1.1	49
3.1.2	50
3.2	51
3.2.1	51
3.2.2	55
3.3	60
3.4	66
4	67

B	Rechtliche Vorgaben für die Gestaltung des Konsolidierungspfades (Kurzzusammenfassung des juristischen Gutachtens in Anlage I)	70
C	Zusammenfassende Wertung des Weiterentwicklungsbedarfs der Baden-Württembergischen Schuldenregelung	72
D	Weiterentwicklung einer Schuldenbegrenzungsregelung für Baden-Württemberg und Ersatz für § 18 Abs. 3 und Abs. 4 LHO	76
1	Prioritäre Handlungsnotwendigkeiten bei absehbar hohen Haushaltsdefiziten	76
2	Zur Ausgestaltung der Neuregelungen in Verfassung und Gesetz	79
3	Qualität dieser Regelungen im Vergleich zu § 18 Abs. 3 und 4 LHO und den Regelungen in anderen Ländern	83
4	Ein mehrjähriger Abbaupfad von Ausgaben und Defiziten erfordert einen Paradigmenwechsel in Politik und Verwaltung	84
	Zitierte Literatur	89

Anlage I – Juristisches Gutachten	94
1 Einleitung	97
2 Bundesverfassungsrechtlicher Regelungsrahmen	97
2.1 Zu den ab 2020 geltenden Verpflichtungen aus Artikel 109 Abs. 3 GG	98
2.2 Zum Verhältnis von Artikel 109 Abs. 3 GG zum bisherigen § 18 LHO91	99
2.3 Vorwirkungen der „Schuldenbremse“ innerhalb der Übergangsfrist (Artikel 143d Abs. 1 S. 4 GG)	101
2.3.1 Reichweite der Vorbereitungspflicht	102
2.3.2 Kein „qualifiziertes Verschlechterungsverbot“	104
3 Vorgaben des Fiskalpakts	105
3.1 Keine Rechtsbindungen der Länder durch eine europarechtliche Vorrangwirkung des Fiskalpaktes	106
3.2 Kein verfassungsändernder Charakter des Fiskalpaktes	106
3.3 Kein unmittelbarer Durchgriff der materiellen Stabilitätsvorgaben	107
3.4 Bundesstaatliche Grenzen für die Umsetzung des Fiskalpakts	108
4 Die Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers zur Anpassung von § 18 LHO an veränderte Rahmenbedingungen	109
4.1 Zur Begründung von Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten des Gesetzgebers im Allgemeinen	109
4.2 Bundesrechtliche Beobachtungspflicht aus Artikel 143d Abs. 1 GG	111
5 Einfachgesetzliche „Schuldenbremse“ oder Verfassungsänderung?	113
5.1 Keine bundesverfassungsrechtliche Pflicht zur Verankerung einer eigenen Schuldenbegrenzungsregel in der Landesverfassung	114
5.2 Keine Determinierung einer LHO-Regelung durch Artikel 84 BW LV	115
5.3 Begrenzte rechtliche Bindungswirkung der Haushaltsordnung	115
5.4 Zur Reichweite verfassungsgerichtlicher Haushaltskontrollen	116
Zitierte Literatur	119

Anlage II – Handlungsansätze im Vergleich der Bundesländer	124
Einleitung	125
1 Landesrechtliche Novellierungen	127
1.1 Anpassung landesrechtlicher Schuldengrenzen vor 2009	127
1.2 Anpassung landesrechtlicher Schuldengrenzen ab 2009	130
1.3 Hintergründe der Entscheidung für Schuldenbremsen	135
1.4 Schlussfolgerungen	138
2 Konjunkturbereinigung und Ausnahmetatbestände	140
2.1 Einleitung	140
2.2 Konjunkturbereinigung	140
2.3 Ausgleichs- und Kontrollkonto	144
2.4 Ausnahmetatbestände	146
3 Konsolidierungsansätze	149
3.1 Einleitung	149
3.2 Übergreifende Trends der Haushaltskonsolidierung in den Bundesländern (Übersicht)	149
3.3 Besondere Konsolidierungsansätze in den Ländern des Solidarpakts II	151
3.4 Besondere Handlungsansätze der vier Länder mit drohender Haushaltsnotlage	152
3.5 „Innovationen“ in der Umsetzung der Haushaltskonsolidierung	153
3.6 Kritik an den Handlungsansätzen der Bundesländer	154
Haftungsausschluss	157
Autoren	158

Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1:	Haushaltsausgleich und Konjunkturzyklus	20
Abbildung 2:	Die Gefahr eines sich verselbstständigenden Haushaltsdefizits	22
Abbildung 3:	BIP Baden-Württembergs, IST-Werte (1991–2006) und Prognosen (2007–2011)	27
Abbildung 4:	Veränderung der Anzahl Erwerbstätiger und Arbeitsloser gegenüber der Vorjahresperiode	28
Abbildung 5:	Jährliche Veränderung BIP und Exporte in Baden-Württemberg in Prozent	30
Abbildung 6:	Veränderung BIP Baden-Württemberg und Deutschland gegenüber Vorjahr (preisbereinigt)	32
Abbildung 7:	Jährliche Veränderung der Brutto- und Netto-Steuererinnahmen Baden-Württembergs	37
Abbildung 8a:	Abweichungen der Brutto-Steuererinnahmen und Ausgaben: IST-Werte gegenüber Annahmen der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011	46
Abbildung 8b:	Jährliche Veränderungen der Brutto-Steuererinnahmen und Ausgaben: IST-Werte gegenüber Annahmen der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011	46
Abbildung 9a:	Brutto-Steuererinnahmen, konstanter Realwert (2008) vs. IST-Werte	52
Abbildung 9b:	Netto-Steuererinnahmen, konstanter Realwert (2008) vs. IST-Werte	53
Abbildung 10:	Verhältnis der Personalausgaben zu beim Land verbleibenden Steuererinnahmen	55
Abbildung 11:	Einnahmenstruktur des Landeshaushaltes Baden-Württemberg 2012	63
Abbildung 12:	Ausgabenstruktur des Landeshaushaltes 2012	65

Tabelle 1:	Verhältnis von Brutto-Steuererinnahmen zu Gesamtausgaben gemäß der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011	40
Tabelle 2:	Haushaltswirtschaftliche Folgekosten der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise: Barwertbetrachtung der in Folge der Nettokreditaufnahme 2010 anfallenden Ausgaben für Zinsen und Tilgungen aus Perspektive des Jahres 2012	56
Tabelle 3:	Haushaltswirtschaftliche Folgekosten der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise: Barwertbetrachtung der im Rahmen von LIP und ZIP für das Land Baden-Württemberg anfallenden Ausgaben zur Gegenfinanzierung aus Perspektive des Jahres 2012	57
Tabelle 4:	Begrenzung haushaltswirtschaftlicher Handlungsspielräume im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise: Barwertbetrachtungen	59
Tabelle 5:	Ableitung des kurzfristigen Konsolidierungsbedarfes, Beträge in Millionen Euro	61
Tabelle 6:	Hypothetischer Abbau struktureller Defizite	67
Tabelle 7:	Anpassungen des Haushaltsrechts der Länder vor 2009	129
Tabelle 8:	Anpassungen des Haushaltsrechts der Länder ab 2009	132/133
Tabelle 9:	Schuldenregeln im Gesetzgebungsverfahren	134

Zentrale Aussagen des Gutachtens

1. Die Einhaltung der grundgesetzlich vorgeschriebenen Schuldenbremse muss das zentrale Ziel der Baden-Württembergischen Haushaltspolitik der kommenden Jahre sein. Im Jahr 2007 beschloss der Baden-Württembergische Landtag die Einführung eines Schuldendeckels in die Landeshaushaltsordnung. In den dann folgenden Haushaltjahren war der Landeshaushalt von den Folgen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise nachhaltig betroffen. Dies gilt sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite. Das vorliegende Gutachten untersucht die ökonomischen und budgetären Auswirkungen und Erfahrungen aus der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise im Zusammenhang mit den Vorgaben aus dem landesrechtlichen Schuldendeckel und der grundgesetzlichen Schuldenbremse.
2. Das Gutachten weist auf Nachbesserungs- und Weiterentwicklungsnotwendigkeiten der landesrechtlichen Regelungen hin, damit die Schuldenbremse des Grundgesetzes erreicht und eingehalten werden kann. Es zeigt, dass der bestehende Schuldendeckel den Anreiz setzt, anstelle der notwendigen strukturellen Konsolidierungen kurzfristig wirkende Kürzungen im Landeshaushalt – etwa durch eine Kürzung von Investitionen – vorzunehmen. Dieser Weg ist aus ökonomischer Sicht ungeeignet, um das für das Jahr 2020 vom Grundgesetz vorgeschriebene Ziel eines Landeshaushalts ohne Aufnahme neuer Schulden zu erreichen, denn er vermeidet den dringend notwendigen Fokus auf die strukturellen Belastungen im Landeshaushalt. Kurzfristige Einsparungen in den Dimensionen, die Paragraph 18 LHO vorschreiben würde (die aktuelle Mittelfristige Finanzplanung stellt einen jährlichen haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarf von ca. 2,5 Milliarden Euro ab 2013 fest), lassen sich aber kurzfristig nicht bei den strukturellen Belastungen erreichen. Dort sind sie aber notwendig, damit die grundgesetzlich vorgegebene Schuldenbremse ab 2020 eingehalten werden kann.
3. Das Gutachten schlägt deshalb vor, den Fokus auf den Abbau struktureller Ausgabenverpflichtungen zu legen und dazu die Verpflichtung zum Defizitabbau in jährlich gleichen Stufen bis 2020 in der Landesverfassung zu verankern. Dadurch entsteht die dringend notwendige Selbstverpflichtung auf eine vorausschauende Konsolidierungspolitik. Strukturelle Veränderungen im Landeshaushalt verlangen einschneidende Entscheidungen schon heute, deren voller Spareffekt im Haushalt aber erst in einigen Jahren wirksam werden wird („Remanenz“).
4. Es wird eine Verfassungsänderung in Artikel 84 und 84a LV BW vorgeschlagen. Diese bewirkt für Landesregierung und Landtag einen deutlich höheren Verpflichtungsgrad als dies mit der Regelung in Paragraph 18 LHO erreicht werden kann. Darüber hinaus eröffnet die Verankerung in Artikel 84a LV BW der jeweiligen Opposition auch Klagemöglichkeiten beim Staatsgerichtshof bei Nichteinhaltung der Regelungen.

5. Der Schuldendeckel in Paragraph 18 LHO läuft auf Grund der ökonomischen und budgetären Entwicklung seit der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise leer. Darüber hinaus besteht seit 2009 für die Bundesländer die höherrangige Regelung der Schuldenbremse in den Grundgesetzartikeln 109 und 143d. Der Landesgesetzgeber ist deshalb zu einer Weiterentwicklung der bisherigen Schuldenbegrenzungsregelung in Paragraph 18 LHO nicht nur berechtigt, sondern auch rechtlich verpflichtet (siehe das juristische Gutachten in Anlage I). Die neue Regelung, die an die Stelle des Paragraph 18 LHO tritt, muss sich an dem zentralen Ziel der Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in 2020 ausrichten.
6. Das Verhältnis der Personalausgaben zu Steuereinnahmen zeigt: Obwohl die Steuereinnahmen aktuell auf dem Niveau von 2008 liegen, wirkt sich die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise nach wie vor massiv auf den Landeshaushalt aus. Das liegt daran, dass bei einer rückläufigen stagnierenden Wachstumsrate der Steuereinnahmen in den drei Jahren zwischen 2008 und 2011 die Personalausgaben um rund 1,5 Milliarden Euro gestiegen sind. Zwar konnte Baden-Württemberg seinen Haushalt 2011 (und vermutlich auch 2012) aufgrund von Rücklageentnahmen ausgleichen. Diese Einmal-Effekte sollten jedoch nicht über bestehende strukturelle Mehrbelastungen hinwegtäuschen, die in den kommenden Jahren strukturelle Defizite wahrscheinlich machen.
7. Darüber hinaus erkennt das Gutachten aber auch grundsätzlichen Nachbesserungs- und Änderungsbedarf des aktuellen Paragraphen 18 LHO. Dies betrifft folgende Punkte:
 - Paragraph 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO unterschätzt die haushaltswirtschaftliche Wirkdauer von Krisen.
 - Paragraph 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO ist ungenau in Bezug auf Brutto- vs. Nettogrößen. Die Konsequenzen sind bei der Anwendung von großer Bedeutung.
 - Paragraph 18 Absatz 3 Nummer 2 LHO klärt keine Fristwirkung für die Berechtigung der Nettokreditaufnahme aufgrund „schwerwiegender Situation“. Damit führt er in Krisenzeiten zu Prognose-Unsicherheiten.
8. Durch die Einführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Jahr 2009 (also nach der Verabschiedung des aktuell gültigen Paragraphen 18 LHO) hat sich ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen Landes- und Bundesregeln ergeben, das durch eine Überarbeitung von Paragraph 18 LHO geklärt werden muss (z.B. bei der Konjunkturbereinigungsregel). Der baden-württembergische Gesetzgeber ist bei der künftigen Gestaltung seines Staatsschuldenrechts in weitaus höherem Maße bundesrechtlichen Bindungen unterworfen als dies 2007 bei der Schaffung des heutigen § 18 LHO der Fall war. Denn Art. 143d Abs. 1 S. 3 und 4 GG verpflichten die Länder dazu, den wirksamsten rechtlich und tatsächlich möglichen sowie ökonomisch verantwortbaren Weg einzuschlagen, das für das Jahr 2020 vom Grundgesetz vorgeschriebene Ziel einen Landeshaushalt ohne Aufnahme neuer Schulden zu erreichen. Den baden-württembergischen Gesetzgeber trifft

deshalb eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Nachbesserung von § 18 LHO, weil sich die Norm aufgrund der tatsächlichen Entwicklung seit 2008 im Hinblick auf die Zielvorgabe des Grundgesetzes als wirkungslos oder sogar als hinderlich erwiesen hat.

9. Der geeignete Weg ist eine Neufassung von Art. 84 in der Landesverfassung sowie eine Verankerung der Verpflichtung zum Defizitabbau in jährlich gleichen Stufen bis 2020. Dieser Vorschlag enthält zum einen die notwendigen Vorschriften für Konjunkturberreinigung, Notlagen und die Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um Sondereinflüsse. Zum anderen verpflichtet die Übergangsvorschrift die Landesregierung in doppelter Weise zu einer hohen Verbindlichkeit und Transparenz dieser Abbauplanung: Die Landesregierung hat dem Landtag einen mehrjährigen Plan für die jährliche Senkung der Ausgaben zur Beschlussfassung vorzulegen, der mindestens diese Legislaturperiode bis 2016 abdeckt. Darüber hinaus ist dem Landtag eine fortzuschreibende Gesamtplanung der Defizitreduzierung bis 2020 vorzulegen.
10. Durch dieses Vorgehen würde sich Baden-Württemberg per freiwilliger Selbstbindung für den Zeitraum bis 2020 einen eindeutigen und transparenten Verpflichtungsrahmen geben. Dieser Verpflichtungsrahmen entspricht den harten Vorgaben, die bislang nur diejenigen Länder einhalten müssen, die Konsolidierungshilfen von Bund und Ländern beziehen. Damit wird Baden-Württemberg wiederum der grundsätzlichen Intention gerecht, die der 2007 einstimmig im Landtag verabschiedeten Neuformulierung des Paragraphen 18 LHO zugrunde lag. Baden-Württemberg entschied sich damals eine Vorreiterrolle unter den Bundesländern bei der rechtlichen Absicherung von fiskalischer Disziplin und Verantwortung zu übernehmen. Diese Entscheidung wird mit den Vorschlägen dieses Gutachtens konsequent fortgeführt.

Aufgabe, Aufbau und Methodik des Gutachtens

Das vorliegende Gutachten basiert auf einer Ausschreibung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft (MFW) Baden-Württembergs vom 29. Dezember 2011 und der Auftragsvergabe vom 2. März 2012.¹

Gemäß des erteilten Auftrags erarbeitet das Gutachten einen Entwurf für einen Regelungsvorschlag, der die sich aus der grundgesetzlichen Schuldenbegrenzungsregel schon heute ergebenden Konsequenzen für die Haushaltspolitik des Landes Baden-Württemberg beachtet, und rechtlich wie budgetär sicherstellen soll, dass Baden-Württemberg die ab 2020 gültige grundgesetzliche Schuldenbremse umsetzen kann.

Im Rahmen dieser Zielvorgabe geht das Gutachten auf ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen ein, die für ein Erreichen der Verfassungsvorgabe eines strukturell ausgeglichenen Landeshaushaltes spätestens ab 2020 maßgeblich sind. Neben rechtlichen Aspekten (Grundgesetz, Landeshaushaltsordnung², Europarecht / Fiskalpakt) sind dies vor allen Dingen auch ökonomische und budgetäre Erwägungen sowie Auswirkungen aus der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise auf den Landeshaushalt.³ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch die formal guten Haushaltsergebnisse der Jahre 2009, 2011 und 2012 nicht über die fortwährende Notwendigkeit haushaltswirtschaftlicher Konsolidierungen hinwegtäuschen sollten, da sie auf Einmaleffekten, Rücklagen oder pauschalen Minderausgaben beruhen.⁴ Diese Haushaltspraxis ist für die Zukunft nicht mehr möglich. Sie erfüllt ebenso nicht die Ansprüche an Nachhaltigkeit und intergenerative Gerechtigkeit. Darüber hinaus kommt der Fiskalpolitik des Landes Baden-Württemberg eine besondere Vorbildwirkung innerhalb der Bundesrepublik zu.

1 Schreiben des MFW vom 29.11.2011, Aktenzeichen 2-0413.0/39.

2 DrS. 14/2021 vom 21.11.2007.

3 Die mittelfristige Finanzplanung 2011 bis 2015 (S. 42) führt zu haushaltswirtschaftlichem Handlungsbedarf in den Jahren 2013 bis 2015 von kumuliert rund 7,5 Mrd. Euro. Wie im weiteren Gutachten aufgezeigt werden wird, können die sich ergebenden haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarfe auch durch Entwicklungen im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise erklärt werden.

4 Die über Erwarten gute Konjunktur ergab in 2006 bis 2008 hohe Rücklagen, aus welchen der Haushalt 2009 gedeckt werden konnte. Die ursprünglich eingeplante Nettokreditaufnahme für 2011 wurde über mehrere Nachtragshaushalte im Zuge guter Steuerentwicklung auf null reduziert. Im Zusammenspiel zwischen Rücklagen, Übertragungen von Kreditemmächtigungen, rechnungsmäßigen Überschüssen oder globalen Minderausgaben besteht haushaltsrechtliche Flexibilität, Haushaltssalden zu gestalten. Diese Schritte in Verbindung mit einer über Erwarten guten Konjunktur können über einige Jahre die reale Haushaltssituation überdecken. Tatsächlich bahnten sich jedoch im Landeshaushalt, wie in allen Bundesländern, erhebliche strukturelle, dauerhafte Lasten an. Diese wurden in der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung offengelegt.

Das Gutachten gliedert sich in vier Abschnitte (Hauptgutachten) und zwei Anlagen:

Abschnitt A untersucht unter ökonomischen und budgetären Gesichtspunkten (insbesondere auch den Erfahrungen und Konsequenzen aus der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise), ob und inwieweit der in der Landeshaushaltsordnung festgelegte Schuldendeckel zweckmäßig und geeignet ist, die aus der grundgesetzlichen Schuldenbremse für den Landeshaushalt resultierenden Erfordernisse zu erfüllen.

Abschnitt B fasst die Ergebnisse des juristischen Gutachtens zusammen, welches sich in Anlage I befindet. Dessen Erörterungen befassen sich mit den rechtlichen Konsequenzen, welche aus der grundgesetzlichen Schuldenbremse für die Landesebene folgen.

Aus der ökonomisch-budgetären als auch der juristischen Beurteilung bildet **Abschnitt C** eine zusammenfassende Wertung der verschiedenen Blickwinkel auf die bestehende Schuldenregel.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen zeigt **Abschnitt D** schließlich einen Regelungsvorschlag und -entwurf für die Weiterentwicklung einer Schuldenbegrenzungsregelung für Baden-Württemberg auf, der grundgesetzliche Erfordernisse umsetzt.

Anlage I erörtert aus der grundgesetzlichen Schuldenbremse folgende Konsequenzen für den Landesgesetzgeber unter Beachtung aktueller europarechtlicher Entwicklungen.

Anlage II vermittelt einen Überblick der Schuldenregeln anderer Bundesländer, Ausgestaltungsvarianten wichtiger Elemente und praktizierte Konsolidierungsschritte.⁵ Dieser systematische Vergleich erlaubt die Einordnung Baden-Württembergs sowohl in Bezug zur aktuellen als auch zur aufgezeigten eigenen Rechtslage.

Die Hertie School of Governance bedankt sich für den Auftrag zu diesem Gutachten.

Die Hertie School of Governance (Hertie School) ist eine staatlich anerkannte, private Hochschule mit Sitz in Berlin, die von der Gemeinnützigen Hertie Stiftung 2004 gegründet wurde. Ihr Ziel ist es, herausragend qualifizierte junge Menschen auf Führungsaufgaben im öffentlichen Bereich sowie an den Schnittstellen zu Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft vorzubereiten und mit eigenen Forschungsbeiträgen die Diskussion über moderne Staatlichkeit zu bereichern sowie den Austausch zwischen den Sektoren anzuregen. Die Hertie School hat als einen Schwerpunkt der Forschung den Bereich „Finance and Public Budgets“ gebildet. Denn die wissenschaftliche Begleitung der Stabilisierung öffentlicher Haushalte als eine der wesentlichen Zukunftsaufgaben der Bundesrepublik bedarf einer interdisziplinären und praxisorientierten Herangehensweise.

5 Empfehlungen zu denkbaren Konsolidierungsmaßnahmen sind ausdrücklich nicht Auftrag und Inhalt dieses Gutachtens.

A Ökonomische und budgetäre Auswirkungen der grundgesetzlichen Schuldenbremse und Konsequenzen für landesrechtliche Schuldenbegrenzungsregeln

1 Theoretische Grundlagen

Der vorliegende Abschnitt erörtert Ziele, Mechanismen und Annahmen von Schuldenbegrenzungsregeln. Konkret geht er auf die haushaltswirtschaftlichen Erfordernisse und Konsequenzen der grundgesetzlichen Schuldenbremse und deren Auswirkungen auf landesrechtliche Regelungen, insbesondere den in § 18 LHO definierten Schuldendeckel, ein.

Mit der 2009 erfolgten Verabschiedung der Schuldenbremsenregelung des Grundgesetzes unterliegt die Finanz- und Haushaltspolitik Baden-Württembergs der übergeordneten Zielfunktion, ab dem Jahr 2020 und darüber hinaus, die dann geltenden Verfassungsvorgaben in Bezug auf einen ausgeglichenen Haushalt umzusetzen. Angesichts dieser Vorgaben und Zielfunktion identifiziert der folgende Abschnitt zentrale Fragen, die sich aus den Mechanismen und Annahmen der Schuldendeckel-Regelungen in § 18 LHO ergeben. Auf diese Weise wird das Feld für die empirische Analyse von § 18 LHO unter Berücksichtigung von Erfahrungen aus der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise näher abgesteckt.

1.1 Budgetäre und politische Ziele des Schuldendeckels

Am 18.12.2007 stimmte der baden-württembergische Landtag dem Gesetz zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg und zur Änderung des Haushaltsstrukturgesetzes 2007 einstimmig zu.⁶ Das Gesetz änderte die Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg vom 19. Oktober 1971 (GBl. S. 428) durch die Einführung eines sogenannten „Schuldendeckels“.⁷

Der in § 18 Absatz 1 LHO festgelegte Schuldendeckel sieht vor, Haushaltspläne grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Dabei soll die Gesamtverschuldung am Kredit-

6 Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Plenarprotokoll 14/37 S. 2499.

7 Vgl. Landtag von Baden-Württemberg DrS. 14/2021.

markt den am 31. Dezember 2007 erreichten Betrag in Höhe von 41,71 Mrd. EUR nicht dauerhaft überschreiten.

Diese Initiative ist aus wirtschaftspolitischer Sicht grundsätzlich zu begrüßen. Denn nur eine langfristig planende und nachhaltig agierende Haushaltspolitik sichert Wohlstand und Wachstum auch künftiger Generationen.⁸ Dieses Ziel entspricht dem interfraktionellen Konsens der im Landtag Baden-Württemberg vertretenen Parteien und ihren Fraktionen.⁹ Gleichzeitig könnte in dieser Initiative ein zentrales Umdenken haushaltswirtschaftlicher Politik erkannt werden. In Analogie zu der Erfahrung der Ölkrise aus den 1970er Jahren, welche den westlichen Industrienationen aufzeigte, dass natürlich vorhandene Ressourcen begrenzt sind, hat die unmittelbar zurückliegende Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise auf breiter Ebene ein Bewusstsein dafür geschaffen, welches die Kreditaufnahme-Fähigkeit der öffentlichen Hand, als *begrenzte* Ressource versteht.

Der Vorstoß Baden-Württembergs zum Schutz dieser Ressource ist besonders herauszustellen. Denn er erfolgte nicht erst in Reaktion auf die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise. Vielmehr spielte Baden-Württemberg für die im Jahr 2009 verabschiedeten grundgesetzlichen Regelungen des Schuldendeckels eine Vorreiterrolle, wobei das Land unabhängig von der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise eine nachhaltige Haushaltspolitik nicht nur deklaratorisch einforderte, sondern sich zu dieser sogar rechtlich verpflichtete.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen sieht § 18 Absatz 1 LHO einen ausgeglichenen Haushalt vor, der grundsätzlich ohne Nettokreditaufnahme auskommt. Paragraph 18 LHO Absatz 3 regelt Ausnahmen und Grenzen dieser Vorgabe. Er legt fest:

- „Eine über den am 31. Dezember 2007 erreichten Betrag hinausgehende Kreditaufnahme ist nur zulässig
1. bei einem Rückgang der Steuereinnahmen des Landes um mindestens 1 Prozent gegenüber dem Vorjahr oder
 2. bei Naturkatastrophen oder vergleichbar schwerwiegenden Situationen.“

Grundsätzlich basiert der in der LHO festgelegte Schuldendeckel somit auf dem Gedanken, dass es dem Land Baden-Württemberg ab dem 01.01.2008 möglich sein sollte, künftige konjunkturelle Schwankungen ohne Nettokreditaufnahmen auszugleichen.

8 Dies entspricht auch dem Stand der Forschung, z.B. OECD 2002; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007; Deutsche Bundesbank 2011, Wagschal, Wenzelburger 2008; Hallerberg, Strauch, von Hagen 2009; Brügelmann, Kroker 2010.

9 http://fraktion.cdu-bw.de/themen/_nanznen/wissen/detail/artikel/nachhaltige-finanzpolitik-gestaltung-spielraum-sichern-notwendiges-ermoeglichen.html; <http://fdp-bw.de/ltw11/heise/themen/haushalt/>; <http://www.spd.landtag-bw.de/index.php?docid=2923>; <http://www.gruene-bw.de/wahl/news/article/grundlinien-fuer-eine-nachhaltigehaushaltspolitik.html>

Dieser Gedanke sowie die weiteren der Schuldenregel zugrunde liegenden Annahmen werden im Folgenden erörtert. Diese Erörterung zeigt auf, an welche volks- und haushaltswirtschaftlichen Erwartungen und Prinzipien die Schuldenregel im Jahr 2007 anknüpfte.

Das auf diese Weise erarbeitete Gerüst ermöglicht die Identifikation von Fragen, anhand derer in den nachfolgenden Abschnitten des Gutachtens die Qualität von § 18 Absatz 3 und 4 LHO als Instrument zur Sicherung und Umsetzung einer nachhaltigen Haushaltspolitik nach den Erfahrungen aus der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise zu erörtern sein wird.

1.2 Konjunktur und Landeshaushalt in Baden-Württemberg

Grundgedanke des in den LHO-Regelungen zur Schuldenregel unterstellten Modells ist die Annahme, dass sich konjunkturelle Schwankungen in den Salden öffentlicher Haushalte wieder spiegeln.

Mit Anteilen von um die 70% am Landeshaushalt fungierten Steuereinnahmen als bedeutendste Finanzierungsquelle des Landes Baden-Württemberg in den Jahren vor der Finanz- und Wirtschaftskrise (2007 und 2008 betrug dieser Anteil sogar annähernd 80%).¹⁰ Konjunkturelle Abhängigkeiten auf der Haushaltseinnahmenseite werden damit unmittelbar deutlich.

Dies gilt auch, wenngleich bei einer Beurteilung konjunktureller Abhängigkeiten des Landeshaushaltes zu beachten ist, dass dessen Reagibilitäten in Bezug auf Konjunkturveränderungen bzw. Schwankungen der Steuereinnahmen nur eingeschränkt gegeben sind. Denn die aus der hohen Steuerdeckungsquote resultierende Konjunktursensibilität der Einnahmenseite des Baden-Württemberger Landeshaushaltes wird gemindert durch das System des Bund-Länder-Finanzausgleichs.

Gemeinsam mit dem Kommunalen Finanzausgleich führt dieser dazu, dass nur ein Teil der in Baden-Württemberg erwirtschafteten und auf Landesebene erhobenen Steuern dem Land als zur Finanzierung politischer Aufgaben zur Verfügung stehende Netto-Einnahmen zufließen.¹¹ Da die Wirtschaftskraft des Landes dem Landeshaushalt im Rahmen der beim Land verbleibenden Netto-Steuereinnahmen somit nur begrenzt zu Gute kommt, wirken sich auch Rezessionen nicht voll auf die Einnahmen aus. Die Netto-Einnahmenseite des Landeshaushaltes ist daher weniger reagibel als die Konjunktur und die allgemeine Steuerentwicklung.

10 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Einnahmen des Landes Baden-Württemberg seit 1953, <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/FinSteuern/Landesdaten/LRt1801.asp>; Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, 2012: Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes Baden-Württemberg in den Jahren 1952–2011; eigene Berechnungen.

11 Im Haushaltsjahr 2012 beläuft sich z.B. der Beitrag an den Länderfinanzausgleich auf 2,4 Milliarden Euro, ca. 8% des Gesamtausgaben. Vgl. Vorbericht zum Haushaltsplan 2012, S. 20.

Nichtsdestotrotz ergibt sich aus einer hohen Steuerdeckungsquote die Situation, dass Konjunkturunbrüche in wirtschafts- und damit steuerstarken Ländern unmittelbare Wirkung entfalten – wenn auch durch den Länderfinanzausgleich gemildert. Dieser Effekt wurde im Verlauf der Wirtschaftskrise an den neuen Bundesländern deutlich, welche stark durch Zuweisungen finanziert sind, deren Reagibilität geringer ist als die der Steuereinnahmen.¹²

Konjunkturelle Abhängigkeiten der Einnahmeentwicklung im baden-württembergischen Landeshaushalt lassen sich entsprechend der vorherigen Ausführungen und in den Grenzen derselben retrospektiv im Zeitablauf erfassen. Das Statistische Landesamt Baden-Württemberg stellt in Bezug auf die Frage nach konjunkturellen Abhängigkeiten der Einnahmen im baden-württembergischen Landeshaushalt fest,

„dass ein positiver Zusammenhang zwischen der Einnahmeentwicklung des Landes und ... Komponenten des Wirtschaftswachstums besteht was auch unmittelbar einsichtig ist, denn bei positiver Wirtschaftsentwicklung steigen die Steuereinnahmen, die die wichtigste Komponente staatlicher Einnahmen darstellen.“¹³

Analog zu den Zusammenhängen in der Entwicklung von Konjunktur und Einnahmenwachstum beobachtet das Statistische Landesamt Baden-Württemberg, dass sich ebenso wie die Einnahmen, „die Ausgaben des Landes ... mit dem trendgemäßen Wachstum [erhöhen] und ... dem Konjunkturverlauf [folgen]“¹⁴

Insgesamt fügt sich die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben in einen längeren Trend ein, wonach nach Einschätzung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg in der Vergangenheit „offensichtlich nicht versucht [wurde], mittels aktiver Ausgabenpolitik einen Konjunkturzyklus zu glätten, wie es die keynesianische Theorie nahelegt.“¹⁵

Erfahrungen öffentlicher Haushalte mit Schuldenbegrenzungsregeln – etwa im Fall der Schweiz – zeigen, dass diese als nachhaltige und sinnvolle Instrumente öffentlicher Haushaltspolitik fungieren. Denn eine optimal konstruierte Schuldenbegrenzungsregel setzt nicht nur der schuldengetriebenen Expansion öffentlicher Haushalte eine Grenze – ein Argument was vor allen Dingen auf liberal-marktwirtschaftlicher Seite Zuspruch findet – sondern schafft auch Anreize für Regierungen, in konjunkturell guten Zeiten Rücklagen zu bilden und sich dieser in

12 So war es dem beispielsweise dem Freistaat Sachsen über den gesamten Krisenverlauf möglich, Haushaltsdefizite zu vermeiden. Der sächsische Haushalt 2012 finanziert sich zu 56% aus Steuern und zu 42% aus Zuweisungen. Vgl. Mittelfristige Finanzplanung 2011 bis 2015, S. 23.

13 Vullhorst, 2006, S. 42.

14 Vullhorst, 2006, S. 43.

15 ebenda.

Phasen schwacher Konjunktur zu bedienen, was sich wiederum mit haushaltswirtschaftlichen Erwägungen des Keynesianismus in Einklang bringen lässt.¹⁶

Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Beobachtung des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg, nach welcher das Bundesland bisher weitestgehend auf eine antizyklische Fiskalpolitik verzichtete, stellt die Einführung von § 18 LHO haushaltswirtschaftliches Umdenken dar. Die diesem Umdenken zugrunde liegenden Annahmen werden im folgenden Abschnitt erörtert.

1.3 Haushaltsausgleich durch Rücklagenbildung

Die Grundmechanismen des in § 18 LHO definierten Schuldendeckels lassen sich im Rahmen eines schematischen Modells aufzeigen. Dieses Modell ermöglicht eine Überprüfung der dem Schuldendeckel zugrunde liegenden Annahmen vor dem Hintergrund von Erfahrungen aus der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise in späteren Teilen des Gutachtens.

Grundsätzlich geht § 18 Absatz 1 LHO davon aus, dass Baden-Württemberg langfristig in der Lage ist, negative Haushaltssalden über vorher aufgebaute Rücklagen im Landeshaushalt auszugleichen.

Dieser Gedanke beruht auf der Annahme, dass konjunkturelle Hochphasen sich dergestalt auf den Landeshaushalt auswirken, dass Einnahmen schneller wachsen als Ausgaben und damit die öffentliche Hand in Zeiten guter Konjunktur über Netto-Mehreinnahmen verfügt, die zur Rücklagenbildung führen.

Im umgekehrten Schluss ist davon auszugehen, dass in Zeiten rückläufiger Konjunktur die Einnahmen stärker sinken als die Ausgaben. Negative Haushaltssalden sind die Folge. Diese müssen über in Vorjahren aufgebaute Reserven gegenfinanziert werden, so dass im langfristigen Durchschnitt ein ausgeglichener Haushalt vorliegt, der ohne neue Nettokreditaufnahmen auskommt.

Das unten stehende Schaubild in Abbildung 1 verdeutlicht besagten Mechanismus. Hierbei stellt die dem Verlauf einer Sinuskurve folgende Linie eine idealtypische Entwicklung des Saldos im baden-württembergischen Landeshaushalt – bereinigt um Nettokreditaufnahmen – im Zeitablauf dar. Idealtypisch ist dieser Verlauf deshalb, da positive Rücklagen (Fläche A) und negative Haushaltssalden (Fläche B) einander ausgleichen.

16 <http://online.wsj.com>. Anderer Ansicht ist der an der Universität Gießen lehrende Volkswirt Prof. Dr. Wolfgang Scherf. Dieser weist darauf hin, dass Schuldenbegrenzungsregeln dann sinnvoll sind, wenn sie strukturelle Defizite abzubauen helfen. Verhindern sie jedoch Konjunkturprogramme in Zeiten der Rezession, so wirken sie pro-zyklisch und verfehlen ihren Effekt (Scherf, Wolfgang, ohne Namen: Stellungnahme von Prof. Dr. Wolfgang Scherf, Justus-Liebig Universität Gießen, Vorbereitung der Landtagsanhörung zur Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung des Landes Hessen, <http://wiwi.uni-giessen.de/home/fb02>).

Die horizontale Linie stellt den Schuldendeckel als sich im langfristigen Durchschnitt ergebendes Haushaltsgleichgewicht dar, um das positive und negative Haushaltssalden konjunkturbedingt oszillieren. Die unterhalb der Linie des Schuldendeckels verlaufende Schräge gibt das Verhältnis von strukturell bedingten Ausgaben im Landeshaushalt zur Größe des Schuldendeckels wieder. Allein aufgrund der Tatsache, dass unter ceteris paribus Bedingungen die strukturellen Ausgaben bei gleichbleibender Aufgabenerfüllung inflationsbedingt wachsen, der Wert des Schuldendeckels aber auf den 31.12.2007 konstant fixiert ist, ist die Steigung der diagonal verlaufenden Geraden positiv.

Die positive Steigung der Geraden ergibt sich erst recht, wenn die strukturellen Verbindlichkeiten des Landes – wie für Baden-Württemberg in der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 durch das Landesfinanzministerium bestätigt¹⁷ – nicht nur nominal, sondern auch real wachsen.

Das schematische Modell verdeutlicht, dass ein langfristiger Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme nur dann funktionieren kann, wenn positive Haushaltssalden und negative Haushaltssalden im Zeitverlauf zumindest symmetrisch sind.

Aus den beschriebenen Mechanismen sowie der im Jahr 2008 durch das Finanzministerium Baden-Württemberg identifizierten sukzessiven Steigerung struktureller Verbindlichkeiten des Landes folgt unter Maßgabe des Schuldendeckels, dass wachsende strukturelle Verbindlichkeiten durch Einsparungen in anderen Bereichen des Landeshaushalts kompensiert werden müssen und/oder, dass der wachsende Ausgabendruck durch steigende Einnahmen ausgeglichen werden muss, wenn das langfristige Gleichgewicht der Symmetrien von positiven und negativen Haushaltssalden nicht gestört werden soll (s. Abbildung 1).

17 In der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 geht das Finanzministerium Baden-Württemberg z.B., davon aus, dass die Personalausgaben, die traditionell den größten Block der strukturellen Ausgaben ausmachen, „[f]ür 2009, 2010 und 2011 ... linear und strukturell“ einer „Steigerungsquote ... von insgesamt 2,5 %“ unterliegen (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2008: Mittelfristiger Finanzplan 2007–2011 Baden-Württemberg, S.16).

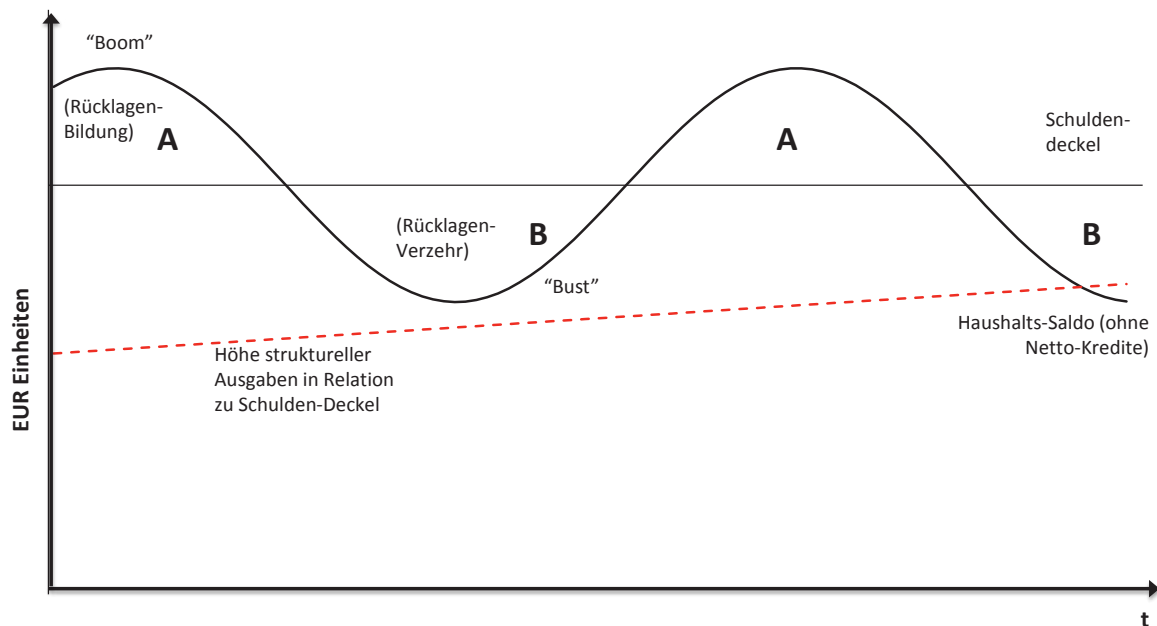


Abbildung 1: Haushaltsausgleich und Konjunkturzyklus

Quelle: Eigene Abbildung

Die mit dem Schuldendeckel eingeführte Vorgabe eines langfristigen Haushaltsausgleichs hat Implikationen für die Landeshaushaltspolitik. In einem im Mai 2011 veröffentlichten Bericht hält die Forschungsabteilung der Deutschen Bank fest, dass

„obwohl die Bundesländer in ihrer Haushaltsführung gemäß der Verfassung grundsätzlich unabhängig sind, [ist] ihre Autonomie auf der Einnahme- und Ausgabeseite de facto relativ stark eingeschränkt. Auf der Einnahmeseite ist festzustellen, dass die Länder bis auf wenige Ausnahmen (z.B. bei reinen Ländersteuern wie der Grunderwerbsteuer) nur über den Bundesrat an der Steuergesetzgebung und damit der Höhe der Steuereinnahmen beteiligt sind.“¹⁸

Im Gegenzug können zwar die Länder weniger autonom über ihre Ausgaben verfügen als der Bund, letztendlich hat dieser jedoch auf „lediglich zwischen 11 und 25% der Ausgaben“ in den Länderhaushalten Einfluss.¹⁹

Entsprechend der beschriebenen eingeschränkten Einnahmen-Autonomie der Bundesländer ist auf Länderebene somit nicht mit autonom herbeigeführten Steuererhöhungen in Folge des Schuldendeckels zu rechnen.²⁰ Angesichts des in der Mechanik des Schuldendeckels implemen-

18 Zipfel, F., 2011: Finanzen der Bundesländer. Im Schatten des Bundes, Deutsche Bank Research, 4.Mai 2011; S. 5.

19 ebenda.

20 Dies wird mitunter in Bezug auf die äquivalente Regelung auf Bundesebene von Stimmen in Politik und Presse antizipiert (vgl.: Solms, Hermann-Otto, 2012: „Wir brauchen eine Steuerbremse im Grundgesetz“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.04.2012, <http://www.faz.net>).

tierten Konsolidierungsdrucks sowie strukturell vorgegebener Grenzen der Einnahmensteuerung verpflichtete sich das Land Baden-Württemberg mit der Neuregelung von § 18 LHO im Jahr 2007 somit der Vorgabe eines konsequenten Ausgabenmanagements.

Aus oben beschriebenem Modell und dessen aufgezeigten haushaltswirtschaftlichen Konsequenzen ergeben sich unterschiedliche Fragen, anhand derer sich Qualitätsaspekte des 2007 beschlossenen Schuldendeckels als Instrument einer nachhaltigen Haushaltspolitik erörtern lassen. Zu diesen gehört zum einen die Frage, ob sich Prognosen der Jahre 2007 und 2008 rechtfertigen lassen, nach denen Baden-Württemberg in kommenden Jahrzehnten in der Lage gewesen wäre, Haushalte nur in Ausnahmefällen aus Nettokreditaufnahmen zu finanzieren und dabei das zum 31.12.2007 bestehende Schuldenniveau einzuhalten.

In der Antwort auf diese anhand empirischer Beobachtungen zu klärende Frage ist zwischen Annahmen in Bezug auf externe Variablen (Einnahme-Entwicklung des Bundeslandes) und durch eigene Landespolitik unmittelbar beeinflussbare Größen (Ausgabe-Entwicklung des Bundeslandes) zu unterscheiden.

Diese Unterscheidung ermöglicht es in einem zweiten Schritt, die Folgen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise auf die Landeshaushaltspolitik Baden-Württembergs unter Beachtung der Vorgaben von § 18 LHO zu diskutieren. Denn da die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise – wie weiter unten dargestellt werden wird – sich insbesondere auf die Einnahmeseite des Bundeslandes auswirkte, hatte sie auch unmittelbaren Einfluss auf die Fähigkeit des Landes, den im Jahr 2007 unter Annahme eines positiven Einnahmeverlaufs definierten Schuldendeckel einzuhalten. Wie dargelegt werden wird, führte dies bereits Ende 2009 zu finanzpolitischen Überlegungen, die die Architektur der Regelung und ihrer Ausnahmetatbestände hinterfragten.

Bevor oben aufgezeigte Fragen erörtert werden, sollen in einem anschließenden Abschnitt die in den Ausnahmeregelungen von § 18 Absatz 3 und 4 LHO definierten Vorgaben erörtert werden.

1.4 Ausnahmeregelungen und deren Folgen

Wie weiter oben aufgezeigt, sieht § 18 Absatz 3 Nummer 1 Nettokreditaufnahmen „über den am 31. Dezember 2007 erreichten Betrag hinaus“ vor „bei einem Rückgang der Steuereinnahmen des Landes um mindestens 1 Prozent gegenüber dem Vorjahr.“ Die dieser Regelung unterliegende Annahme impliziert, dass sich konjunkturelle Schwankungen lediglich auf den Haushalt des jeweiligen Budget-Jahres auswirken, in dem die Einnahmen gegenüber dem Vorjahr abrupt (= um mindestens ein Prozent des Vorjahreswertes) sinken. Abbildung 2 verdeutlicht diese Annahme in Analogie des in Abbildung 1 aufgezeigten Mechanismus.

Die Fläche B' verdeutlicht eine Situation, in der der hypothetisch dargestellte Rückgang der Einnahmen „normale“ konjunkturelle Schwankungen überschreitet und die Landesregierung gemäß § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO zur Nettokreditaufnahme ermächtigt.

men haushaltswirtschaftlich nur in dem Jahr geboten sind, in dem die Steuereinnahmen um mehr als ein Prozent gegenüber dem Vorjahr zurück gehen. Ob so ein Ereignis haushaltswirtschaftliche „Schockwellen“ mit sich bringen kann, die mehrere Jahre budgetär beeinflussen, wird im Rahmen nachfolgender Abschnitte anhand empirischer Erfahrungen während der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise diskutiert.

Vor dem Hintergrund des Vorzeichenwechsels, den globale Konjunktur und baden-württembergische Volkswirtschaft durch die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise erlebten, ist zudem die Frage zu stellen, ob der in § 18 LHO geregelte Schuldendeckel das geeignete haushaltswirtschaftliche Instrument in Situationen ist, in denen strukturelle Ausgaben schneller als Steuereinnahmen wachsen. Dieser Frage wird ebenfalls im weiteren Gutachten nachgegangen werden.

In Ergänzung und alternativ zu § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO ermöglicht § 18 Absatz 3 Nummer 2 LHO Nettokreditaufnahmen „bei Naturkatastrophen oder vergleichbar schwerwiegenden Situationen.“ Eine zu behandelnde Frage wird dementsprechend auch sein, ob diese Vorgabe hinreichend bestimmt ist, um haushaltswirtschaftliches Handeln in Krisensituationen zu steuern.

1.5 Zwischenfazit – Nachbesserungsbedarf und Fragen

Eine zentrale Frage ist, ob vor dem Hintergrund von Erfahrungen der letzten fünf Jahre die 2007 beschlossenen Regelungen zum Schuldendeckel in § 18 LHO nach wie vor für sich beanspruchen können, optimale Instrumente einer nachhaltig wirksamen Haushaltswirtschaft und -politik zu sein.

Dieser Frage fällt umso größere Bedeutung zu, als nach Verabschiedung der Regelungen zur grundgesetzlich definierten Schuldenbremse im Jahr 2009 dem in § 18 LHO geregelten Schuldendeckel nunmehr auch die Rolle übertragen ist, sicher zu stellen, dass Baden-Württemberg die in Artikel 109 GG vorgegebene Schuldenbremse zum 01.01.2020 und darüber hinaus erfüllt.

Die nachfolgende Liste fasst die sich vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ergebenden sowie auf Basis der weiter oben aus der Theorie ableitbaren Fragen zusammen. Diese geben einen Überblick über die nachfolgenden Teile des vorliegenden Gutachtenabschnitts:

- Ein langfristiger Haushaltsausgleich, der gemäß § 18 Absatz 1 LHO ohne Nettokreditaufnahme auskommt und auf dem dort identifizierten Niveau verharrt, funktioniert nur, wenn Haushaltsüberschüsse und -defizite einander langfristig ausgleichen. Auf welchen volks- und haushaltswirtschaftlichen Annahmen setzten die zum Zeitpunkt der Verabschiedung und Inkraftsetzung des Schuldendeckels getroffenen Prognosen auf?
- Inwieweit beruhten diese Prognosen auf Annahmen hinsichtlich der Entwicklung externer, sprich: nicht von der Landespolitik steuerbarer Variablen bezüglich der Einnahme-

Entwicklung des Bundeslandes? Welche Annahmen auf die durch die eigene Landespolitik beeinflussbaren Haushaltsgrößen im Bereich der Ausgaben-Entwicklung des Bundeslandes bestimmten die damaligen Vorhersagen?

- Inwieweit verschob die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise die entsprechenden volks- und haushaltswirtschaftlichen Prognosen und was waren und sind Konsequenzen für die Landeshaushaltspolitik unter Vorgaben der in § 18 LHO enthaltenen Regelungen zum Schuldendeckel?
- Rechtfertigen die im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise gemachten Erfahrungen die in § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO unterstellte Bewilligungsfrist der Nettokreditaufnahme?
- In Ergänzung und alternativ zu § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO ermöglicht § 18 Absatz 3 Nummer 2 LHO Nettokreditaufnahmen „bei Naturkatastrophen oder vergleichbar schwerwiegenden Situationen.“ Ist diese Vorgabe hinreichend bestimmt, um haushaltswirtschaftliches Handeln in wirtschaftlich unsicheren Zeiten zu steuern?
- Abschließend: Ist der in § 18 LHO geregelte Schuldendeckel in seiner jetzigen Form ein haushaltswirtschaftlich sinnvolles Instrument in Situationen, in denen strukturelle Ausgabenverpflichtungen den Steuereinnahmen davonlaufen?

2 Empirische Beobachtungen

Zur Beurteilung der Regelungen des Schuldendeckels in § 18 LHO soll zunächst untersucht werden, inwieweit dessen Funktionalität an Annahmen in Bezug auf die volks- und haushaltswirtschaftliche Entwicklung geknüpft sind, welche die Situation der Jahre 2007 und 2008 kennzeichneten.

Hierbei gilt es auch zu erörtern, inwieweit besagte Prognosen auf Annahmen hinsichtlich der Entwicklung externer, sprich: *nicht* von der Landespolitik *steuerbarer* Variablen bezüglich der Einnahme-Entwicklung des Bundeslandes, aufsetzten. Reziprok steht auch die Frage zur Debatte, welche Rolle die von der eigenen Landespolitik *beeinflussbaren* Ausgaben im Zuge damaliger Vorhersagen spielten. Vor dem Hintergrund der volks- und haushaltswirtschaftlichen Entwicklungen in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise gilt es zudem zu erörtern, inwiefern sich aus Perspektive des Jahres 2012 tatsächlich eingetretene Realwerte zu den in den Jahren 2007 und 2008 getroffenen Prognosen unterschieden haben.

Auf diese Weise soll letztendlich die Frage beantwortet werden, ob und inwieweit die Regelungen zum in § 18 LHO definierten Schuldendeckel den Test der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise bestanden haben. D.h., es soll im Rahmen vorgenannter Kontexte erörtert werden, ob die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise Defizite in der in § 18 LHO enthaltenen Regelung zum Schuldendeckel aufgedeckt hat, und/oder ob sich Nachbesserungsnotwendigkeiten gegenüber der Situation der Jahre 2007 und 2008 ergeben haben. Der vorliegende Abschnitt geht diesen Fragen anhand empirischer Beobachtungen nach. Sein Blick ruht primär auf Daten aus den Jahren 2007 bis heute. Diese betreffen somit volkswirtschaftliche Entwicklungen zwischen 2007 und 2011 (Abschnitt 2.1) sowie die sich vor deren Hintergrund ergebenden budgetären Prozesse.

Wie aufgezeigt werden wird, sind im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise inhärente Defizite der in § 18 LHO enthaltenen Regeln zu Tage getreten. Von diesen wurden vor allen Dingen die Vorgaben von § 18 Absatz 3 Nummer 1 und 2 LHO bereits in den Jahren 2009 und 2010 vom Finanzministerium Baden-Württemberg diskutiert.

2.1 Makroökonomischer Rahmen und dessen Veränderung

Zeitlicher Ausgangspunkt der Erörterung makroökonomischer Rahmenbedingungen sind die Haushaltsjahre 2006 und 2007. Als der baden-württembergische Gesetzgeber im Dezember 2007 die Regelungen zum Schuldendeckel verabschiedete, war Baden-Württemberg das erste Bundesland, das eine solche Schuldenbegrenzungsregel gesetzlich festsetzte.²¹

21 Bayern beschloss die Schuldenbremse in § 18 LHO zwar bereits in 2000 und setzte sie zu 2007 in Kraft. Die Regel war jedoch von anderer Struktur und Stringenz. Sie setzt keine feste Schuldenobergrenze, keinen auf die Konjunktur zielenden Ausnahmetatbestand analog § 18 Abs. 3 Nr. 1 LHO BW und auch keine Tilgungspflicht. Vgl. Anlage II.

Der nachfolgende Abschnitt untersucht, inwieweit volkswirtschaftliche Kontextbedingungen die Vorreiterrolle Baden-Württembergs bei der Einführung einer landesrechtlichen Schuldenbremse in den Jahren 2007 und 2008 rechtfertigten. Es wird aufgezeigt, dass sowohl das kurzfristige Konjunkturklima im Land als auch dessen langfristige haushaltswirtschaftliche Entwicklung in den Jahren vor der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise (insbesondere auf der Einnahmenseite) als positiv bezeichnet werden kann. Die aufgezeigten Indikatoren, auf die im Jahr 2007 und zu Beginn 2008 zurückgeblickt werden konnte, gaben weder Hinweise auf den Einbruch der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise noch deren Ausmaß.

Weiterhin untersucht der nachfolgende Abschnitt konjunkturelle Veränderungen, die sich in Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise ergaben. Wie dargestellt werden wird, waren diese erheblich und trafen die exportorientierte Volkswirtschaft Baden-Württembergs mit besonderer Intensität.

2.1.1 Ausgangssituation vor der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise

Seit 1991 war das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Baden-Württembergs – mit Ausnahme des Jahres 1993 – stetig gewachsen, so dass sich eine durchschnittliche Wachstumsrate von 2,6 Prozent p.a. für den Zeitraum von 1991 bis 2006 ergibt.²² Vor allem die Jahre unmittelbar vor der Krise zeichneten sich durch eine positive Entwicklung im makroökonomischen Gesamtumfeld aus. So betrug z.B. im Haushaltsjahr 2006 das jährliche BIP-Wachstum sechs Prozent und verzeichnete somit den Höchstwert in mehr als einer Dekade. Insgesamt führte die konjunkturelle Entwicklung zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Neuregelungen des Schuldendeckels zu einem Gesamtbild, das Baden-Württemberg als Volkswirtschaft auf Wachstumskurs zeigte.

Abbildung 3 verdeutlicht die positive konjunkturelle Entwicklung Baden-Württembergs bis zum Jahr 2006 und zeigt Prognosewerte der BIP-Entwicklung, die sich aus einer linearen Fortschreibung des Trends der Jahre 1991 bis 2006 ergeben hätten.

22 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung in Baden-Württemberg, <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de>; eigene Berechnung.

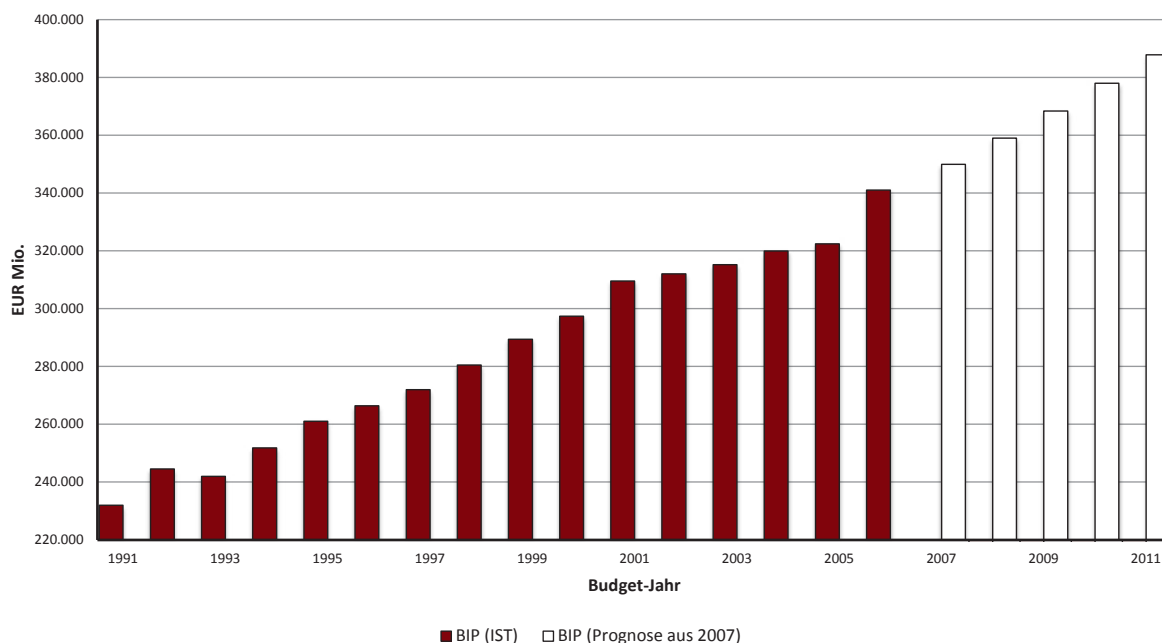


Abbildung 3: BIP Baden-Württembergs, IST-Werte (1991–2006) und Prognosen (2007–2011)

Quellen: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: BIP und Bruttowertschöpfung in Baden-Württemberg (IST-Daten der Jahre 1991 bis 2006); eigene Berechnungen auf Basis durchschnittlicher Wachstumsraten der Vorjahre 1991–2006 (Prognose-Daten der Jahre 2007 bis 2011).

Auch kurzfristige und unmittelbare Indikatoren deuteten auf ein positives makroökonomisches Umfeld zum Zeitpunkt der Ausgestaltung und Verabschiedung der Regelungen des Schuldendeckels hin.

So zeichnete sich an den Arbeitsmärkten Baden-Württembergs eine Trendwende dahingehend ab, dass im Jahr 2006 die Erwerbstätigenzahlen verglichen mit denen des Vorjahres zunahmen. Gleichzeitig waren die Erwerbslosenzahlen rückläufig, so dass eine kumulierte Betrachtung beider Trends auf eine Entspannung an den Arbeitsmärkten hindeutete (s. Abbildung 4).

Der baden-württembergische Industrie- und Handelskammertag kommentierte diese Entwicklung wie folgt:

„Die Arbeitsmarktbilanz für 2006 fällt in Baden-Württemberg sehr viel positiver aus als in den vergangenen Jahren und die Aussichten für 2007 sind gut. In Baden-Württemberg waren im letzten Jahr 37.000 Menschen mehr erwerbstätig als 2005, darunter sind 20.000 zusätzliche sozialversicherungspflichtige Stellen. Die Zahl der offenen Stellen wächst weiter. Zur Jahreswende 2006/2007 wollen 27 Prozent der baden-württembergischen Unternehmen mehr Personal einstellen, nur 13 Prozent planen, ihren Personalbestand zu verringern.“²³

23 <http://www.bw.ihk.de>.

Abbildung 4 verdeutlicht die Konjunktursituation in den Jahren 2006 und 2007 anhand der Entwicklung auf den Arbeitsmärkten. Die in der Grafik angezeigte Linie gibt den Zwei-Perioden Durchschnitt für Veränderungen der Anzahl erwerbstätiger Personen an. Sie verdeutlicht eine Trendumkehr im Jahr 2006: Zu diesem Zeitpunkt steigen die Werte gegenüber Vorjahresperioden deutlich und sinken erst im Zuge der Finanzkrise wieder in den negativen Bereich.

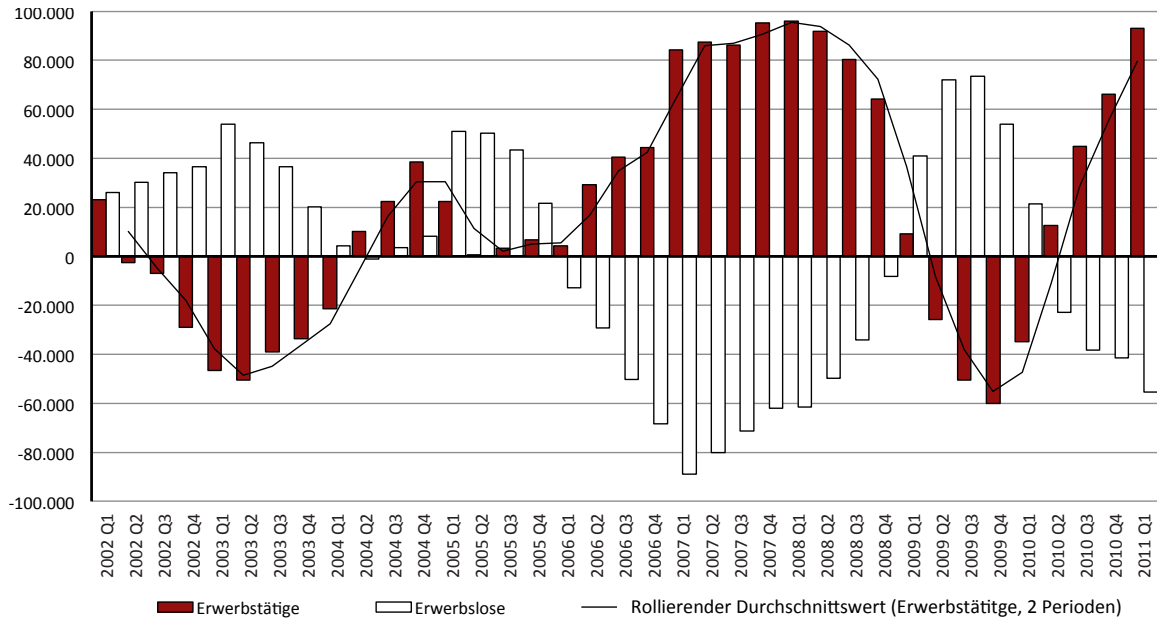


Abbildung 4: Veränderung der Anzahl Erwerbstätiger und Arbeitsloser gegenüber der Vorjahresperiode

Quellen: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Quartalsergebnisse der Erwerbstätigenrechnung Baden-Württemberg seit 2001; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Arbeitslose in Baden-Württemberg nach Strukturmerkmalen und Geschlecht (Quartalswerte); eigene Berechnungen

Parallel zu diesen Entwicklungen kletterte der vom baden-württembergischen Industrie- und Handelskammertag berechnete Konjunkturklimaindikator im 3. Quartal nach Angaben der IHK im Jahr 2006 auf Rekordwerte.²⁴ Der Industrie- und Handelskammertag Baden-Württemberg wertete das konjunkturelle Plus auch als eine Veränderung struktureller Gegebenheiten. Diese – so die Hypothese aus den Jahren 2006 und 2007 – stärkten die Volkswirtschaft Baden-Württembergs:

„Der Aufschwung im Südwesten nährt sich inzwischen nicht mehr nur aus einer Quelle. Zu den anhaltend kräftigen Impulsen seitens der Auslandsnachfrage hat sich eine zunehmend robustere Binnennachfrage gesellt. Von den steigenden Investitionen in Deutschland profitiert die baden-württembergische Investitionsgüterindustrie dank ihrer Spezialisierung auf hochwertige und innovative Fahrzeuge, Maschinen, Anlagen und Ausrüs-

24 IHK Baden-Württemberg, 2006: Mit Schwung auf den Konjunkturgipfel, IHK Konjunkturbericht 04/06, <http://www.bw.ihk.de>

tungen in überdurchschnittlichem Maße. In ihrem Sog machen auch die zuliefernden Industrien, der Großhandel sowie die unternehmensnahen Dienstleister immer bessere Geschäfte.“²⁵

2.1.2 Konjunkturwirkung der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise

Der nachfolgende Abschnitt zeigt, dass die positive ökonomische Entwicklung Baden-Württembergs in den Jahren vor der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise nicht verhindern konnte, dass diese Krise die Volkswirtschaft des Bundeslandes Baden-Württemberg schwer belastet hat. Zugleich verdeutlicht der Abschnitt, inwieweit ausschließlich auf Basis historischer Landesdaten erstellte Vorhersagen dazu tendieren, strukturelle Verschiebungen im ökonomischen Gefüge zu unterschätzen. Dies gilt insbesondere für Prognosen in Bezug auf die baden-württembergische Konjunktur. Denn deren Verschiebungen im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise lassen sich ex-post u.a. durch die sich wandelnden Exportabhängigkeiten der Volkswirtschaft des Bundeslandes erklären.²⁶

Im Kontext dieser Beobachtung ist zunächst der positive Effekt steigender internationaler Verflechtungen und der Rolle von „Ausfuhren als Wachstumsmotor“ festzuhalten. Ein exportgetriebenes volkswirtschaftliches Wachstum verspricht auch dann positive Dynamiken, wenn die heimische Konjunktur ansonsten schwächelt.²⁷ Tatsächlich hatte sich im Zeitraum zwischen 1991 und 2007 die Exportquote, d.h. der Anteil von Exporten am Bruttoinlandsprodukt, in Baden-Württemberg von knapp unter 25 Prozent auf über 40 Prozent entwickelt.²⁸ Interpretiert man die Exportquote eines Bundeslandes als Indikator für den Internationalisierungsgrad von dessen Volkswirtschaft, so lässt sich festhalten, dass dieser Wert im Jahr 2008 – also zum Zeitpunkt als die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise ihren Höhepunkt erreichte – besonders hoch war. Das Statistische Landesamt Baden-Württemberg erörtert in diesem Zusammenhang:

„Baden-Württemberg ist traditionell ein Standort von Industrien mit hoher Exportneigung (insbesondere des Fahrzeugbaus und des Maschinenbaus). ... Da der Handel global tendenziell schneller wächst als die Wirtschaftsleistung ist eine steigende Exportquote der Normalfall. 1970 lag sie in Baden-Württemberg bei 21 %, 1980 bei 24 % und 1989 bei 29 %. ... Seit Mitte der 90er hat der Außenhandel Baden-Württembergs ... deutlich an

25 <http://www.bw.ihk.de>

26 „U.a.“ deshalb, da „im Zuge der ‚Internationalisierung‘ auch die Importe stark gestiegen sind und damit die weltwirtschaftlichen Verflechtungen heute eine sehr viel größere Rolle spielen als in den vergangenen Jahren (vgl. Maute, Jutta, 2010: Der Platz Baden-Württembergs im Welthandel, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 10/2010).

27 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2007: Position und Wachstumspotentiale Baden-Württembergs auf globalisierten Märkten. Statistik Aktuell, Ausgabe 2007.

28 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung in Baden-Württemberg, <http://www.statistik.badenwuerttemberg.de>; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Außenhandel in Baden-Württemberg und im Bundesgebiet seit 1950; <http://www.statistik.badenwuerttemberg.de>

Fahrt aufgenommen. Nachdem die baden-württembergische Exportquote über 34 % im Jahr 2000 bis 2007 auf fast 42 % angestiegen war, folgte im Zuge der weltweiten Wirtschaftskrise ein jährer Einbruch auf 36 % im Jahr 2009.“²⁹

Nachfolgende Abbildung zeigt Zusammenhänge zwischen der Entwicklung des baden-württembergischen BIP und den Exporten des Landes auf. Die Abbildung illustriert diese Zusammenhänge sowohl anhand der jährlichen Veränderungsrate im Rahmen des Balkendiagramms, als auch im Zuge des zunehmend parallelen Verlaufs der dreijährigen Durchschnittsraten von BIP- und Exportwachstum in Baden-Württemberg.

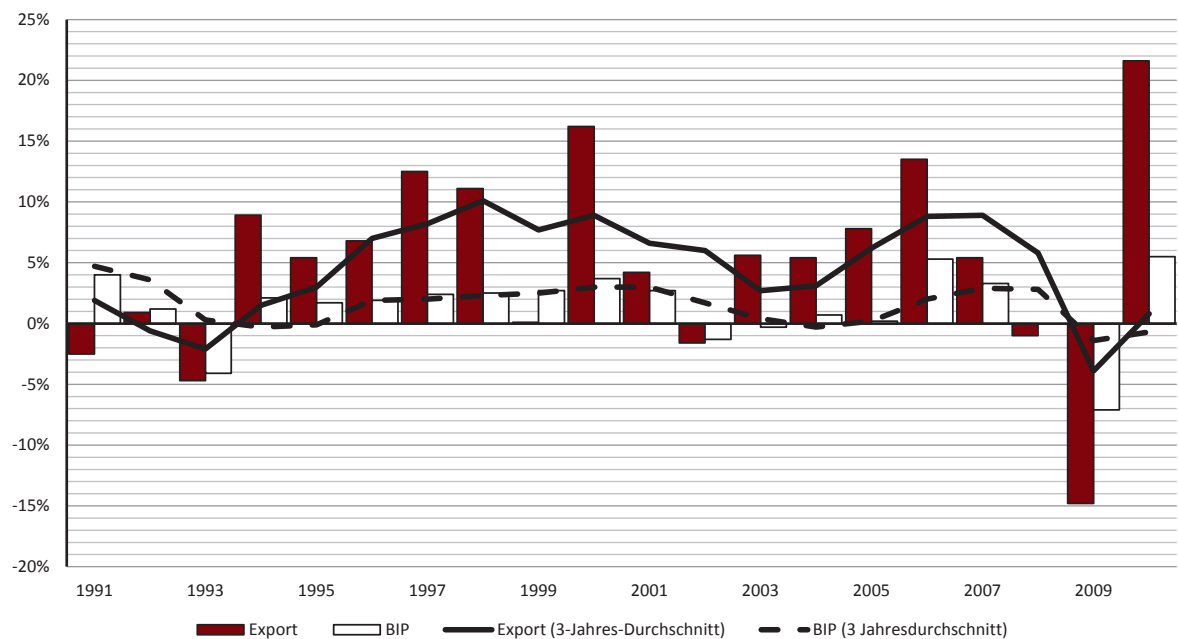


Abbildung 5: Jährliche Veränderung BIP und Exporte in Baden-Württemberg in Prozent

Quellen: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Export und Bruttoinlandsprodukt in Baden-Württemberg.

Eine Betrachtung der in den Abbildungen 4 und 5 enthaltenen ökonomischen Trends zeigt für die Jahre 2009 und 2010 das Bild einer Volkswirtschaft, deren Export- und Arbeitsmärkte im Zuge des allgemeinen durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise induzierten Konjunktur einbruchs stark in Mitleidenschaft gezogen wurden.³⁰ Dementsprechend klassifiziert das Statistische Landesamt Baden-Württemberg die negativen Auswirkungen, welche der Einbruch des

²⁹ Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Indikatoren zum Thema „Dienstleistungen“, Exportquote, <http://www.statistik.badenwuerttemberg.de>

³⁰ Vom Anstieg der konjunkturellen Kurzarbeit war Baden-Württemberg branchenbedingt überproportional betroffen. Vgl. BA 2009.

Welthandels im Zuge der Finanzmarkt und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 und 2009 auf die Konjunktur Baden-Württemberg nahm, als „externen Schock“.³¹

Weder Auftreten noch Reichweite oder Umfang der Krise und ihrer Auswirkungen wurden von zentralen Akteuren wie IHK und Statistischem Landesamt vorhergesehen. Die Rückschau auf zentrale Konjunktur-Indikatoren wie BIP und Arbeitsmarktdaten rechtfertigt dies. Es lässt sich somit feststellen, dass positive Trendannahmen zur Konjunktur, die das baden-württembergische Finanzministerium bei der Konzeption der Regeln zum Schuldendeckel in § 18 LHO im Jahr 2007 veranschlagte, aus damaliger Perspektive schlüssig erschienen und somit nicht zu kritisieren sind.

2.1.3 Zwischenfazit

Vorstehende Erörterungen haben den positiven Verlauf der konjunkturellen Entwicklung Baden-Württembergs in den Vorkrisenjahren aufgezeigt. Zugleich verdeutlichen sie aber auch die Verwundbarkeit dieser Entwicklung. Zum einen profitierte das Bundesland von seiner ausgeprägten Einbindung in das globale Wirtschaftssystem. Zum anderen zeigte es sich aufgrund weitreichender und zunehmender internationaler Verflechtungen – manifestiert im Rahmen einer steigenden Exportquote – als besonders verwundbar gegenüber der Wirkung externer Schocks in Form von Einbrüchen auf den Weltmärkten im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise.

Eine Rückschau auf nationale und landesspezifische Indikatoren und deren Entwicklung in den Jahren zwischen 2007 und 2011 verdeutlicht, dass die exportorientierte Volkswirtschaft Baden-Württembergs von den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise in besonderer Weise betroffen war. Die beispiellose Konjunktorentwicklung der Vorjahre kam – wenn auch später als in anderen Ökonomien – zu einem abrupten Stillstand. Dessen ökonomische Auswirkungen zeigt z.B. ein Vergleich jährlicher Schwankungen des auf Landesebene errechneten BIPs im Kontrast zu nationalen Indikatoren.

Die unten stehende Abbildung liefert einen solchen Vergleich in Form einer Gegenüberstellung der jährlichen Veränderungsraten des auf Landesebene erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukts gegenüber den Veränderungsraten des auf nationaler Ebene erwirtschafteten BIPs. Beobachtungszeitraum sind die Jahre 1992–2011. Im Ergebnis zeigt sich, dass die baden-württembergische Volkswirtschaft im Verhältnis zum Bund stärkeren konjunkturellen Schwankungen unterworfen ist. Folgende Beobachtungen machen dies deutlich:

Innerhalb des beobachteten 20-jährigen Zeitraums wuchs die bundesdeutsche Volkswirtschaft lediglich in fünf Jahren (1992, 1994, 1995, 2003, 2004) stärker als die baden-württembergische.

31 Maute, Jutta, 2010: Externer Schock. Der Außenhandel Baden-Württembergs 2008 und 2009. Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 6/2010.

Die Jahre 1993, 2001, 2002 und 2009 verzeichnen rückläufige Entwicklungen. In allen vier Jahren sank das baden-württembergische BIP stärker als das nationale BIP.

Auch im Rahmen der globalen Finanzmarkts- und Wirtschaftskrise gingen die jährlichen Wachstumsraten des in Baden-Württemberg erwirtschafteten BIP deutlich stärker zurück, als dies auf nationaler Ebene der Fall war. Das Statistische Landesamt Baden-Württemberg urteilte in diesem Zusammenhang:

„Der Außenhandel Baden-Württembergs wurde zu Beginn der Krise in etwa gleich stark getroffen wie der deutsche Außenhandel insgesamt – im 1. Halbjahr 2009 lagen die Exporte bundesweit 22,6 % unter denen des entsprechenden Vorjahreszeitraums. Die höhere Exportorientierung in Baden-Württemberg hat hierzulande allerdings einen größeren Einbruch der Wirtschaftsleistung insgesamt nach sich gezogen. So musste für das 1. Halbjahr 2009 ein Einbruch des Bruttoinlandsproduktes (BIP) um 10,1 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum vermeldet werden. Damit bildete Baden-Württemberg (zusammen mit dem ebenfalls stark exportorientierten Saarland) das innerdeutsche Schlusslicht, während Deutschland insgesamt einen Rückgang des BIP um »nur« 6,8 % zu verzeichnen hatte“.³²

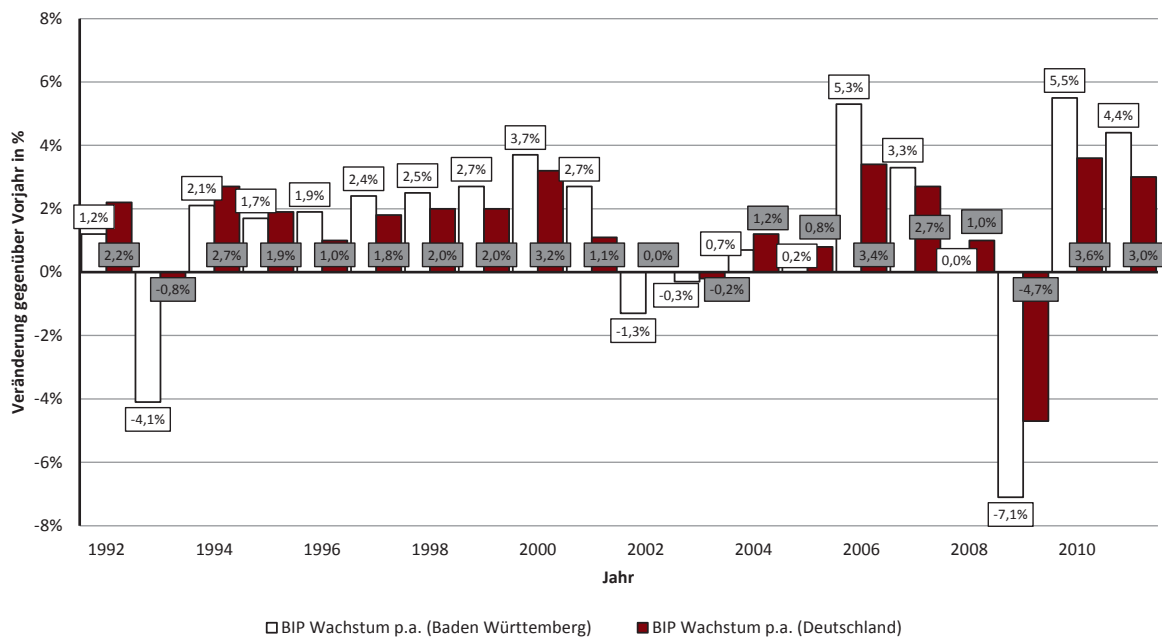


Abbildung 6: Veränderung BIP Baden-Württemberg und Deutschland gegenüber Vorjahr (preisbereinigt)

Quellen: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Wirtschaftswachstum in Baden-Württemberg und Deutschland 1992 bis 2010; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Bruttoinlandsprodukt, vorläufige Jahresrechnung 2011; Statistisches Bundesamt, VGR

32 s. vorherige Fußnote.

Die Konsequenzen, welche sich für künftige ökonomische Entwicklungen ergeben, lassen sich ebenfalls im Rahmen von Beobachtungen des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg schildern. Das Landesamt bemerkt in diesem Zusammenhang, dass

„Fluch und Segen einer starken Außenhandelsverflechtung ... eng beieinander [liegen]: Eine wachsende Weltwirtschaft begünstigt diejenigen, die am meisten in die internationale Arbeitsteilung eingebunden sind, globale Krisen jedoch treffen exportstarke Länder mit größerer Wucht als andere. Baden-Württemberg ist ein Paradebeispiel dafür. Der Umschwung kann in beide Richtungen schnell erfolgen.“³³

Als wichtige Schlussfolgerung aus der Krise kann festgehalten werden, dass Beurteilungen künftiger Trends Veränderungen von Abhängigkeiten der baden-württembergischen Volkswirtschaft gegenüber globalen Entwicklungen berücksichtigen sollten. Das Statistische Landesamt Baden-Württemberg weist in diesem Kontext angesichts der Intensität „wirtschaftliche[r] Verflechtung [Baden-Württembergs] mit den Partnerländern der Europäischen Union“, darauf hin, dass „die Perspektiven des Landes auch entscheidend davon abhängen, inwieweit es gelingt, die europäische Staatsschuldenkrise in den Griff zu bekommen.“³⁴

Zwar wirkt sich dieser Hinweis des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg nicht unmittelbar auf die Gestaltung der Regeln zum Schuldendeckel in § 18 LHO aus. Allerdings ist es möglich, aus zitierter Warnung Folgen für die landeshaushaltliche Gestaltung abzuleiten.

Diese ergeben sich aus dem Grundgedanken, auf dem der Schuldendeckel aufbaut und nach dem das Bundesland in Zeiten konjunkturellen Rückgangs in der Lage sein sollte, retardierende Steuereinnahmenezuwächse aus Rücklagen abzufedern. Somit lässt sich fragen, inwieweit ökonomische und budgetäre Rationalitäten des Schuldendeckels das Bundesland – wenn auch nicht formal rechtlich so doch aus der Perspektive budgetärer Notwendigkeiten – haushaltswirtschaftlich dazu verpflichten, bei erkannten volkswirtschaftlichen Risiken Vorsorgemaßnahmen (etwa in Form von Rücklagenbildungen) zu treffen.

Vorgreifend auf die nachfolgende Diskussion budgetärer Konsequenzen ökonomischer Erfahrungen in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise stellt sich in diesen Zusammenhang zudem die Frage, inwieweit die zunehmende internationale Verflechtung der baden-württembergischen Volkswirtschaft im Rahmen der Anwendung und gegebenenfalls Überarbeitung der Regelungen des § 18 Absatz 3 Nummer 2 LHO eine Rolle spielen sollte. Da die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise gezeigt hat, dass Krisen besonders dann fatale Konsequenzen zeigen, wenn sie nicht prognostiziert werden können, bieten sich prozessuale Ausgestaltungsformen gegenüber dem Führen von Listen konkreter Ausnahmesituationen an.

33 S. vorherige Fußnote.

34 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2011: Baden-Württemberg. Ein Standort im Vergleich, 8. Auflage, <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de>

2.2 Budgetärer Rahmen und dessen Veränderung

Abschnitt 2.1 hat elementare Kennzeichen des makroökonomischen Umfelds identifiziert, die die baden-württembergische Konjunktur zum Zeitpunkt der Konzeption und Verabschiedung der in der LHO enthaltenen Regelungen zum Schuldendeckel charakterisierten. Weiterhin hat oben stehender Abschnitt Veränderungen besagten Umfelds im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise aufgezeigt. Im Ergebnis steht die Beobachtung, dass die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise aus Perspektive zentraler Akteure nicht vorhergesehen wurde. Die aufgezeigten konjunkturellen Trends rechtfertigen dies. Der Schuldendeckel in § 18 LHO wurde somit im Rahmen eines makroökonomischen Klimas konzipiert und verabschiedet, dessen jähher Umschwung aus damaliger Sicht nicht prognostiziert werden konnte.

In Analogie zu vorangehenden Erörterungen beginnt Gutachtenabschnitt 2.2 seine Ausführungen mit den budgetären Rahmenbedingungen, welche zum Zeitpunkt der Konzeption und Verabschiedung der Regelungen zum Schuldendeckel in § 18 LHO vorherrschten. Die Untersuchung geht sodann chronologisch vor und diskutiert die Anwendung der Regelungen zum Schuldendeckel während der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise angesichts eines sich wandelnden budgetären Umfelds. Anschließend werden die resultierenden haushaltswirtschaftlichen Konsequenzen sowie Überlegungen in Bezug auf Überarbeitungsnotwendigkeiten der Regelungen zum Schuldendeckel in §18 LHO diskutiert.

Im Ergebnis des vorliegenden Abschnitts stehen Nachbesserungsnotwendigkeiten der LHO-Regeln zum Schuldendeckel. Diese sind im Verlauf der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise deutlich geworden bzw. zu Teilen auch durch diese bedingt. Zudem weist die veränderte budgetäre Situation auf Anpassungsnotwendigkeiten in § 18 LHO hin, wenn Baden-Württemberg das Ziel nachhaltiger Haushaltspolitik im Sinne eines Einhaltens der in Artikel 109 GG stehenden Vorgaben zur Schuldenbremse einhalten will.

Für eine Fokussierung der Diskussion soll es aber zunächst um die Frage gehen, auf welche haushaltswirtschaftlichen Kennzahlen sich die Regelungen zum Schuldendeckel in § 18 LHO maßgeblich beziehen. Dies sind vor allen Dingen der Haushaltssaldo ohne Nettokreditaufnahme (§ 18 Absatz 1 LHO) sowie die Entwicklung der Steuereinnahmen (§ 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO) und der Tilgungsverlauf bei einmal aufgetretenen Nettokreditaufnahmen (§ 18 Nummer 4 LHO). Die nachfolgende Diskussion wird sich dementsprechend auf genannte Kenngrößen bzw. deren haushalterische Subkategorien fokussieren.

2.2.1 Konkretisierungsbedarf von § 18 Abs. 3 Nr. 1 LHO

Noch bevor die budgetären Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise untersucht und ihre Konsequenzen für § 18 LHO diskutiert werden, kann festgehalten werden, dass Nachbesserungs- und Konkretisierungsbedarfe in Bezug auf § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO bestehen. Dies zeigt die Erörterung in nachfolgenden Absätzen auf.

Der bereits weiter oben zitierte Wortlaut genannter Regelung besagt, dass „[e]ine über den am 31. Dezember 2007 erreichten Betrag hinaus gehende Kreditaufnahme ... nur zulässig ist ... bei einem Rückgang der *Steuereinnahmen* des Landes um mindestens 1 Prozent gegenüber dem Vorjahr“ (eigene *Hervorhebung*).

Ein Blick in Veröffentlichungen des Finanzministeriums Baden-Württembergs verdeutlicht, dass sich – nimmt man dortige Verwendungsmuster als Referenzpunkt einer Interpretation von § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO – der Begriff der *Steuereinnahmen* sowohl auf Netto- als auch auf Bruttogrößen³⁵ beziehen kann.³⁶ Diese Unterscheidung ist nicht trivial, wie nachfolgende Erörterung des Verlaufs von Brutto- und (beim Land verbleibenden) Nettogrößen der *Steuereinnahmen* zwischen den Jahren 1994 und 2006 aufzeigt. Ein Blick in die Presseberichterstattung des Jahres 2007 zeigt, dass die Landesregierung im Jahr 2007 die Einführung des Schuldendeckels inkl. seiner Ausnahmen in Form von § 18 Absatz 3 LHO insbesondere unter Bezugnahme auf finanz- und wirtschaftshistorische Erfahrungen des Bundeslandes begründete.

Nach Angaben der Zeitschrift „Focus“ betonte der damalige Finanzminister Baden-Württembergs im Zuge der Einführung der Regelungen zum Schuldendeckel in § 18 LHO und dessen Ausnahmebestimmungen in § 18 Absatz 3 Nummer 1 und 2 LHO, dass in den 35 Jahren zwischen 1972 und 2007 die „*Steuereinnahmen*“ des Landes nur viermal um ein Prozent und/oder mehr gegenüber ihrem Vorjahreswert zurück gegangen wären.³⁷

35 Die Brutto-*Steuereinnahmen* des Landes umfassen die „originären“ *Steuereinnahmen* saldiert mit Zahlungszuflüssen und -abflüssen im Rahmen von Steuererlegungen bei dem/der Lohnsteuer, Zinsabschlag (einschl. EU-Quellensteuer), Körperschaftssteuer und Feuerschutzsteuer sowie des Fonds „Deutsche Einheit“ (an den Bund). Die Netto-*Steuereinnahmen* entsprechen den Brutto-*Steuereinnahmen* saldiert mit Zahlungszu- und -abflüssen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und kommunalen Finanzausgleichs. Die beim Land verbleibenden Netto-*Steuereinnahmen* entsprechen den Nettosteuererinnahmen saldiert mit Zu- bzw. Abflüssen im Rahmen weiterer Abgaben und Leistungen (z.B. KFZ-Steuerersatzleistungen vom Bund, Mineralölsteuern usw.).

36 So beschreibt das Finanzministerium Baden-Württemberg in der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011, deren Erstellung in den selben Zeitraum wie die Ausformulierung und Konzeption von Paragraph 18 Absatz 3 Nummer 1 und 2 fällt, die Struktur der Einnahmen des Landes mit der Bemerkung, dass von „2007 bis 2011 ... der Anteil der *Steuereinnahmen* von 77,3% (2007) auf knapp 82,2% (2011) der Gesamteinnahmen“ ansteigt (S. 13; eigene *Hervorhebung*). Ein Blick auf die in derselben Finanzplanung veröffentlichte Tabelle der Brutto-*Steuereinnahmen* des Landes (S. 14) sowie die Angaben in „Übersicht 1 Finanzplan des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2007–2011“ (S. 21) zeigen, dass das Finanzministerium an dieser Stelle den Begriff der *Steuereinnahmen* verwendet, um Bruttogröße zu beschreiben.

37 Der „Focus“ vom 26.11.2007 schreibt: „Baden-Württemberg traut sich als erstes Bundesland, eine Schuldenbremse im Detail gesetzlich zu fixieren. Als Obergrenze werden die bestehenden 42 Milliarden Euro Schulden eingefroren. Mehr ist nur erlaubt, wenn die *Steuereinnahmen* um ein Prozent gegenüber dem Vorjahr schrumpfen. Diese Vorgabe wäre in den vergangenen 35 Jahren nur viermal erfüllt gewesen, gibt Finanzminister Gerhard Stratthaus (CDU) zu bedenken“ (<http://www.focus.de>).

Dies war in der Tat der Fall und zwar in den Jahren 1994 (minus 3,8 Prozent), 1997 (minus 1,9 Prozent), 2001 (minus 4,0 Prozent) und 2002 (minus 3,4 Prozent).³⁸ Diese Zählung zeigt: Wäre der im Jahr 2008 durch LHO-Änderung eingeführte Schuldendeckel schon 15 Jahre früher im Jahr 1993 ins Leben gerufen worden, hätte die baden-württembergische Landesregierung zwischen 1993 und 2008 insgesamt viermal Nettokreditaufnahmen im Rahmen von § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO tätigen können.

Diese Beobachtung bezieht sich allerdings auf die Annahme, dass sich § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO auf Veränderungsraten der *Brutto-Steuererinnahmen* bezieht.³⁹ Denn die beim Land tatsächlich verbleibenden *Steuereinnahmen* (d.h. Netto-Steuererinnahmen saldiert um Zahlungsflüsse im Rahmen von „Flutopferhilfe“, „Mineralölsteuern“, und „Kraftfahrzeugssteuerersatzleistungen“), gingen zwischen 1993 und 2007 lediglich in drei Jahren um ein Prozent und mehr gegenüber ihrem Vorjahreswert zurück. Dies war der Fall im Jahr 1994 (minus 1,1 Prozent), 2001 (minus 5,7 Prozent) und 2002 (minus 1,0 Prozent).⁴⁰

Legt man also den Begriff der beim Land verbleibenden (Netto-) *Steuereinnahmen* als Referenzwert für § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO zugrunde, was aus haushaltspolitischer Sicht mindestens ebenso angemessen erscheint, so wäre im Rahmen des hypothetischen Szenarios einer „Vorverlegung des Schuldendeckels“ die Landesregierung nicht in vier sondern nur in drei Fällen zwischen 1993 und 2007 zur Nettokreditaufnahme haushaltsrechtlich befugt gewesen.

Nachstehende Abbildung zeigt die jährlichen Veränderungsraten von Brutto- und Nettosteuererinnahmen mit dem Basisjahr 1993 auf. Die unterschiedliche Anzahl der Jahre, in denen die Brutto- und die Netto-*Steuereinnahmen* um mindestens ein Prozent des Vorjahreswertes sinken, verdeutlicht den Nachbesserungsbedarf in Bezug auf § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO. Um Unsicherheiten in Bezug auf künftige Jahre zu vermeiden, sollte die Ausnahmeregelung zum Schuldendeckel eindeutig aufzeigen, auf welchen Referenzwert sie sich als Krisenindikator stützt.

38 Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, Entwicklung der *Steuereinnahmen* des Landes Baden-Württemberg in den Jahren 1993 bis 2005 (Stand: 24.01.2012); Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, Entwicklung der *Steuereinnahmen* des Landes Baden-Württemberg in den Jahren 2005–2011 (Stand: 24.01.2012).

39 Für das „Denken in Bruttogrößen“ zum Zeitpunkt der Konzeption und Verabschiedung des Schuldendeckels spricht auch die damalige Gesetzesbegründung (DrS. 14/2021 vom 21.11.2007). Diese nennt auf Seite 13–14 bezüglich der gemeinten *Steuereinnahmen* des Landes die Ergebnisse des Arbeitskreises *Steuerschätzung*, wie sie bei Aufstellung des Haushaltes vorliegen. Diese Schätzung bezieht sich auf *Brutto-Steuererinnahmen*, also vor Länderfinanzausgleich und kommunalem Finanzausgleich.

40 Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, Entwicklung der *Steuereinnahmen* des Landes Baden-Württemberg in den Jahren 1993 bis 2005 (Stand: 24.01.2012); Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, Entwicklung der *Steuereinnahmen* des Landes Baden-Württemberg in den Jahren 2005–2011 (Stand: 24.01.2012).

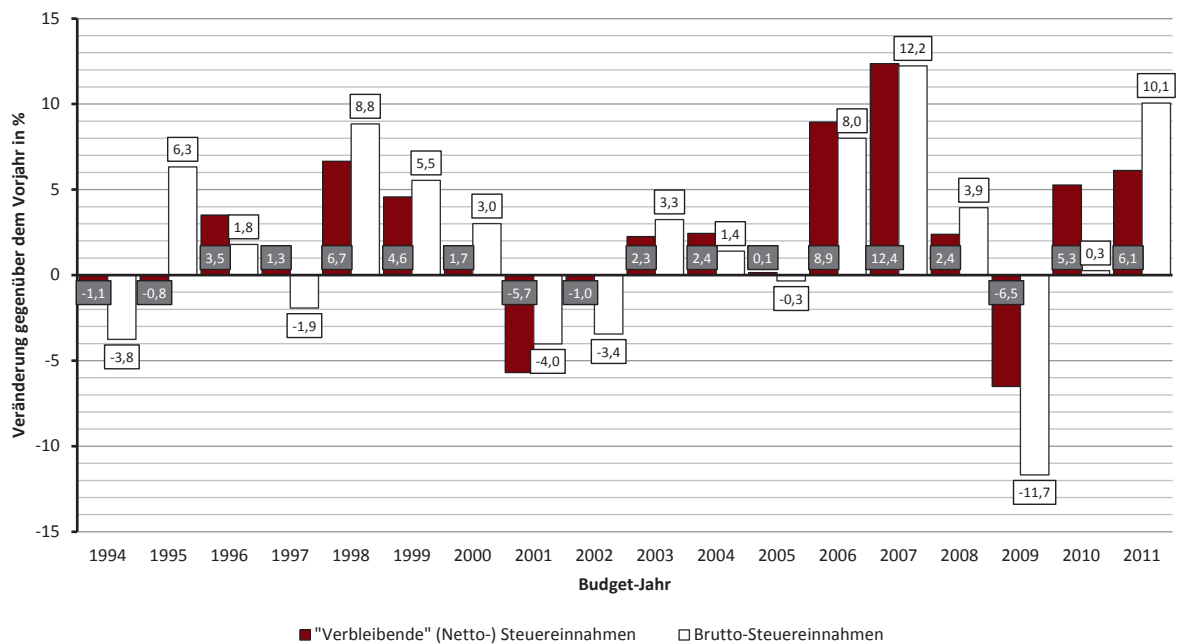


Abbildung 7: Jährliche Veränderung der Brutto- und Netto-Steuererinnahmen Baden-Württembergs⁴¹

Quellen: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, Schreiben vom 20. April 2012, Anlagen BN9305Ist.xls und BN0517Ist.Xls

2.2.2 Die Mittelfristige Finanzplanung 2007–2011

Wichtige Nachbesserungs- und Konkretisierungsbedarfe in Bezug auf den Wortlaut von § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO sind aufgezeigt. Nunmehr gilt es, die zum Zeitpunkt des Beschlusses und Inkrafttreten der Regeln des Landesschuldendeckels vorherrschenden budgetären Rahmenbedingungen und Prognosen zu erörtern. Anschließend erfolgt ein Blick auf deren Entwicklung im Rahmen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise. Ziel des geschilderten Vorgehens ist, zentrale Informationen herauszuarbeiten, auf Basis derer folgende Fragen beantwortet werden können: Hat sich der budgetäre Rahmen zwischen 2007 und 2012 dergestalt verschoben, dass eine Überarbeitung der bestehenden Regeln zum Schuldendeckel geboten erscheint? Was lehren Erfahrungen aus der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise in Bezug auf die Mechanik besagter Regeln?

Bedeutung der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 i.R.d. Gutachtens

Die Gesetzesbegründung vom 21.11.2007 zur Einführung des Schuldendeckels im Rahmen der LHO enthält keine Ausführungen über haushaltswirtschaftliche Konsequenzen, welche § 18 Absatz 3 und 4 LHO im Rahmen zum Zeitpunkt der Einführung des Schuldendeckels prognostizierbarer volkswirtschaftlicher Entwicklungen und Trends entfaltet.⁴²

41 Zur Definition von Brutto- und Nettosteuererinnahmen s. Fußnote 35.

42 Landtags-DrS. 14/2021 vom 21.11.2007.

Dennoch gilt es zu verstehen, auf welche konjunkturellen und haushaltswirtschaftlichen Szenarien im Jahr 2007 die baden-württembergische Landesregierung und das der landesrechtlichen Verankerung des Schuldendeckels einstimmig zustimmende Parlament Erwartungen in Bezug auf künftige budgetäre Entwicklungen stützten. Daher wird ersatzweise auf andere Dokumente und Informationen im Rahmen der vorliegenden Erörterung zurückgegriffen.

Dieser Rückgriff hat zwar zum Nachteil, dass er nur mittelbare Rückschlüsse in Bezug auf haushaltswirtschaftliche Annahmen zum Zeitpunkt der Einführung des Schuldendeckels zulässt. Die sich ergebenden Interpretationsräume werden im Rahmen der nachfolgenden Argumentation jedoch dadurch zu begrenzen gesucht, als dass sich der ersatzweise Rückgriff auf Dokumente und Angaben fokussiert, die vom Finanzministerium Baden-Württembergs innerhalb eines ähnlichen Zeitraums erarbeitet wurden, wie der Entwurf zur Änderung des Haushaltsstrukturgesetzes selbst.

In diesem Zusammenhang und unter oben genannten Erwäggründen bietet der Mittelfristige Finanzplan 2007–2011 des Landes Baden-Württemberg einen wichtigen Anhaltspunkt für haushaltswirtschaftliche Annahmen, welche zum Zeitpunkt der Einführung des Schuldendeckels vorlagen.⁴³

Prognosen der Einnahme- und Ausgabe-Entwicklung

Gemäß Angaben der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 ging das Landesfinanzministerium von einer jährlichen Steigerung der Brutto-Steuereinnahmen i.H.v. durchschnittlich 4,5 Prozent p.a. für den Zeitraum 2006–2011 aus.⁴⁴

Auf Seiten der Ausgaben ging der Mittelfristigen Finanzplan 2007–2011 von einer durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate der Gesamtausgaben i.H.v. 1,8% für die Zeitspanne der Haushaltsjahre 2006–2011 aus.⁴⁵ Aus Sicht des Jahres 2007 lässt sich diese Annahme vor dem Hintergrund der Tatsache rechtfertigen, dass die durchschnittliche Steigerung der Ausgaben zwischen 1991 und 2006 etwas mehr als 1,5% im Jahresdurchschnitt betrug.⁴⁶ Der prognostizierte Wert des Ausgabenwachstums lag somit über historischen Trends.

43 Der Mittelfristige Finanzplan des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2007–2011 wurde vom Ministerrat auf Basis des Regierungsentwurfs zum Nachtrag 2007/2008 beschlossen und wurde nach Maßgabe des Beschlusses auf die Änderungen des Nachtrags 2007/2008 (verabschiedet am 21.12.2007) angepasst, die sich aus dem parlamentarischen Verfahren noch ergeben hatten (Auskunft des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg vom 16.04.2012).

44 Gemäß des bereits zitierten Verweises von Minister Stratthaus auf die Entwicklung des Bruttowertes der Steuereinnahmen bis 2007 beziehen sich auch diese Werte auf Bruttogrößen. Ihre Berechnung erfolgt auf Grundlage folgender Quelle: Finanzministerium Baden-Württemberg: Mittelfristiger Finanzplan 2007–2011. Basisjahr ist 2006.

45 Finanzministerium Baden-Württemberg: Mittelfristiger Finanzplan 2007–2011 Eigene Berechnung des Durchschnittswertes der jährlichen Veränderungsrate für den genannten Zeitraum, Basisjahr 2006.

46 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Ausgaben seit 1953 für ausgewählte Aufgabenbereiche; <http://www.statistik.badenwuerttemberg.de>; eigene Berechnung, Basisjahr 1991.

Trotz der guten haushaltswirtschaftlichen Ausgangslage bemerkten die Autoren der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011, dass „in den Haushaltsjahren ab 2009 *weitere* strukturelle Sparmaßnahmen *in erheblichem Umfang* erforderlich sein“ würden⁴⁷ (eigene *Hervorhebung*), um die Zielvorgabe eines langfristig ausgeglichenen Haushalts zu erreichen.

Optimale Steuerdeckungsquoten als Zielfunktion nachhaltiger Haushaltspolitik

Die Virulenz der in der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 aufgezeigten Erfordernisse struktureller Sparmaßnahmen auch über den Prognosezeitraum der besagten Finanzplanung hinaus wird in den nachfolgenden Absätzen herausgearbeitet. Im Rahmen dieser Betrachtungen kann zunächst festgehalten werden, dass langfristige Extrapolationen der in der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 unterstellten Brutto-Steuereinnahmen- und Ausgabentrends in einer hypothetischen Steuerdeckungsquote von über 100 Prozent im Jahr 2020 münden.⁴⁸

Diese Tatsache verdeutlicht, dass eine Extrapolation der in der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 des Landes Baden-Württemberg für den Prognosezeitraum unterstellten Werte lediglich Aufschluss über die Richtung gibt, in die aus damaliger Sicht haushaltswirtschaftliche Trends liefen. Damit ergibt sich die Frage, von welchem haushalterischen Entwicklungspfad bei der Ausgestaltung der Regelungen zum Schuldendeckel tatsächlich ausgegangen wurde. Des Weiteren kann hinterfragt werden, inwieweit und in welchem Umfang die neue Fassung des § 18 LHO einen langfristigen Konsolidierungsbedarf bereits zum Zeitpunkt ihrer Konzeption beinhaltete.

Oben identifizierte Fragen lassen sich im Rahmen von Modellannahmen erörtern. Diese beruhen auf nachfolgenden Überlegungen: Zum Zeitpunkt der Einführung des Schuldendeckels ging das Finanzministerium Baden-Württembergs gemäß den in der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 ausgewiesenen Werten für das Jahr 2008 sowie in allen nachfolgenden prognostizierten Budget-Jahren von einer „Steuerdeckungsquote“ (berechnet anhand des Verhältnisses von prognostizierten Brutto-Steuereinnahmen und Gesamtausgaben) in Höhe von mindestens 80 Prozent aus (s. Tabelle 1 unten).

47 Finanzministerium Baden-Württemberg, 2008: Mittelfristige Finanzplanung 2007–2011 Baden-Württemberg, S. 13.

48 Dieser Wert ergibt sich aus der Fortschreibung jährlicher Steigerungen von Ausgaben und Steuereinnahmen anhand der oben aufgezeigten Wachstumsraten der Einnahmen (4,5% p.a.) und Ausgaben (1,8% p.a.) Ausgangspunkt der Fortschreibung ist der in der Mittelfristigen Finanzplanung für das Jahr 2011 jeweils prognostizierte Wert der Steuereinnahmen (29.865 Mio. EUR) und Gesamtausgaben (36.336,7 Mio. EUR).

in Mio EUR	2007	2008	2009	2010	2011
(1) Brutto-Steuerereinnahmen	26.675	27.465	28.150	28.995	29.865
(2) Gesamtausgaben	34.522	33.983	34.583	35.579	36.336
(3) „Steuerdeckungsquote“ ((1)/(2)) in %	77,27 %	80,82 %	81,40 %	81,50 %	82,19 %

Tabelle 1: Verhältnis von Brutto-Steuerereinnahmen zu Gesamtausgaben gemäß der Mifri 2007–2011.

Quellen: Finanzministerium Baden –Württemberg, 2007: Mittelfristiger Finanzplan 2007–2011, Land Baden-Württemberg, Übersicht 1 Finanzplan des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2007–2011; eigene Berechnung

Gemäß den in der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 getroffenen Annahmen implizierte in obiger Tabelle aufgezeigte „Steuerdeckungsquote“, dass die Haushalte der Jahre 2007–2011 ohne Nettokreditaufnahmen gemäß der Vorgaben von § 18 LHO auskommen würden. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen kann eine oben definierte Steuerdeckungsquote von mind. 80% als hypothetisches Zielkriterium einer nachhaltig wirkenden Haushaltspolitik abgeleitet werden.⁴⁹ Denn diese kennzeichnet den in der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 ausgewiesenen strukturellen haushaltswirtschaftlichen Rahmen, der ein Einhalten des in § 18 Absatz 1 LHO formulierten Schuldendeckels ermöglicht.

Aufbauend auf dieser aus den Werten der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 deduzierten Quote kann ein haushaltspolitischer Idealpfad auch über den Prognosezeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 hinaus gezeichnet werden.⁵⁰ Dieser hypothetische Idealpfad ermöglicht es, langfristig notwendige Konsolidierungen aus Perspektive der Jahre 2007 und 2008 aufzuzeigen. Nachfolgende Absätze diskutieren diesen Pfad und resultierende Konsolidierungsnotwendigkeiten im Rahmen einer Fortschreibung der haushaltswirtschaftlichen Annahmen der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011.

Notwendigkeit konsequenten Ausgabenmanagements als Folge des Schuldendeckels

Aus Perspektive der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 wäre ein entlang einer hypothetischen Steuerdeckungsquote von ca. 80% (s.oben) orientierter Budget-Entwicklungspfad durch folgende Werte bestimmt gewesen: Wie aufgezeigt, hätten nach Erwartungen der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 die jährlichen Wachstumsraten der Ausgaben des Landes in den Jahren 2007–2011 einen durchschnittlichen Wert von 1,8% p.a. betragen sollen. Extrapoliert man diesen Wert auf Basis des in der Mittelfristigen Finanzplanung für das Jahr 2011 ausge-

49 Im Rahmen der gegenwärtigen Argumentation wird dieser Wert aus den in der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 des Landes Baden-Württemberg haushalterischen Eckwerten abgeleitet. Eine tiefergehende Überprüfung, und Berechnung, welches Steuerereinnahmen Ausgabenverhältnis einen Nettokreditfreien Landshaushalt ermöglicht, sei an dieser Stelle angeregt.

50 Diese Vorgabe ergibt sich als hypothetischer Zielwert einer nachhaltigen Haushaltspolitik aus den in obiger Fußnote dargestellten Überlegungen und ist entsprechend als vorläufiger Näherungswert zu verstehen.

wiesenen Prognosewertes der Ausgaben, so lässt sich – unter einer Fortschreibung geltender Annahmen – ein hypothetischer Ausgabenwert des Jahres 2020 bestimmen.

Anhand dieses Wertes lässt sich nun ein fiktiver Wert der Steuereinnahmen ableiten, der im Jahr 2020 eine Steuerdeckungsquote i.H.v. 80% ergeben hätte. Um diesen zu erreichen, hätte ein Wachstum der Steuereinnahmen von ca. 2 Prozent p.a. zwischen 2007 und 2020 ausgereicht. Auf diese Weise wäre dann auch im Jahr 2020 die Steuerdeckungsquote des Jahres 2008 verwirklicht gewesen.⁵¹ Diese Annahmen erscheinen angesichts der aus den historischen Einnahmen für die Jahre 1991–2006 berechneten Wachstumsgröße i.H.v. 2,0 % p.a. auf den ersten Blick als realistische Größe.

Wählt man jedoch nicht den in der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 für das Jahr 2008 prognostizierten Wert der Steuereinnahmen sondern den im Jahr 2006 tatsächlich erwirtschafteten Wert der Steuereinnahmen in Höhe von 24.006 Mill. EUR, so impliziert dies, dass die Steuereinnahmen nicht um 1,9 Prozent sondern um 2,7 Prozent p.a. bis zum Jahr 2020 hätten ansteigen müssen, um die Steuerdeckungsquote des Jahres 2008 auch im Jahr 2020 zu verwirklichen.⁵²

Je nachdem, welches Basisszenario als Ausgangssituation gewählt wird, ergeben sich somit unterschiedliche Einnahmensteigerungsbedarfe in Abhängigkeit prognostizierter Ausgabenentwicklungen im Rahmen der Einführung des Schuldendeckels in die Landeshaushaltsordnung.⁵³ Die variierenden Wachstumsraten auf Seiten der Einnahmen verdeutlichen Bedingtheiten und Risiken in einer auf den Schuldendeckel ausgerichteten Landeshaushaltsplanung. Vor dem Hintergrund derselben ist zu hinterfragen, inwieweit ein maßgeblich über die *Einnahmeseite* gerechtfertigter Haushalt im Sinne der Vorgaben von § 18 LHO ist.

51 Die Mittelfristige Finanzplanung 2007–2011 ging davon aus, dass die Ausgaben des Landes Baden-Württemberg im Jahr 2007 34.521,9 Mio. EUR betragen würden. Unter Annahme einer jährlichen Wachstumsrate i.H.v. 1,8 % ergibt sich damit ein Wert von 43.532,7 Mio. EUR im Jahr 2020. Um eine Brutto-Steuerdeckungsquote von 80% zu verwirklichen, müssten diesem Wert Steuereinnahmen i.H.v. $0,8 \times 43.532,7$ Mio EUR = 34.826,2 Mio. EUR gegenüber stehen. Auf Basis des in der Mittelfristigen Finanzplanung für das Jahr 2007 antizipierten Wertes der Brutto-Steuerereinnahmen i.H.v. 26.675 Mio. EUR hätte dieses Ziel vermittels einer jährlichen Wachstumsrate der Steuereinnahmen von durchschnittlich 2,08% verwirklicht werden können.

52 Wie bereits erörtert, hätte eine Fortschreibung der in der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 antizipierten Trends einen Ausgabenwert 43.532,7 Mio. EUR im Jahr 2020 ergeben. Um eine Brutto-Steuerdeckungsquote von 80% zu verwirklichen, müssten diesem Wert Steuereinnahmen i.H.v. $0,8 \times 43.532,7$ Mio EUR = 34.826,2 Mio Mio. EUR gegenüber stehen. Auf Basis des IST-Wertes der Brutto-Steuerereinnahmen i.H.v. 24.006 Mio. EUR im Jahr 2006 hätte dieses Ziel vermittels einer jährlichen Wachstumsrate der Steuereinnahmen von durchschnittlich 2,7% verwirklicht werden können.

53 Wie weiter oben aufgezeigt, ist es der Finanzpolitik der Bundesländer nicht möglich, Einnahmen autonom etwa im Zuge von Steuererhöhungen zu steigern. Benannte Notwendigkeiten der Einnahmensteigerungen lassen sich somit gedanklich in Konsolidierungsnotwendigkeiten in Landeshaushalten bis 2020 übertragen.

Da die Einnahmeseite in Landeshaushalten nur sehr bedingt autonom steuerbar ist (s.oben), impliziert die Einführung des Schuldendeckels, dass sich eine wirklich autonome Haushaltspolitik nur aus einem nachhaltig und langfristig planenden *Ausgabenmanagement* ergibt.

Zwischenfazit: Konsolidierungsbedarf als intergenerationale Verpflichtung aus § 18 LHO

Vor dem Hintergrund obiger Erörterung ist folgendes Zwischenfazit möglich: Ein in den Schuldendeckel eingebauter „Konsolidierungsmechanismus“ impliziert in besonderer Weise intergenerationale Verpflichtungen. Denn Haushaltsjahre, in denen keine Konsolidierungen stattfinden, wirken sich auf nachfolgende Jahrgänge im Zuge der Regelungen des § 18 LHO direkt aus.

Dies geschieht aufgrund der Tatsache, dass der Schuldendeckel unmittelbar haushalterische Spielräume durch das Verbot der Nettokreditaufnahme begrenzt. Durch diese Grenze führt § 18 Absatz 1 LHO ein tiefgreifendes Umdenken in die Landeshaushaltspolitik ein. Dieses begreift die Fähigkeit der öffentlichen Hand, eigene Aufgabenwahrnehmungen durch Kreditaufnahmen zu finanzieren, als endliche Ressource, die es auch für nachfolgende Generationen zu erhalten gilt. Im Rahmen einer nachhaltigen und späteren Generationen verpflichteten Haushaltspolitik ist dieses Umdenken zu begrüßen. In die Tat umgesetzt wird es durch ein stringentes Ausgabenmanagement.

Allerdings wirkt sich der Schuldendeckel auch dann auf künftige Generationen aus, wenn zu einem Zeitpunkt (t) eingetretene zusätzliche Mehrausgaben – etwa in Folge gesteigerter Ausgaben, unterbliebener Kürzungen oder retardierender Einnahmen – zu strukturellen Defiziten führen, die Haushalte auch in späteren Zeitpunkten (t+1) belasten.

Die Tatsache, dass mit dem Schuldendeckel eine „harte Budget-Linie“ in den Landeshaushalt eingeführt worden ist, impliziert, dass diese Mehrausgaben neben den Schuldendeckel als Begrenzungsmoment haushaltspolitischer Gestaltung treten. Diese Einengung ist richtig, wenn sie die jeweilige Regierung hindert, auf die Ressource „öffentlicher Kredit“ über Maßen zurück zu greifen. Sie ist dann zu überdenken, wenn sie falsche ökonomische Anreize setzt (etwa in Form des Ausnutzens einmaliger Effekte durch Investitionskürzungen anstelle nachhaltig wirkender struktureller Maßnahmen) und/oder droht, andere höherrangige Güter zu verletzen.

Angesichts dieser Beobachtungen ist die Frage zu stellen, welche haushalterischen Konsequenzen sich aus der Finanz- und Wirtschaftskrise ergeben haben. Dabei spielen vor allen Dingen zwei Erwägungen eine wichtige Rolle.

Zum einen ist dies die Frage, inwieweit die Krise dazu geführt hat, dass der baden-württembergische Landeshaushalt von dem in der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 prognostizierten Pfad der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung abgewichen ist. Zum anderen ergibt sich die Frage, inwiefern im Kontext rückläufiger Landeseinnahmen dem strukturellen Ausgaben- druck der Jahre 2007–2011 begegnet werden konnte und inwieweit dieser auf nachfolgende

Haushaltsjahre in Form von Folgekosten weiter wirkt. Diesen Fragen wird in den nachfolgenden Abschnitten nachgegangen.

2.2.3 Budgetäre Konsequenzen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise

Die Mittelfristige Finanzplanung (Mifrfi) 2007–2011 bestätigt prinzipiell den oben herausgearbeiteten strukturellen Konsolidierungsbedarf. Weiterhin macht sie deutlich, dass eine Erfüllung der Vorgaben von § 18 Absatz 1 LHO – Haushalte in den Jahren nach Inkrafttreten des Schuldendeckels ohne Nettokreditaufnahmen zu finanzieren – nicht alleine der Kontrolle baden-württembergischer Finanzpolitik unterlag, sondern zudem an einen positiven Einnahmenverlauf gekoppelt war. In Bezug auf die Vorgabe, Haushalte ohne neue Schuldenaufnahmen zu verwirklichen, zeigt nach Einschätzung der Autoren der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011

...„[d]iese Finanzplanung ... auf, dass dieses Ziel – angesichts der weiterhin bestehenden hohen strukturellen Deckungslücken sehr anspruchsvoll ist, bei konsequenter Ausgaben- disziplin und weiteren Einsparungen sowie verlässlicher Einnahmenentwicklung jedoch erreicht werden kann.“⁵⁴

Wie in Abschnitt 2.1 der vorliegenden Untersuchung aufgezeigt, hatte die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise tiefgreifende volkswirtschaftliche Konsequenzen und führte zu einem drastischen Einbruch der baden-württembergischen Konjunktur. Vor dem Hintergrund dieser Beobachtung ist zum einen zu beurteilen, inwieweit sich die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise auf den baden-württembergischen Landeshaushalt auswirkte. Dabei kann zwischen Effekten auf Seiten der Einnahmen und Ausgaben unterschieden werden. Zum anderen ergibt sich die Frage, welche Konsequenzen sich aus der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise in Bezug auf den Landeshaushalt unter Vorgaben der Regelungen des Schuldendeckels in § 18 LHO während und in Folge der Krise ergeben haben.

Schließlich ist zu erörtern ob aus diesen Konsequenzen Rückschlüsse in Bezug auf die Geeignetheit von § 18 LHO als Instrument einer nachhaltigen Haushaltspolitik gezogen werden können, welche auch sicherstellt, dass Baden-Württemberg die Vorgaben von Artikel 109 Grundgesetz (GG) im Jahr 2020 und danach erfüllt.

Veränderungen auf Seiten der Einnahmen

Im Rahmen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise fielen die realisierten Steuereinnahmen 2009 und 2010 ungleich niedriger aus, als das Finanzministerium bei Fertigstellung des Finanzplanes 2007–2010 prognostiziert hatte. Beispielsweise sank die jährliche Zuwachsrate der Steuereinnahmen. Prognostizierte der mittelfristige Finanzplan 2007–2011 noch eine durchschnitt-

54 Finanzministerium Baden-Württemberg, 2008: Mittelfristige Finanzplanung 2007–2011 Baden-Württemberg, S. 11.

liche Wachstumsrate von 2,9% p.a. (Basisjahr 2007),⁵⁵ so fiel diese real auf 0,28% im selben Zeitraum.⁵⁶ Saldiert zeigt die Entwicklung der Steuereinnahmen von 2007–2011 trotz der positiven Werte im Jahr 2011 nahezu Nullwachstum auf.

Vor diesem Hintergrund illustriert eine auf den Steuereinnahmen des Jahres 2006 als Basiswert aufbauende lineare Extrapolation die Tragweite dieses Schocks für künftige Budgetplanungen.⁵⁷ Bei dieser wird deutlich: Eine Entwicklung der Steuereinnahmen kann nicht unmittelbar an das vor der Krise prognostizierte Entwicklungsniveau anschließen. Diese Beobachtung ist insofern von hervorzuhebender Bedeutung, als dass die Mittelfristige Finanzplanung 2007–2011 (wie weiter oben erörtert) selbst darauf hinwies, dass ein Einhalten der Vorgaben zum Schulden- deckel aus § 18 LHO nicht nur ausgaben- sondern auch einnahmenseitig bedingt sein würde.

Nachfolgende Abbildungen 8a und 8b illustrieren Pfadverschiebungen zwischen prognostizierten und real eingetroffenen Werten. Die Grafiken verdeutlichen, dass im Fall der Einnahmen gilt, dass die Werte auf dem tatsächlich eingetroffenen Pfad im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise weit unter den Hypothesen der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 liegen.

Veränderungen auf Seiten der Ausgaben

In Bezug auf die Ausgaben ergibt sich ein umgekehrtes Bild: die Werte der tatsächlich eingetretenen Verpflichtungen liegen über den Annahmen der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011, wie unten stehende Erörterungen zeigen. So ergaben die durchschnittlichen Wachstumsraten der Jahre 2007–2011 einen Jahresdurchschnittswert i.H.v. 3,5% .⁵⁸ anstelle der im Finanzplan 2007–2011 vorhergesehenen 1,8% p.a.⁵⁹

Ebenso wie das Unterschreiten des in der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 prognostizierten Wachstumspfades, ist das krisenbedingte Verfehlen des in der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 gesteckten Ausgabenwachstumsziels von hervorzuhebender Bedeutung.

55 Finanzministerium Baden-Württemberg, 2008: Mittelfristiger Finanzplan 2007–2011, Basisjahr 2007.

56 Eigene Berechnung des Durchschnittswertes der jährlichen Veränderungsrate für den genannten Zeitraum auf Basis folgender jährlicher Veränderungsrate der IST-Werte Brutto-Steuereinnahmen: 3,63% (2007–2008), –11,78% (2008–2009), 0,70% (2009–2010), 9,85% (2010–2011) (IST-Werte auf Basis von: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, 2012: Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten, gemeinsames Schema des Finanzplanungsrates).

57 Fortschreibung auf Basis des vom Statistischen Landesamt für 2006 ausgewiesenen Wertes unter Einbeziehung der die durch rückläufige Steuereinnahmen nach unten korrigierte Durchschnittswachstumsrate der Jahre 2007–2010. Diese Werte geben eine hypothetische Trendfortschreibung wider mit dem Ziel, Pfadverschiebungen zu verdeutlichen. Eine Verwendung dieser Pfade als reale Planungsszenarien auf Seiten zuständiger Ministerien wird nicht angenommen.

58 Eigene Berechnung des Durchschnittswertes der jährlichen Veränderungsrate für den genannten Zeitraum auf Basis von: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, 2012: Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten. Gemeinsames Schema des Finanzplanungsrates.

59 Finanzministerium Baden-Württemberg: Mittelfristiger Finanzplan 2007–2011, Stuttgart 2008, s. weiter oben angeführte Berechnung.

Denn die Mittelfristige Finanzplanung 2007–2011 unterstrich die Notwendigkeit weiterer Konsolidierungen explizit und an prominenter Stelle in ihrer Schlussbemerkung:

„Mit der Verabschiedung des Nachtragshaushalts 2007/08 und der darin enthaltenen Null-Neuverschuldung im Jahr 2008 hat die Landesregierung das Ziel, die derzeitige Staatsverschuldung nicht mehr auszuweiten, früher als bisher geplant erreicht. ... Im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik tritt nun das von der Landesregierung als genauso wichtige Aufgabe formulierte Ziel in den Vordergrund, die Nettonullverschuldung auf Dauer sicherzustellen. Die vorliegende Mittelfristige Finanzplanung zeigt die Notwendigkeit der weiteren Konsolidierung zur Gewährleistung der dauerhaften Null-Neuverschuldung auf. Neben den notwendigen Steuermehreinnahmen erfordert die Realisierung der ausgewiesenen noch zu schließenden Deckungslücken eine Intensivierung der strukturellen Einsparmaßnahmen. Der Abbau von Personalstellen muss fortgesetzt werden. Dafür müssen auf Dauer betrachtet auch durch die demografische Entwicklung frei werdende Ressourcen herangezogen werden. Auf diesem Weg werden stabile, tragfähige Finanzverhältnisse für die Zukunft gewährleistet.“⁶⁰

Die Finanz- und Wirtschaftskrise berührte also nicht nur die Einnahmenseite des Landeshaushalts in Form der weiter oben beschriebenen Rückgänge. Budgetäre Konsequenzen ergeben sich dem Land auch durch krisenbedingt unterlassene Konsolidierungsmaßnahmen. Abbildungen 8a und 8b verdeutlicht die Dramatik der im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise erfolgten Verschiebungen im Landeshaushalt.

60 Finanzministerium Baden-Württemberg: Mittelfristiger Finanzplan 2007–2011, Stuttgart, 2008, S. 20.

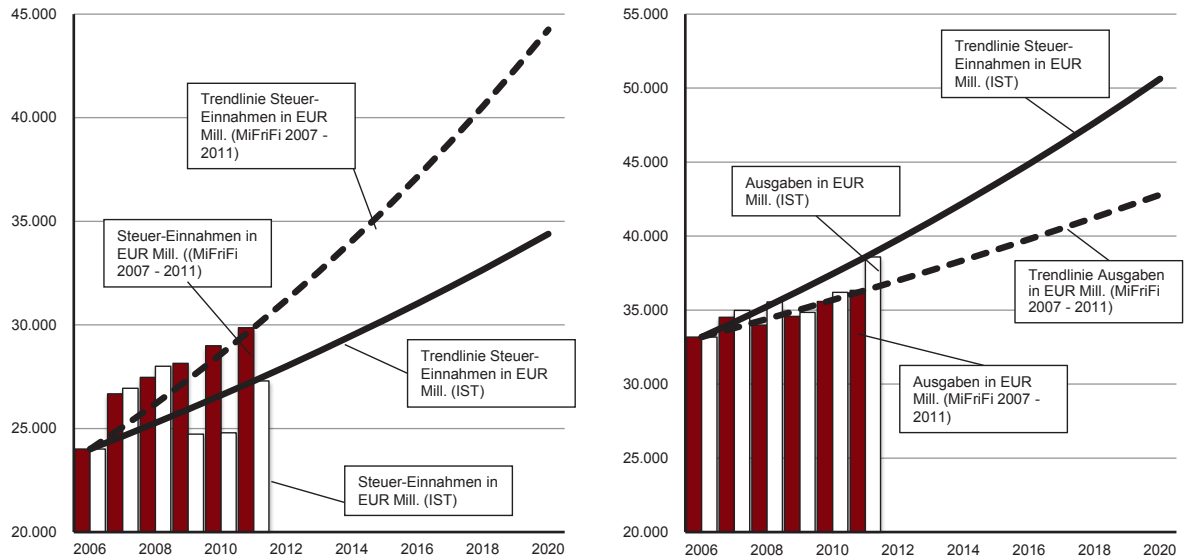


Abbildung 8a: Abweichungen der Brutto-Steuererinnahmen und Ausgaben: IST-Werte gegenüber Annahmen der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011

Quellen: Finanzministerium Baden-Württemberg, 2007: Finanzplan des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2007–2011; Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, 2012: Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten. Gemeinsames Schema des Finanzplanungsrates.

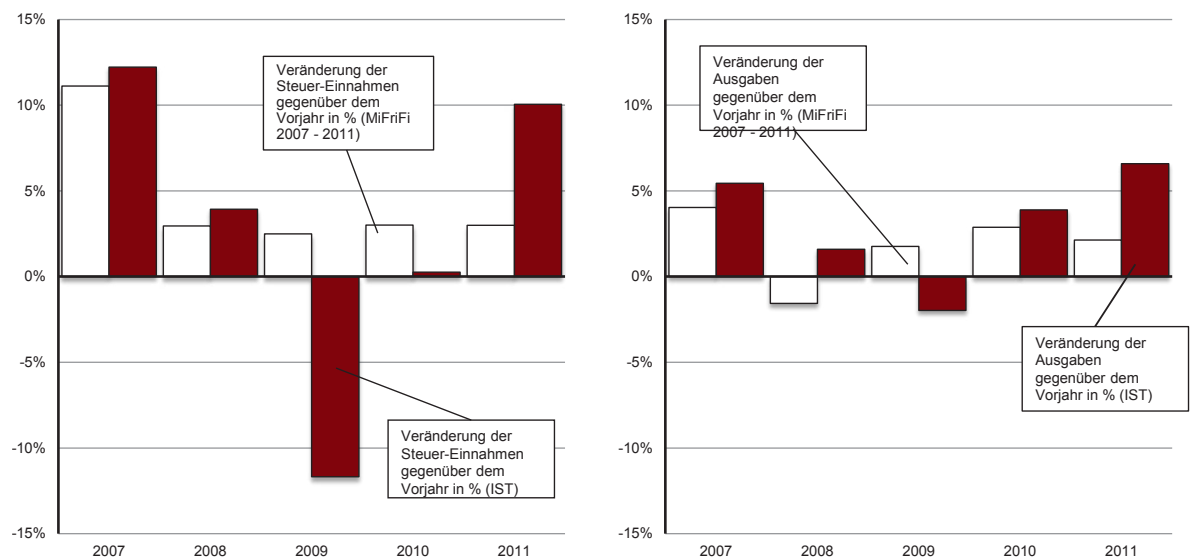


Abbildung 8b: Jährliche Veränderungen der Brutto-Steuererinnahmen und Ausgaben: IST-Werte gegenüber Annahmen der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011

Quellen: Finanzministerium Baden-Württemberg, 2007: Finanzplan des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2007–2011; Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, 2012: Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten. Gemeinsames Schema des Finanzplanungsrates.

Zwischenfazit

Zu den Charakteristika baden-württembergischer Landeshaushalte zählt die Fähigkeit, Aufgaben insbesondere durch Steuereinnahmen zu finanzieren. Die baden-württembergische Volkswirtschaft profitiert generell von dem relativ hohen Maß internationaler Verflechtung und Exportstärke der im Land ansässigen Unternehmen. Als kombinierter Effekt der hohen Steuerdeckungsquote und globalen Eingebundenheit baden-württembergischer Unternehmen ergibt sich daraus jedoch auch eine besondere Abhängigkeit des Landeshaushaltes von der internationalen Konjunktur (diese Aussage trifft auch unter Beachtung der Auswirkungen des Länderfinanzausgleichs auf den Zusammenhang zwischen Konjunktur und Steuereinnahmen zu).

Die Mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2007 bis 2011 zeichnete sich durch die Annahmen und Fortschreibung einnahmeseitig außerordentlicher Trends aus. Gleichzeitig zeigten ihre Autoren weiteren Konsolidierungsbedarf – insbesondere im Rahmen struktureller Ausgabenverpflichtungen – explizit auf, wie das obige Zitat der Schlussbemerkung aus der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 verdeutlicht. Der konjunkturelle Einbruch ab 2008 mit seinen Auswirkungen auf den Landeshaushalt war nicht vorhersehbar und historisch im Umfang beispiellos. Die optimistischen Annahmen der Mittelfristigen Finanzplanung 2007 bis 2011 waren nicht haltbar.

Die Mittelfristige Finanzplanung 2007–2011 hatte formuliert, dass ein langfristig ausgeglichener Landeshaushalt aufgrund der Remanenz im Bereich struktureller Konsolidierungsmaßnahmen nicht alleine durch Ausgabenkürzungen zu erreichen ist. Dementsprechend waren die Prognosen der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 unmittelbar an ein positives makroökonomisches Umfeld gebunden. Indem die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise die Konjunkturerwartungen der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 außer Kraft setzte, ergaben sich auf Seiten der während der Krise realisierten Einnahmen und Ausgaben maßgebliche Abweichungen gegenüber früheren Prognosen. Folgen und Erkenntnisse, die sich aus dieser Entwicklung in Bezug auf die Schuldendeckel-Regelungen von § 18 LHO ergeben, werden nachfolgend diskutiert.

3 Beurteilung des Schuldendeckels nach Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise

Die Erfahrungen aus der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise ermöglichen es, den Schuldendeckel in § 18 LHO in Bezug auf seine Geeignetheit als Instrument zur haushaltswirtschaftlichen Vorbereitung auf die grundgesetzliche Schuldenregel ab 2020 zu beurteilen. Darüber hinaus liefern sie Erkenntnisse darüber, ob der Schuldendeckel als haushaltswirtschaftliche Maßnahme auch angesichts von Krisensituationen seinen Zielvorgaben einer nachhaltigen Landesfinanzpolitik nachkommt. Nachfolgende Abschnitte gehen auf beide genannte Aspekte ein. Sie zeigen unter anderem, dass der Schuldendeckel in § 18 LHO bereits während der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2009, 2010 und 2011 in Frage gestellt wurde, da Nettokreditaufnahmen in Budget-Jahren notwendig wurden, deren Steuereinnahmenentwicklung nicht den Vorgaben des § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO entsprach.

3.1 § 18 LHO bereits 2009 in Frage gestellt

Der mit § 18 LHO eingeführte Schuldendeckel warf bereits im zweiten Jahr seines Bestehens⁶¹ ernsthafte Fragen in Hinblick auf seine Inhalte und Strukturen auf. Diese Fragen stellen sich also nicht erst in Zusammenhang mit aktuellen Diskussionen zum Doppeletat 2013/2014 des Landes Baden-Württemberg.⁶² Sowohl die Mittelfristige Finanzplanung 2009–2013 als auch die Mittelfristige Finanzplanung 2010–2014 sahen die Aufnahme von Nettokrediten in den Haushaltsjahren 2010–2013 vor.⁶³

Vor dem Hintergrund der Möglichkeiten der Nettokreditaufnahme definierenden Regelungen von § 18 Absatz 3 LHO stellte sich somit die Frage, ob zum Zeitpunkt der Verabschiedung benannter Mittelfristiger Finanzplanungen Voraussetzungen vorlagen, welche aus damaliger Perspektive ein Überschreiten des in § 18 Absatz 1 LHO definierten Schuldendeckels rechtfertigten.

61 In der Mittelfristigen Finanzplanung 2008–2013 ging das baden-württembergische Finanzministerium noch davon aus, dass innerhalb des Prognosezeitraums der Jahre 2008–2012 die „Schulden des Landes Baden-Württemberg aus Kreditmarktmitteln nach der vorliegenden Planung konstant bei rund 41,7 Mrd. € liegen“ werden (S. 15). In der „Finanzplanung 2009–2013“ stellte das Finanzministerium jedoch fest, dass sich „in Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise eine vorübergehende neue Kreditaufnahme nicht vermeiden lässt“. Diese beinhaltete eingeplante Nettokreditaufnahmen i.H.v. 2.464 Mio. EUR (2010), 2.131 Mio. EUR (2011), 900–1.400 Mio. EUR (2012), 700–900 Mio. EUR (2013). Angesichts der Tatsache, dass in der Mittelfristigen Finanzplanung 2009–2013 aufgeführte Entwicklungen der Bruttosteuererinnahmen lediglich in den Jahren 2009 und 2010 als rückläufig prognostiziert wurden (S. 25), ergab sich bereits zum Zeitpunkt der Erstellung der Mittelfristigen Finanzplanung 2009–2013 (Ende 2009) die Frage, ob und inwieweit den Regelungen von Paragraph 18 Absatz 3 Nummer 1 und 2 LHO entsprochen werden konnte.

62 Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 23.03.2012.

63 s. Fußnote 59. sowie: Finanzministerium Baden-Württemberg (2010): Mittelfristiger Finanzplan 2010–2014, S. 15.

3.1.1 § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO unterschätzt die Wirkdauer von Krisen

Konkret stellt sich somit die Frage, ob die in den jeweiligen Haushaltsjahren im Rahmen oben genannter Mittelfristiger Finanzplanungen vorgesehene Nettokreditaufnahmen durch eine rückläufige Entwicklung der Steuereinnahmen i.S. von § 18 Abs. 3 Nummer 1 LHO begründet werden konnten oder ob diese aufgrund „schwerwiegender Situationen“ wie in § 18 Abs. 3 Nummer 2 LHO zu rechtfertigen waren.

Die Frage nach der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit von, im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise notwendig gewordenen, Nettokreditaufnahmen beantwortete das baden-württembergische Finanzministerium in der Mittelfristigen Finanzplanung 2010–2014 durch den Hinweis auf die Tatsache, dass

„die enormen Einnahmeverluste des Landes voraussichtlich erst 2014 wieder ausgeglichen werden können, [so dass] ... eine Neuverschuldung auch in den Jahren 2012 und 2013 aller Voraussicht nach nicht zu vermeiden und haushaltsrechtlich zulässig“ ist.⁶⁴

Das Finanzministerium konnte sich an dieser Stelle auf analoge Erörterungen der Frage nach der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit von geplanten Nettokreditaufnahmen im Mittelfristigen Finanzplan 2009–2013 berufen. Auf S. 13 des besagten Finanzplans steht, dass

„[d]ie 2010 und 2011 notwendige Neuverschuldung nicht gegen die Schuldenbegrenzungsregelung des § 18 Landeshaushaltsordnung verstößt. Zum Einen beträgt der Rückgang der veranschlagten Steuereinnahmen deutlich mehr als 1 % gegenüber dem Vorjahr (IST 2009 gegenüber IST 2008: –9,7 % und SOLL 2010 gegenüber IST 2009: –3,6 %). Zum Anderen stellen die Schwere und die Folgen der Wirtschaftskrise eine in § 18 Abs. 3 beschriebene Notsituation dar, die eine Kreditaufnahme ausnahmsweise zulässt. So liegen im Jahr 2011 die Steuereinnahmen immer noch um –11,6 % und in 2013 noch um –5,4 % unter dem Istergebnis 2008.“

Die in den Mittelfristigen Finanzplanungen 2009–2013 und 2010–2014 prognostizierten Nettokreditaufnahmen sind ein Beispiel für die Tatsache, dass ein einmaliger Rückgang der Steuereinnahmen des Landes den Landeshaushalt für mehrere Jahre belasten kann. Diese Erfahrung impliziert, dass ein Überschreiten des Schuldendeckels auch in einem Haushaltsjahr als zwingend notwendig erscheinen kann, dessen Steuereinnahmen nicht rückläufig gegenüber den Steuereinnahmen im Vorjahr sind. Dies aber verbietet § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO. Damit wird die Regelung der Wirkdauer schwerer Krisen nicht gerecht.

Eine wichtige Erfahrung aus der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise ist somit die Notwendigkeit der Neuformulierung von § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO, damit diese Regel der tatsächlichen Durabilität ökonomischer Krisen und ihren budgetären Auswirkungen entspricht.

64 Finanzministerium Baden-Württemberg (2010): Mittelfristiger Finanzplan 2010–2014, S. 15.

Die Notwendigkeit der Überarbeitung von § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO ergibt sich somit sowohl vor dem Hintergrund einer notwendigen Klärung der Frage, ob sich der in § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO aufgeführte Begriff der „Steuereinnahmen“ auf Brutto- oder Nettowerte bezieht (s.oben), als auch in Bezug auf die in besagter Regel unterstellten ökonomischen und budgetären Annahmen der Wirkdauer von Krisen.

3.1.2 § 18 Absatz 3 Nummer 2 LHO lässt wichtige Fragen unbeantwortet

So wie es die jetzige Konzeption des in der LHO verankerten Schuldendeckels vorsieht, werden alle übrigen Möglichkeiten der Nettokreditaufnahme über die offenen Formulierungen des § 18 Absatz 3 Nummer 2 LHO geregelt. Auf diese berief sich das Finanzministerium auf Seite 13 in der Mittelfristigen Finanzplanung 2009–2013, indem es die dort veranschlagte Nettokreditaufnahme mit dem Hinweis darauf rechtfertigte, dass „die Schwere und die Folgen der Wirtschaftskrise eine in § 18 Abs. 3 beschriebene Notsituation“ darstellen, die „eine Kreditaufnahme ausnahmsweise zulässt. So liegen im Jahr 2011 die Steuereinnahmen immer noch um –11,6 % und in 2013 noch um –5,4 % unter dem IST-Ergebnis 2008“.

Auch in der Mittelfristigen Finanzplanung 2011–2015 greift das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg auf das Niveau der Steuereinnahmen des Jahres 2008 als Richtwert zurück, um festzustellen ob eine Ausnahmesituation im Sinne des § 18 Absatz 3 Nummer 2 für das Jahr 2011 vorliegt oder nicht. Das Ministerium hält auf Seite 26 besagter Finanzplanung fest, dass „erfreulicher Weise ... die Finanz- und Wirtschaftskrise 2011 haushaltswirtschaftlich überwunden werden (konnte), als die Brutto/Nettosteuererinnahmen das Niveau vor der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise erreichen bzw. deutlich übersteigen“. Entsprechend dieser Beobachtung folgert das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg in der Mittelfristigen Finanzplanung 2011–2015, dass „die in § 18 LHO getroffenen Ausnahmeregelungen zur Veranschlagung neuer zusätzlicher Nettokreditermächtigungen – über den nach § 18 LHO bestehenden Schuldendeckel hinaus – derzeit nicht“ vorliegen (S. 19).

An dieser Stelle wird ein weiterer Nachbesserungsbedarf der von § 18 Absatz 3 LHO definierten Ausnahmeregelungen deutlich. Denn da § 18 Absatz 3 Nummer 2 LHO keine weiteren Angaben zur Identifikation von „schwerwiegenden Situationen“ enthält, werden weitreichende Interpretationsräume eröffnet. Diese bestehen zum Einen in Bezug auf die Frage, welche Ereignisse unter den Begriff der in § 18 Absatz 3 Nummer 2 LHO genannten „schwerwiegenden Situationen“ fallen, die zur Nettokreditaufnahmen berechtigen. Zum Anderen ergeben sich Fragen, anhand welcher Kriterien sich Fristen einer durch § 18 Absatz 3 Nummer 2 LHO legitimierten Nettokreditaufnahme bemessen.

Wie nachfolgende Erörterungen aufzeigen, ist das vom Finanzministerium Baden-Württemberg vorgeschlagene Vorgehen einer Fristenbestimmung im Rahmen von § 18 Absatz 3 Nummer 2 LHO auf Basis der Entwicklung nomineller Werte der Steuereinnahmen weder die einzige Methode, die Dauer von Krisen zu bemessen, noch sind andere Alternativen weniger überzeugend. Um zu vermeiden, dass die derzeit geltenden weiten Interpretationsräume in Bezug

auf § 18 Absatz 3 Nummer 2 LHO langfristig zu einer Aushöhlung der Regelung führen, sowie um Klärungsbedarf in Bezug auf deren Fristen und Dauer zu erlangen, wird daher eine Überarbeitung besagter Regelung angeregt.

3.2 Folgen der Krise belasten Haushalt

Wie bereits aufgezeigt, hält das baden-württembergische Finanz- und Wirtschaftsministerium in der Mittelfristigen Finanzplanung 2011–2015 fest, dass „erfreulicher Weise ... die Finanz- und Wirtschaftskrise 2011 haushaltswirtschaftlich überwunden werden (konnte), als die Brutto/ Nettosteureinnahmen das Niveau vor der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise erreichen bzw. deutlich übersteigen“. Eine Fokussierung auf das Niveau der Einnahmen öffentlicher Haushalte zur Bemessung der Dauer von Krisen und deren Folgen ist grundsätzlich legitim. Ein solches Vorgehen läuft jedoch Gefahr, saldierte Haushaltseffekte von Krisen zu unterschätzen. Dies zeigen unten stehende Beobachtungen auf.

3.2.1 Vorwirken Haushaltswirtschaftlicher Folgen der Finanzmarkt- und Kapitalkrise

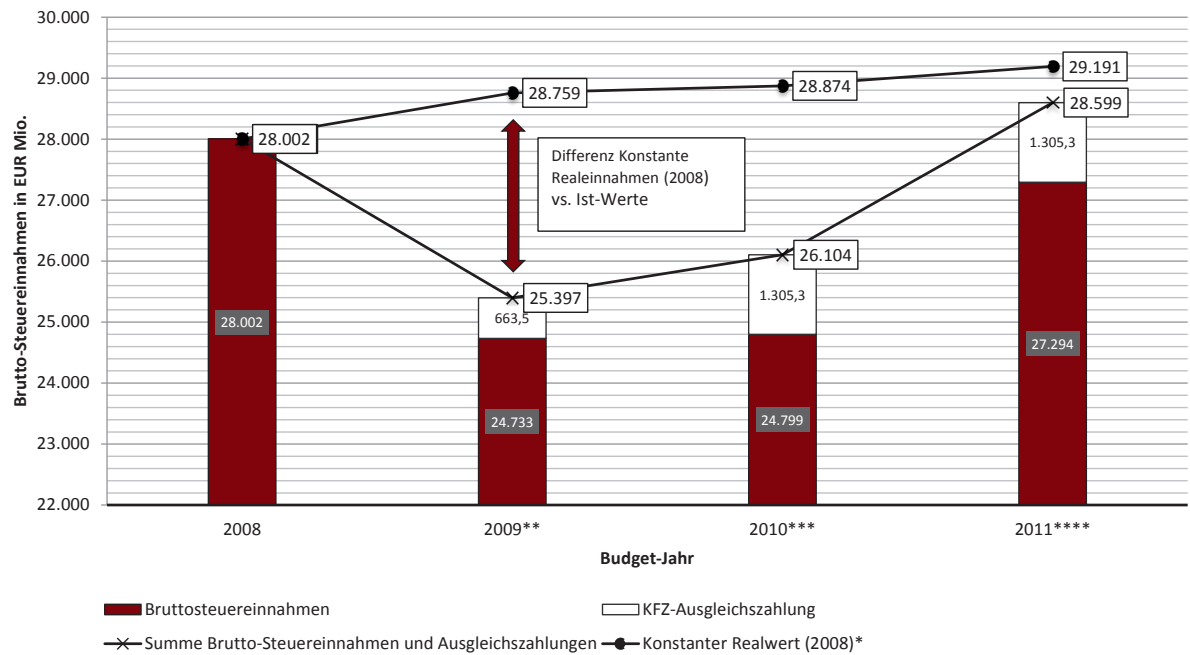
Der Bezug auf das Niveau der Steuereinnahmen im Vorkrisenjahr als Richtwert zur Identifikation der Dauer, mit welcher die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise auf den Landeshaushalt Baden-Württembergs einwirkt, ist *eine* Möglichkeit, haushaltswirtschaftliche Remanenzen der Krise zu berechnen. Sie gibt dann Auskunft über den Zeitpunkt der vollständigen Kompensation der Krise im Landeshaushalt, wenn die Betrachtung der Einnahmeentwicklung alle im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise auftretenden Kosten beachtet.

Dazu gehört aufgrund der Tatsache, dass die Krise über einen mehrjährigen Zeitraum auf den Landeshaushalt Baden-Württembergs einwirkte, auch die Berücksichtigung inflationsbedingter Teuerungen. Legt man hierbei die vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg für die Jahre 2008–2010 ausgewiesenen inflationsbedingten jährlichen Teuerungsrate der Verbraucherpreise zugrunde, so kommen im Jahres 2008 1,00 EUR dieselbe Kaufkraft zu, wie 1,04 EUR im Jahr 2011.⁶⁵ Die Werte von Brutto- bzw. Nettosteureinnahmen des Jahres 2011 müssten also die analogen Werte des Jahres 2008 um mindestens 4 Prozent übertreffen, um dieselbe Kaufkraft wie diese aufzuweisen. Nachfolgende Abbildungen verdeutlichen, dass dies im Fall der Netto-Steureinnahmen nicht aber in Bezug auf die Brutto-Steureinnahmen zutrifft. Da für die Bestimmung haushaltswirtschaftlicher Handlungsspielräume die Netto-Steureinnahmen relevanter sind als die Brutto-Steureinnahmen⁶⁶, kann trotz der Differenz auf Seiten der Brutto-Steureinnahmen der Einschätzung des baden-württembergischen Finanz- und Wirtschaftsministeriums Folge geleistet werden. Abbildung 9b zeigt: das Niveau der für den Landes-

65 Hierbei wird eine inflationsbedingte Steigerung der Verbraucherpreise wie folgt unterstellt: 2,7% (2008); 0,4% (2009); 1,1% (2010) (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2012: Verbraucherpreisindex für Baden-Württemberg und Deutschland (2005 = 100) ab 1968).

66 Im Gegenteil zu den Brutto-Steureinnahmen beeinflussen die beim Land verbleibenden (Netto-)Steureinnahmen die Summe der dem Haushalt zur Verfügung stehenden Mittel unmittelbar.

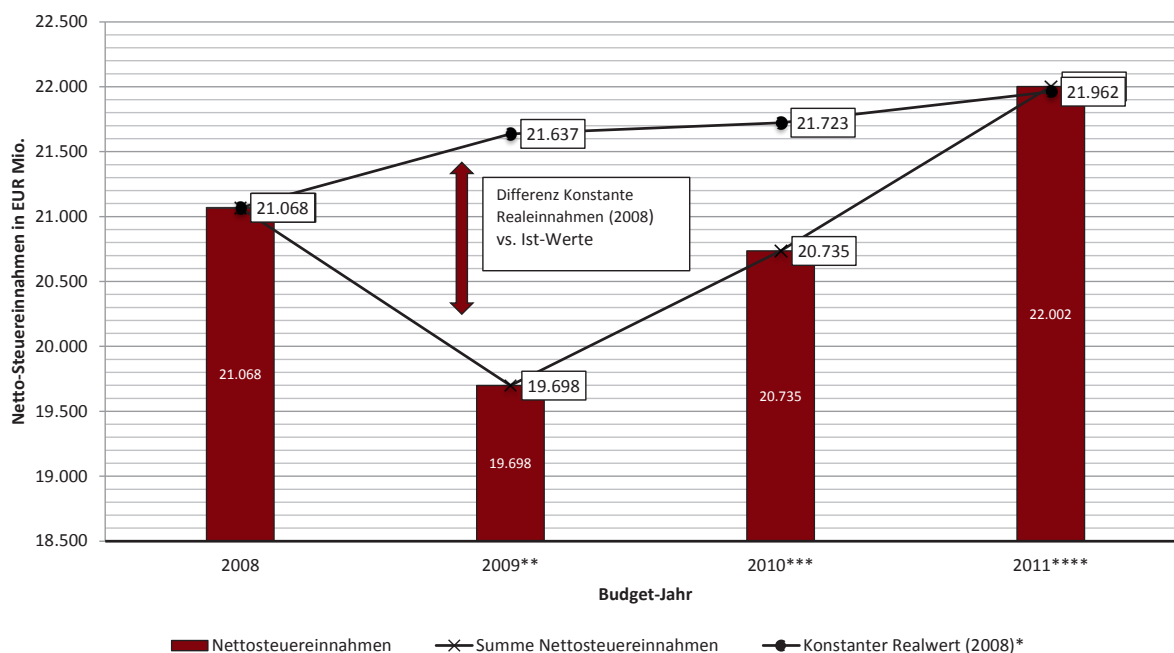
haushalt *relevanten* Steuereinnahmen knüpfte 2011 an Größenordnungen des Jahres 2008 an. Dies galt auch in Bezug auf Realgrößen.



- * Preissteigerung i.H.v.2,7%
- ** Preissteigerung i.H.v. 0,04%
- *** Preissteigerung i.H.v. 1,1%
- **** Werte abweichend von Mifri 2011–2015

Abbildung 9a: Brutto-Steuerereinnahmen, konstanter Realwert (2008) vs. IST-Werte

Quellen: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, Schreiben vom 20. April 2012, Anlage BN0517Ist.xls; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2012: Verbraucherpreisindex für Baden-Württemberg und Deutschland (2005 = 100) ab 1968



* Preissteigerung i.H.v.2,7%

** Preissteigerung i.H.v. 0,04%

*** Preissteigerung i.H.v. 1,1%

**** Werte abweichend von Mifri 2011–2015; Netto-Steuerereinnahmen inkl. Zu- und Abführungen im Rahmen von Kraftfahrzeugssteuerausgleichszahlungen und Mineralölsteuer

Abbildung 9b: Netto-Steuerereinnahmen, konstanter Realwert (2008) vs. IST-Werte

Quellen: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, Schreiben vom 20. April 2012, Anlage BN0517Ist.xls; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2012: Verbraucherpreisindex für Baden-Württemberg und Deutschland (2005 = 100) ab 1968

Da für die Frage, ob der in § 18 LHO definierte Schuldendeckel eingehalten werden kann, nicht Einnahmenniveaus sondern Haushaltssalden entscheidend sind, betrachtet eine einnahmefokussierte Diskussion landeshaushaltlichen Vorwirkens der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise nur eine Seite der Medaille. Um festzustellen, ob und wann die Folgen der Finanzmarkts- und Wirtschaftskrise vollständig kompensiert sein werden, sind dementsprechend auch Entwicklungen auf Seiten der Ausgaben des Landes zu beachten. Tatsächlich stehen den Steuerereinnahmen des Jahres 2011 jedoch höhere Ausgabenverpflichtungen als im Jahr 2008 gegenüber. Somit lässt sich argumentieren, dass sich die Krise nach wie vor auf den Landeshaushalt auswirkt. Diese These wird im Folgenden erörtert.

Die Tatsache, dass die Ausgabenverpflichtungen Baden-Württembergs über drei Jahre (2009, 2010 und 2011) weiter gewachsen sind, während die Einnahmen erst wieder an den Wert von 2008 anschließen, verdeutlichen die während der Krise kontinuierlich steigenden Personalausgaben des Landes. So führt auf Seite 16 der Mittelfristige Finanzplanung 2011–2015 des Landes Baden-Württemberg das baden-württembergische Ministerium für Finanzen und Wirtschaft

im Kontext ausgebliebener Ausgabenenkungen während der Krise das Beispiel Personalausgaben an, welche „ohnehin den größten strukturellen Ausgabenblock darstellen. Sie sind auch während der Finanz- und Wirtschaftskrise jährlich um über 500 Mio. Euro gestiegen und steigen in dieser Größenordnung weiter“

Nachfolgende Abbildung zeigt das Verhältnis der Personalausgaben gegenüber den beim Land verbleibenden Steuereinnahmen für die Jahre 2007–2011. Deutlich ist der Einnahmeneinbruch im Jahr 2009 bei gleichbleibendem Ausgabenwachstum zu erkennen. Da dieses Wachstum auch im Jahr 2011 fortwirkt, die Steuereinnahmen sich jedoch lediglich auf dem Niveau der Einnahmen von 2008 befinden, liegt der Wert der „Personalausgaben-Steuerquote“ als die das Verhältnis von Personalausgaben zu Netto-Steuereinnahmen wiedergebende Relation, nach wie vor über dem Wert von 2008.

Oder anders ausgedrückt: Während sich Brutto- und Netto-Steuereinnahmen auf dem Niveau von 2008 befinden sind die Personalausgaben fast ungebrochen weiter angestiegen. Die Personalausgabenentwicklung ist in Folge der Krise sowohl 2009 und 2010 als auch im Jahr 2011 der Entwicklung der Steuereinnahmen „davon gelaufen“ und belastet den Landeshaushalt Baden-Württembergs über den Zeitraum der Krise hinaus als strukturelle Verbindlichkeit. Standen im Jahr 2008 einem Euro auf Seiten der beim Land verbleibenden Steuereinnahmen Ausgabenverpflichtungen für Personal in Höhe von 0,62 EUR gegenüber, so ist dieser Wert im Jahr 2011 auf 0,66 EUR angewachsen. Von jedem eingenommenen Euro stehen also 0,34 EUR anstatt 0,38 EUR für andere Ausgabenbereiche zur Verfügung. Die dem restlichen Haushalt zufließenden Einnahmen sind also aufgrund kontinuierlich steigender Ausgabenverpflichtungen im Bereich Personal im Jahr 2011 um mehr als 10% – oder 500 Mio. EUR – geringer als im Jahr 2008.⁶⁷

Dies verdeutlicht, dass – obgleich das Niveau der Steuereinnahmen dem von 2008 entspricht – die Folgen der Krise im Landeshaushalt Baden-Württembergs nach wie vor spürbar sind.

67 Im Jahr 2008 betrug der Wert der Personalausgaben rund 62% der beim Land verbleibenden Steuereinnahmen. Deren Summe betrug 21.068 Mio. EUR in diesem Jahr. Deren Anteil an nicht für Personalausgaben gebundenen Mittel belief sich somit auf $(1-0,62) \times 21.068 \text{ Mio. EUR} = 8.010 \text{ Mio. EUR}$. Im Jahr 2011 betrug der Wert der Personalausgaben rund 66% der beim Land verbleibenden Steuereinnahmen. Deren Summe betrug 22.002 Mio. EUR 2011. Deren Anteil an nicht für Personalausgaben gebundenen Mittel belief sich somit auf $(1-0,66) \times 22.002 \text{ Mio. EUR} = 7.457 \text{ Mio. EUR}$. Dieser Wert ist um 553 Mio. EUR niedriger als im Jahr 2008.

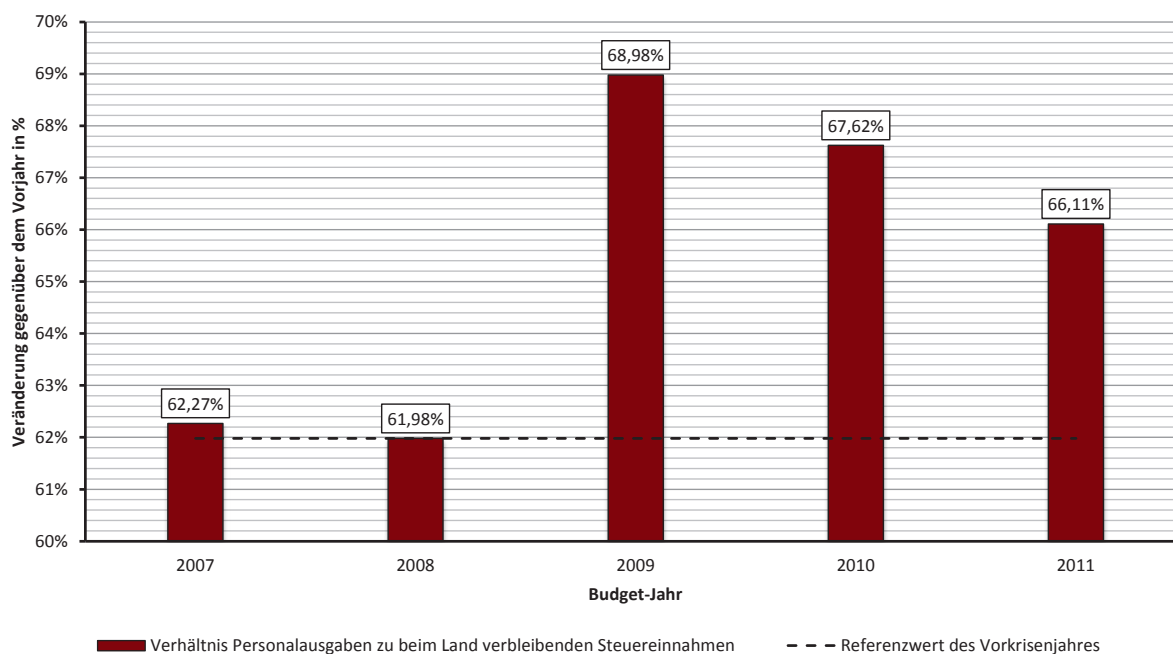


Abbildung 10: Verhältnis der Personalausgaben zu beim Land verbleibenden Steuereinnahmen

Quellen: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, Schreiben vom 20. April 2012, Anlage BN05171st.xls; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2012: Verbraucherpreisindex für Baden-Württemberg und Deutschland (2005= 100) ab 1968

3.2.2 Vorläufige Schätzung der Folgekosten der Krise

In Folge der Krise sind Ausgabenverpflichtungen für das Land Baden-Württemberg entstanden, die dessen Haushalt auch in den Jahren nach 2011 noch beeinflussen. Diese spielen deshalb eine Rolle da – wie der vorherige Abschnitt gezeigt hat – sie auch in Zeiten von Einnahmesteigerung wie im Jahr 2011 haushaltswirtschaftliche Spielräume einengen können. Diese Ausgabenverpflichtungen stellen somit Konsolidierungsbedarfe dar. Lassen sich die Höhe dieser für das Land entstehenden Mehr-Ausgabenverpflichtungen in Folge der Krise sowie das Volumen resultierender Konsolidierungsbedarfe abschätzen? Der vorliegende und nachfolgende Abschnitt unternehmen einen vorläufigen Versuch, diese Frage zu beantworten.

Wie das Finanzministerium auf S. 34 in der im Februar 2011 veröffentlichten Mittelfristigen Finanzplanung 2010–2014 bemerkt, waren „[a]ufgrund der zusätzlichen Belastung durch die notwendige Neuverschuldung 2010 ... die im Schuldendienst enthaltenen Ausgaben für Zinsen am Kreditmarkt in den Planjahren trotz des nach wie vor moderaten Zinsniveaus“ gestiegen. Da die Tilgung der Nettokreditaufnahmen aus dem Jahr 2010 noch nicht erfolgt ist, wirken die Zinsbelastungen der in der Krise aufgenommenen neuen Schulden ebenso wie die noch offenen Tilgungen auf den Haushalt Baden-Württembergs nach wie vor ein.

Weitere krisenbedingte Ausgabensteigerungen sind verdeutlicht in der Tatsache, dass „die Investitionsquote ... bedingt durch die im Jahr 2009 aufgelegten Maßnahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms des Bundes und des Landesinfrastrukturprogramms im Jahr 2010 mit 9,8 % über dem langjährigen Durchschnitt von rd. 8,5 %“ lag.⁶⁸

In beiden Fällen wurde der Haushalt durch zusätzliche Ausgaben belastet, die bei einem Ausbleiben der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise nicht angefallen wären. Diese Ausgaben bringen Folgekosten mit sich. Im Fall der im Jahr 2010 erfolgten Nettokreditaufnahme i.H.v. EUR 1.646 Mio. umfassen diese aus Perspektive des Jahres 2012 den Barwert der gemäß § 18 Absatz 4 LHO bis 2017 zu leistenden Ausgaben für die Tilgung der Nettokreditaufnahme. Hinzu kommt die Summe der Barwerte aller bis dahin anfallenden Zinsausgaben, die im Rahmen der 2010 erfolgten Nettokreditaufnahme anfallen. Unten stehende Tabelle fasst diese Ausgabenverpflichtungen zusammen:

Ausgabenverpflichtungen in Mio. EUR	2012	2013	2014	2015	2016	2017
(1) Tilgung NKA 2010*	—	—	—	—	646	1.000
(2) Barwerte** von (1)	—	—	—	—	604	919
(3) Zinsen in Folge von NKA 2010***	72	72	72	72	45	—
(4) Barwerte** von (3)	72	71	70	69	42	—
(5) Summe (2) + (4)	72	71	70	69	646	919
Total in Mio. EUR	1.848					

* gem. Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, 2012: Finanzplan des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2011–2015, S. 19

** Diskontierung auf Basis der Umlaufrendite für zehnjährige Bundesanleihen i.H.v. 1,7 % als risikofreier Zinssatz (Wert gemäß Financial Times vom 27.04.2012, Bonds – Ten Years Gov’t Spreads)

*** unterstellter Zinssatz i.H.v. 4,4 % p.a. fix orientiert an Relation der Ausgaben für Schuldzinsen i.H.v. EUR Mio. 1.945 (Finanzplan des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2011–2015, S. 36) und Höhe der Verbindlichkeiten des Landes Baden-Württemberg gegenüber dem Kapitalmarkt i.H.v. EUR Mio. 43.328 (Rechnungshof des Landes Baden-Württemberg, 2011: Denkschrift 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg, Beitrag Nr. 3 Landesschulden, S. 2).

Tabelle 2: Haushaltswirtschaftliche Folgekosten der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise: Barwertbetrachtung der in Folge der Nettokreditaufnahme 2010 anfallenden Ausgaben für Zinsen und Tilgungen aus Perspektive des Jahres 2012

Quellen: s. Anmerkungen zur Tabelle

68 Finanzministerium Baden-Württemberg, 2011: Finanzplan des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2010 bis 2014, S. 36.

Im Fall krisenbedingter Mehrausgaben durch das Zukunftsinvestitionsprogramm des Bundes (ZIP) und das Landesinfrastrukturprogramm (LIP) sind dem Land nach Auskunft des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg Mehrausgaben i.H.v. EUR Mio 350 entstanden.⁶⁹ Gemäß dem Ministerratsbeschluss vom 15.12.2008 sind diese in den Jahren 2012 bis 2014 in gleichmäßigen Raten durch Globale Minderausgaben zu refinanzieren.⁷⁰

Ausgabenverpflichtungen in Mio. EUR	2012	2013	2014
(1) Ausgaben zur Refinanzierung v. ZIP und LIP*	117	117	117
(2) Barwerte** von (1)	117	115	113
Total in Mio. EUR	344		

* gem. E-Mail des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg vom 19.04.2012

** Diskontierung auf Basis der Umlaufrendite für zehnjährige Bundesanleihen i.H.v. 1,7 % als risikofreier Zinssatz (Wert gemäß Financial Times vom 27.04.2012, Bonds – Ten Years Gov't Spreads)

Tabelle 3: Haushaltswirtschaftliche Folgekosten der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise: Barwertbetrachtung der im Rahmen von LIP und ZIP für das Land Baden-Württemberg anfallenden Ausgaben zur Gegenfinanzierung aus Perspektive des Jahres 2012

Quellen: s. Anmerkungen zur Tabelle

Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass alleine in Folge der Nettokreditaufnahme des Jahres 2010 sowie im Rahmen der LIP- und ZIP-Maßnahmen Folgebelastungen von mehr als 2.1 Mrd. EUR für das Land Baden-Württemberg entstanden sind, die auf den haushaltswirtschaftlichen Spielraum der kommenden Jahre einwirken.⁷¹

Ein Schätzwert für die bis 2017 wirkenden haushalterischen Mehrbelastungen in Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, der auch die bereits diskutierten unterbliebenen Konsolidierungen im Bereich Personalausgaben beachtet, wird im Folgenden errechnet: Wie bereits dargestellt konnte erst im Jahr 2011 an das Niveau der Netto-Steuerereinnahmen von 2008 angeknüpft werden. Da in den Jahren zwischen 2008 und 2011 die Steuerereinnahmen des Landes ge-

69 Beantwortung einer Anfrage des Gutachterteams durch Email des MFW Baden-Württemberg vom 19.04.2012.

70 ebenda.

71 Diese Sichtweise unterschätzt tatsächliche Mehrbelastungen des Landeshaushalts Baden-Württemberg, die im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise entstanden sind. Denn sie klammert im Rahmen der Krise unterbliebene Konsolidierungsmaßnahmen aus, die einem strukturellen Ausgabensteigerungsdruck entgegenwirken und z.B. vom Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg in der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 als „strukturelle Sparmaßnahmen in erheblichem Umfang“ für die Haushalte ab 2009 als unabdingbar benannt wurden.

genüber jeweiligen Vorjahreswerten zurückgingen, hätten unter ceteris paribus Bedingungen die Personalausgaben sich rückläufig verhalten oder zumindest stagnieren sollen, um nicht zu haushalterischen Mehrbelastungen im Haushalt zu führen, wie sie in obigen Abschnitten dargestellt sind. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Nettokreditaufnahme des Jahres 2010 die Ausgabensteigerungen im Personalbereich in den Jahren 2009 und 2010 gegenfinanziert hat, so ergeben sich aufgrund der Tatsache, dass die Personalausgaben zu dem Bereich der jährlich steigenden strukturellen Ausgaben gehören – also zu jährlichen Mehrausgaben führen – unmittelbar Folgekosten für kommende Haushaltsjahre aus der Krise.

Betrugen im Jahr 2008 die Personalausgaben 13.057,5 Mio. EUR, so wuchsen diese um fast 1.500 Mio. EUR bis zum Jahr 2011 auf 14.545,4 Mio. EUR an.⁷² Dieses Delta an wachsenden Ausgaben bei rückläufigen – bzw. aus Sicht eines Vergleichs der Werte von 2008 und 2011 stagnierenden – Steuereinnahmen fällt in den kommenden Jahren als zusätzliche Ausgabenlast an. Dies ist selbst dann der Fall, wenn die Steuereinnahmen überproportional wachsen sollten. Denn wie im Theorieteil dieses Gutachtenabschnitts aufgezeigt, entspricht es der Logik des Schuldendeckels, dass Mehreinnahmen zur Rücklagenbildung zum Vorbau für künftige Defizitjahre führen. Eine *echte* Entlastung des Haushalts ist also nur durch strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Haushaltsbelastungen, die im Zuge der Krise entstanden, auf. Diese umfassen unmittelbare Folgekosten der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, die im Rahmen der Nettokreditaufnahme 2010 und den Ausgaben zur Gegenfinanzierung von ZIP und LIP entstanden sind (Zeilen (1)–(6)). Zu diesen saldiert unten stehende Tabelle die Begrenzung haushaltswirtschaftlicher Handlungsspielräume, die sich dadurch ergeben haben, dass bei rückläufigen Steuereinnahmen die Personalausgaben des Landes ungebremst wuchsen (Zeilen (7)–(8)). Die Tabelle zeigt, dass – aufgerechnet bis zum Jahr 2017 – Belastungen für den baden-württembergischen Landeshaushalt aus Nettokreditaufnahme, Konjunkturprogrammen und ungebremstem Personalwachstum während der Krise entstanden, deren Barwert aus heutiger Sicht mehr als 10 Mrd. EUR beträgt (Zeile (10)).⁷³ Hierbei ist anzumerken, dass diese Summe den Verzehr von Haushaltsrücklagen während der Krise nicht inkludiert. Diese stehen in künftigen Haushaltsjahren nicht mehr zur Verfügung. Die genannte Summe kann somit als Ergebnis einer konservativen Schätzung betrachtet werden, die auch höher ausfallen könnte. Da der errechnete Betrag auch auf Prognosen beruht, ist er als vorläufiges und im Rahmen vorhergehender Annahmen bedingtes Ergebnis zu lesen. Die genannte Summe mindert sich, wenn strukturelle Verpflichtungen – etwa im Bereich Personal – frühzeitig abgebaut werden können. Zudem verteilt sich diese auf mehrere Jahre und gibt demnach keine Übersicht über jährliche Verpflichtungen.

72 Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, 2012: Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten. Gemeinsames Schema des Finanzplanungsrates.

73 Hierbei wird davon ausgegangen, dass die in der Mittelfristigen Finanzplanung 2011–2015 im Bereich Personalausgaben auf den Seiten 30–32 ausgewiesenen Konsolidierungen im Bereich Personalausgaben unabhängig von der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise hätten stattfinden müssen. Daher sind sie auch nicht von den Folgekosten der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise(s. Zeile (7), Tabelle 4) zu subtrahieren.

Dennoch macht diese Summe unmittelbar haushaltspolitischen Handlungsbedarf deutlich. Dieser gilt insbesondere dann, wenn man bedenkt, dass Baden-Württemberg ohne strukturelles Defizit der am 01.01.2020 einsetzenden grundgesetzlichen Schuldenbremse entgegen treten sollte.

Ausgaben in Mio. EUR	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Σ
(1) Tilgung NKA 2010*	—	—	—	—	646	1.000	1.646
(2) Barwerte** von (1)	—	—	—	—	604	919	1.523
(3) Zinsen (NKA 2010***)	72	72	72	72	45	—	333
(4) Barwerte** von (3)	72	71	70	69	42	—	325
(5) Refinanzierung ZIP / LIP	117	117	117	—	—	—	351
(6) Barwerte** von (5)	117	115	113	—	—	—	345
(7) Personal	1.488	1.488	1.488	1.488	1.488	1.488	8.928
(8) Barwerte** von (7)	1.488	1.463	1.438	1.414	1.391	1.367	8.561
(9) (1)+(3)+(7)	1.677	1.677	1.677	1.560	2.179	2.488	11.258
(10)(2)+(4)+(8)	1.677	1.649	1.621	1.483	2.037	2.286	10.753

* gem. Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, 2012: Finanzplan des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2011–2015, S. 19

** Diskontierung auf Basis der Umlaufrendite für zehnjährige Bundesanleihen i.H.v. 1,7 % als risikofreier Zinssatz (Wert gemäß Financial Times vom 27.04.2012, Bonds – Ten Years Gov't Spreads)

*** unterstellter Zinssatz i.H.v. 4,4 % p.a. fix orientiert an Relation der Ausgaben für Schuldzinsen i.H.v. EUR Mio. 1.945 (Finanzplan des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2011–2015, S. 36) und Höhe der Verbindlichkeiten des Landes Baden-Württemberg gegenüber dem Kapitalmarkt i.H.v. EUR Mio. 43.328 (Rechnungshof des Landes Baden-Württemberg, 2011: Denkschrift 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes-Baden-Württemberg, Beitrag Nr. 3 Landesschulden, S. 2).

Tabelle 4: Begrenzung haushaltswirtschaftlicher Handlungsspielräume im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise: Barwertbetrachtungen ⁷⁴

Quellen: s. Anmerkungen zur Tabelle

Insgesamt ergibt sich damit sowohl auf Seiten der Einnahmen als auch der Ausgaben eine Entwicklung, die anstelle von geplanten Einsparungen und Rücklagen zu Mehrausgaben und Defiziten geführt hat, welche auch nachfolgende Haushaltsjahre belasten. Diesen Mehrbelastungen ist im Rahmen von Konsolidierungsmaßnahmen entgegen zu wirken.

⁷⁴ Zeilen (1)–(6) zeigen die unmittelbaren Folgekosten der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise auf. Zeilen (7) und (8) enthalten Angaben zu haushaltswirtschaftlichen Begrenzungen, die sich in Folge eines ungebremsen Wachstums der Personalausgaben bei rückläufigen Steuereinnahmen in den Jahren der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise ergeben haben.

3.3 Möglichkeiten kurzfristiger Konsolidierung

§ 18 LHO verbietet weitere Nettoneuverschuldungen im Regelfall und beinhaltet die Verpflichtung, aufgetretene Nettoneuverschuldung binnen sieben Jahren zu tilgen. Dieses Kapitel zeigt den aus dieser Regelung resultierenden kurzfristigen Konsolidierungsbedarf und stellt diesen aus Einnahmen- und Ausgabenstruktur des Landeshaushaltes resultierenden Handlungsspielräumen gegenüber.

Die folgende cursorische Betrachtung der Ausgangssituation des Landeshaushaltes ergibt sehr begrenzte kurzfristige Handlungsspielräume, deren Umsetzung sich Fragen der Sinnhaftigkeit und Rechtmäßigkeit stellen; die jedoch kaum den Anspruch nachhaltiger Haushaltspolitik erfüllen können. Im Gegenteil ist bereits die Stagnation der Gesamtausgaben vor dem Hintergrund laufender unvermeidbarer Steigerungen bestimmter Ausgabearten mit erheblichen realen Kürzungen verbunden. Selbst das hypothetische Ausschöpfen sämtlicher landesrechtlicher Spielräume im Beamtenrecht oder der vollständige Verzicht auf Investitionen könnten das kurzfristig notwendige Konsolidierungsvolumen nicht erbringen.

Um den Konsolidierungsprozess rechtmäßig, budgetär und ökonomisch ausgewogen zu gestalten, Einschnitte in das Leistungsniveau öffentlicher Dienstleistungen auf ein Minimum zu begrenzen und die Zukunftsfähigkeit des Landes zu sichern, kann die Konsolidierung des Haushaltes nur mittelfristig in einem verbindlichen Stufenprozess ablaufen, welcher auf die Ausgabenentwicklung fokussiert ist. § 18 LHO ist in der bestehenden Regelungsstruktur nicht geeignet, diese strukturelle Konsolidierung der Landesausgaben zu bewirken.

Tabelle 5 leitet den dieser Einschätzung zu Grunde liegenden, sich aus Absatz 3 und 4 § 18 LHO kurzfristig ergebenden Konsolidierungsbedarf her. Zeile 1 weist die Zahlen der mittelfristigen Finanzplanung aus (Stand Februar 2012), welche für die Haushaltsjahre 2013 bis 2015 „haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarf“ nennen (Mifrifri, S. 42). Zum Zeitpunkt der Begutachtung besteht die erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass auch für diese Jahre Nettokreditaufnahmen notwendig sein werden. Da deren genauen Beträge aus heutiger Sicht nicht abschätzbar sind, sind die geplanten Defizitbeträge in Tabelle 5 im Rahmen vorliegender Argumentation als Nettokreditaufnahmen interpretiert (Zeile 1 Tabelle 5). Die Jahre ab 2016 sind von der aktuellen Finanzplanung noch nicht erfasst.⁷⁵ Eine Nettokreditaufnahme entstand im Haushaltsjahr 2010.

Bei strenger Anwendung des § 18 Absatz 3 Nr. 1 LHO wäre bereits die Nettokreditaufnahme des Haushaltsjahres 2013 nicht zulässig. Denn es ist nicht zu erwarten, dass dessen Voraussetzung in Form rückläufiger Steuereinnahmen im Verhältnis zum Vorjahr erfüllt werden wird. Des Weiteren wäre bei Anwendung des § 18 LHO die entstandene Nettokreditaufnahme aus 2010

75 Zum Zeitpunkt der Begutachtung deuten sich über Erwarnten hohe Steuereinnahmen im Jahresabschluss 2011 als auch für das erste Quartal 2012 an. Dieses Kapitel basiert dennoch auf der mittelfristigen Finanzplanung der Jahre 2011 bis 2015, da eine vergleichbar positive Steuerentwicklung nicht sicher ist und die Verbesserung auf der Einnahmenseite die grundsätzlichen strukturellen Probleme des § 18 LHO als auch des Landeshaushaltes nicht lösen kann.

binnen der sieben Folgejahre zu tilgen. wobei dem Gesetzgeber offen steht, wie er etwaige Tilgungsraten innerhalb des Zeitrahmens verteilt. In der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung ist die Tilgung der Nettokreditaufnahme aus 2010 in den Jahren 2016 und 2017 vorgesehen, somit kumuliert am Ende des eröffneten Zeitrahmens (Mifrifi, S. 19).⁷⁶ Die Berechnung in Tabelle 5 weicht aus Gründen rechnerischer Einfachheit von dieser Annahme ab und geht von einer gleichmäßigen Verteilung der Tilgungslasten über den restlichen eröffneten Zeitraum bis 2017 (fünf Haushaltsjahre) aus (Zeile 3 in Tabelle 5). Weiterer Konsolidierungsbedarf besteht in der im Finanzplan vermerkten globalen Minderausgabe, welche im Haushaltsvollzug erwirtschaftet werden soll (Mifrifi, S. 47).

Zum Haushaltsjahr 2013 wäre somit haushaltswirtschaftlicher Handlungsbedarf in Höhe von 2.530,4 Mio. Euro, die globale Minderausgabe von 324,8 Mio. Euro und die Tilgungsrate der Nettokreditaufnahme 2010 in Höhe von 327,8 Mio. Euro zu erwirtschaften. Es ergibt sich ein unmittelbarer Konsolidierungsbedarf von 3.183 Mio. Euro, bezogen auf die geplanten bereinigten Gesamtausgaben 8,4% des Haushaltsvolumens. Dieses Volumen muss dauerhaft auch für die Folgejahre gedeckt werden. Einmalige Maßnahmen stellen lediglich eine buchhalterische Lösung für das betreffende einzelne Haushaltsjahr dar. Sie sind dem Problem struktureller Defizite nicht angemessen. Der sich in Zeile 4 der Tabelle 5 ausdrückende Konsolidierungsbedarf ist als strukturell anzusehen. Es ist nicht davon auszugehen, dass dieses Defizit durch vorübergehende gesetzgeberische Maßnahmen begründet ist oder sich im Laufe des Konjunkturzyklus selbständig, beispielsweise durch eine der normalen Extrapolation folgende Steuerentwicklung, abbaut.⁷⁷ Diese Summe begründet realen Handlungsbedarf.

	Beträge in Mio. EUR	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
(1)	Defizit	1.639,0 IST	0,0	0,0	2.530,4	2.465,8	2.518,3	Offen	Offen
(2)	Globale Minderausgabe				324,8	321,9	209,9		
(3)	Tilgungsraten aus 2010				327,8	327,8	327,8	327,8	327,8
(4)	Konsolidierungsbedarf aus Defizit, globaler				3.183	3.115,5	3.056		
(5)	Bereinigte Gesamtausgaben				38.062,7	38.891,4	39.926,3		
(6)	Relativer jährlicher Konsolidierungsbedarf in Bezug auf die bereinigten Gesamtausgaben				8,4 %	8,0 %	7,7 %		

Tabelle 5: Ableitung des kurzfristigen Konsolidierungsbedarfes

Quelle: Eigene Darstellung, Zahlen aus mittelfristiger Finanzplanung 2011 bis 2015

76 Beschluss des Ministerrates vom 13. 12. 2011; Der in der mittelfristigen Finanzplanung 2010 bis 2014 enthaltene Tilgungsplan sah die Tilgung in drei Jahresraten ab 2015 vor (S. 17f).

77 Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung: Jahresbericht 1994/1995, S. 152.

Die Beurteilung dieses Konsolidierungsbedarfes und theoretisch gegebener Handlungsspielräume ist nur möglich vor dem Hintergrund der Einnahmen- und Ausgabenstruktur des Baden-Württemberger Landeshaushaltes sowie deren Reagibilität. Grundsätzlich sind die Haushalte der Bundesländer in beiden Richtungen in sehr hohem Maße fremdbestimmt. Die Reagibilitäten, also die kurzfristige Veränderbarkeit, der Einnahmen und Ausgaben sind für den Landesgesetzgeber sehr gering.

Abbildung 11 zeigt die Einnahmenstruktur in 2012. Den größten Anteil bilden Anteile an den Gemeinschaftssteuern und der Gewerbesteuer, welche auf Bundesrecht beruhen und durch Baden-Württemberg allein nicht gestaltbar sind.⁷⁸ Die auch durch Baden-Württemberg getragene Diskussion um eine Novellierung des Länderfinanzausgleichs kann allenfalls langfristig Entlastungen bewirken. Der Landesanteil an den Gemeinschaftssteuern entwickelt sich in Relation zum Gesamtsteueraufkommen. Änderungen in der Verteilungsasymmetrie sind durch das Land allein nicht zu erreichen. Auch im Bereich der Landessteuern, deren Aufkommen den Bundesländern allein zusteht, sind die Handlungsansätze lediglich theoretischer Natur. Zu ihnen gehören nach Artikel 106 Absatz 2 des Grundgesetzes: Feuerschutzsteuer, Biersteuer, Verkehrssteuern (soweit keine Bundessteuer oder Gemeinschaftsteuer), Spielbankabgabe, Lotteriesteuer, Schenkungsteuer, Erbschaftsteuer und Grunderwerbsteuer. Letztere, Ende 2011 wesentlich erhöht, steht für mehr als die Hälfte der Landessteuern, während die übrigen Steuerarten, mit Ausnahme der Erbschaftsteuer, in die Rubrik der Bagatellsteuern eingeordnet werden können.⁷⁹ Die Länder sind lediglich in Bezug auf Spielbankenabgabe und Grunderwerbssteuer autonom. Einnahmeseitige Spielräume aus den Ländersteuern sind somit in der Summe nicht erheblich. Unter den Verwaltungseinnahmen werden Gewinnabführungen aus Beteiligungen des Landes geführt, welche durch das Land als Eigentümer grundsätzlich gestaltbar sind.

Die übrigen Einnahmearten sind gesetzlich gebunden, bzw. durch das Land nicht zu beeinflussen. Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung müssen daher primär auf die Ausgabenseite des Landeshaushaltes zielen. Tabelle 5 setzt daher den Konsolidierungsbedarf in das Verhältnis zum Ausgabevolumen der Haushaltsjahre (Zeile 6).

78 ⁷⁸ Die Landesanteile an Umsatz- und Lohnsteuer belaufen sich auf rund 50% der Gesamteinnahmen 2012. Vgl. Vorbericht zum Staatshaushaltsplan 2012, S. 19.

79 Vgl. Vorbericht zum Staatshaushaltsplan 2012, S. 28. Lotteriesteuer, Spielbankenabgabe, Feuerschutzsteuer und Biersteuer summieren sich in 2012 auf weniger als 1% der Gesamteinnahmen.

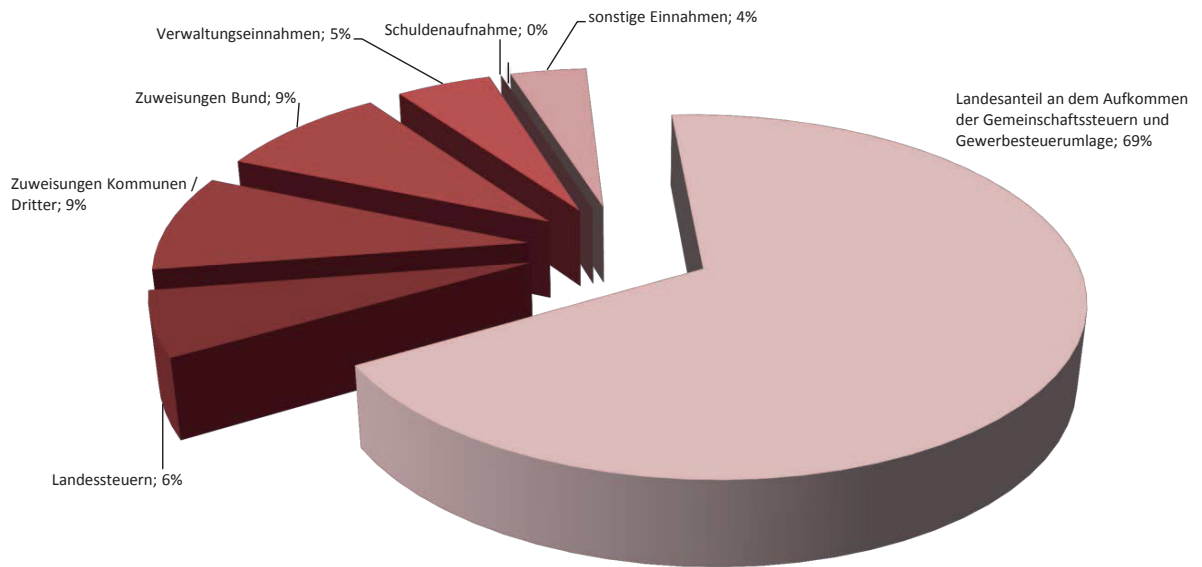


Abbildung 11: Einnahmenstruktur des Landeshaushaltes Baden-Württemberg 2012

Quelle: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, 2012: Mittelfristige Finanzplanung 2001 bis 2015, S. 25

Unten stehende Abbildung 12 weist analog die Ausgabenstruktur des Landeshaushaltes für das Haushaltsjahr 2012 aus. Da die Länder für die personalintensiven Bereiche öffentlicher Dienstleistungen (Schulen, Polizei, Hochschulen, Justiz) zuständig sind, sind die Ausgaben der Landeshaushalte in sehr viel höherem Maße als jene der Kommunen oder des Bundes durch Personalausgaben geprägt.⁸⁰ Hieraus resultieren aus Perspektive der Haushaltskonsolidierung eine Reihe nachteiliger Konsequenzen. Stellenabbau als eine Option der Personalausgabenreduzierung kann rechtlich und faktisch nur über Altersfluktuation erfolgen. Rund 70% aller Stellen des Landesdienstes entfallen auf Schulen, Hochschulen und Polizei. Des Weiteren unterliegen die Personalausgaben infolge von Tarifanpassungen jährlichen nicht exakt planbaren Steigerungen.

Ein großer Teil (gut 70%) der Beschäftigten des Landes Baden-Württemberg waren und sind Beamtinnen und Beamte. Deren Ruhestandsbezüge müssen nahezu gänzlich aus den laufenden Einnahmen beglichen werden, da bis zum Jahr 1999 keinerlei und auch im Anschluss ungenügend Vorsorge getroffen wurde.⁸¹ Der Anteil der Versorgungsbezüge und Beihilfen an den Personalausgaben betrug im Jahr 2010 24% (mittelfristige Finanzplanung, S. 31f). Die Versorgungsausgaben werden infolge erworbener Pensionsansprüche und der Altersstruktur der Beschäf-

80 Unter den Kommunen belaufen sich die Personalausgaben auf rund 25% der bereinigten Gesamtausgaben. Vgl. Deutsches Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern. Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte. Fachserie 14, Reihe 3.3, für das Haushaltsjahr 2009. Wiesbaden 2011. Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben beläuft sich für den Bundeshaushalt in 2012 auf rund 10%. Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Bundes 2011 bis 2015. S. 44.

81 Das Versorgungsreformgesetz des Bundes aus 1998 verpflichtet die Länder, Versorgungsrückstellungen zu bilden. Dieser Verpflichtung kamen die Länder nur lückenhaft und im Umfang nicht ausreichend nach.

tigten unweigerlich weiter ansteigen.⁸² Die bisher eingeleiteten Maßnahmen, (z.B. der 2007 geschaffene zusätzliche Versorgungsfonds), können nur sehr langfristig anteilige Entlastungen bewirken.⁸³ Infolge der Verlagerung beamtenrechtlicher Zuständigkeiten auf die Länder durch die Ergebnisse der Föderalismusreform I bestehen Möglichkeiten kurzfristiger Entlastungen beispielsweise über das Aussetzen von Besoldungserhöhungen oder Änderungen der Beihilfe.

Unter den Zuweisungen und Zuschüssen ragt der kommunale Finanzausgleich heraus, welcher insgesamt die Hälfte dieser Ausgabenposition bindet. Der kommunale Finanzausgleich ist nach den eigenen Steuereinnahmen die wichtigste Einnahmequelle der Kommunen. Er dient der Finanzierung kommunaler Selbstverwaltung generell als auch der Kofinanzierung bestimmter Leistungen (z.B. Kindergarten, ÖPNV) und Investitionen in die Infrastruktur. Im Bereich der kommunalen Finanzausstattung bestehen graduelle Spielräume im Zuge der jährlichen Gesetzesbeschlüsse, da der Anspruch der Kommunen stets in Bezug zur Finanzlage des Landes zu beurteilen ist.⁸⁴ Zuweisungen in erheblichem Ausmaß richten sich weiterhin an die anderen Bundesländer als auch eigene öffentliche Unternehmen (jeweils gut 6% der Gesamtausgaben 2012).

Die sächlichen Verwaltungsausgaben (z.B. Bewirtschaftungskosten, Gebrauchsmaterial) sind in hohem Maße schwankungsanfällig bzw. hinsichtlich beispielsweise der Mieten vertraglich gebunden. Die Zinslasten machen gesamtstaatlich einen beständig zunehmenden Anteil der öffentlichen Ausgaben aus. Sie ergeben sich zum einen aus dem Volumen zu finanzierender Kredite als auch der Nominalzinssätze. Das Risiko zukünftig steigender Nominalzinssätze ist mit Blick auf das aktuell sowohl im lang- als auch mittelfristigen historischen Vergleich für Baden-Württemberg sehr niedrige Zinsniveau eklatant.⁸⁵ Ein grundsätzlich höheres Ausmaß der Disponibilität scheint hinsichtlich der Investitionsausgaben zu bestehen. Im Detail besteht jedoch auch diese Position wiederum überwiegend aus Zuweisungen an andere öffentliche Träger. Kurzfristige Kürzungen stoßen an die Grenzen rechtlicher Verpflichtungen. Sie wären auch sachlich kritisch, da sich hinter ihnen de facto der Ausgleich von Abschreibungen verbirgt, die im kamerale Haushaltsplan nicht erfasst werden. Eine Reduzierung würde daher den weiteren Wertverlust öffentlicher Infrastruktur bewirken.⁸⁶ Es verbleiben reine Ausgaben des Landes für Baumaßnahmen oder den Erwerb beweglicher Güter im Umfang von weniger als 2% der Gesamtausgaben.

82 Die Prognoserechnungen des Versorgungsberichts 2011 weisen unterschiedliche Szenarien aus. Bereits die geringfügige Veränderung einzelner Variablen wie Wiederbesetzungsquote, Versorgungshöhe, Eintrittsalter, Lebenserwartung etc. hat langfristig erhebliche Auswirkungen auf die Gesamtausgaben. Selbst unter aus Haushaltsperspektive günstigsten Annahmen steigen die Ausgaben für Versorgung und Beihilfe absolut deutlich in der kommenden Dekade. Vgl. Versorgungsbericht 2010, S. 66ff.

83 Versorgungsbericht 2010, S. 75ff.

84 Henneke 2006, S. 480; Büttner, Enß, Schwager 2009.

85 Institut für den öffentlichen Sektor 2011, S. 31; Rechnungshof 2010, S. 88. Die Summe der gezahlten Zinsen hat für Baden-Württemberg bereits 1994 den Stand der gesamten Landesverschuldung überschritten. Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor 2011, S. 31.

86 Die Landesregierung bezifferte den Sanierungsstau in 2011 auf 2,6 Milliarden Euro. Vgl. Regierungserklärung vom 29.06.2011

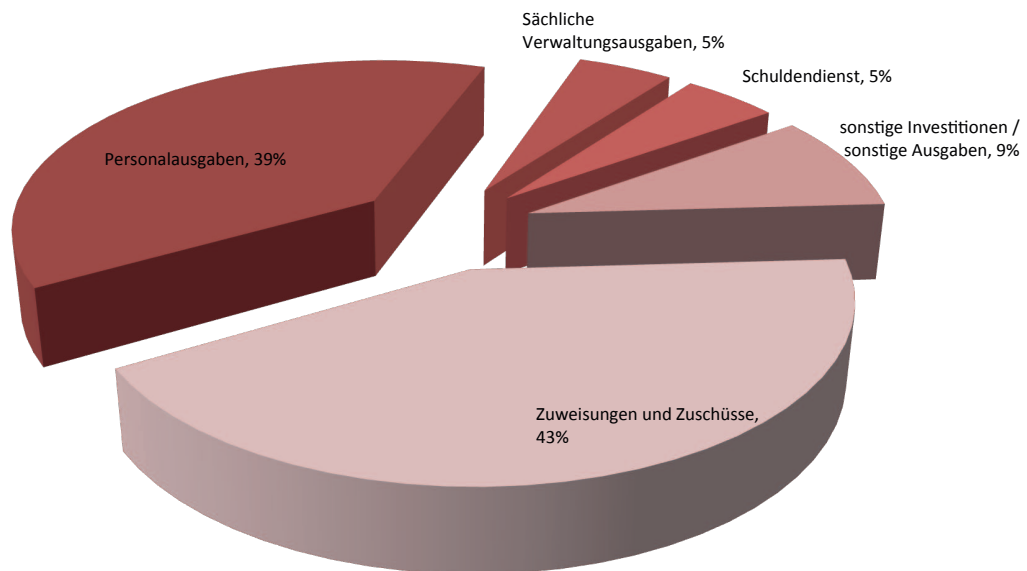


Abbildung 12: Ausgabenstruktur des Landeshaushaltes 2012

Quelle: Mittelfristige Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, 2012: Finanzplanung 2011 bis 2015, S. 29

Der kurzfristige Konsolidierungsbedarf bemisst sich auf gut 8% der bereinigten Gesamtausgaben des Haushaltsjahres 2013 (Zeile 6 in Tabelle 5). Einnahmeseitige Spielräume sind faktisch nicht vorhanden. Soll dieser Konsolidierungsbedarf kurzfristig aufgefangen werden, so bedeutet dies erhebliche Ausgabekürzungen, welche die unmittelbare Dienstleistungsqualität des Landes (z.B. Schulen, Hochschulen, Polizei, kommunale Finanzen) betreffen. Der Landeshaushalt ist in einem Maße durch Fixkosten mit kaum steuerbaren Ausgabenzuwüchsen geprägt, dass kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen praktisch kaum denkbar und mit Blick auf die Zukunftsfähigkeit des Landes nicht effektiv sind.⁸⁷ Zu diesem Schluss gelangt ebenso der Rechnungshof in der Denkschrift 2010:

Auch der weitaus überwiegende Teil der Sachausgaben ist aufgrund von Bundes- oder Landesgesetzen sowie durch die notwendigen sächlichen Verwaltungsausgaben faktisch festgelegt. Im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung für 2009 bis 2013 entfallen durchschnittlich 98 Prozent der Sachaufgaben auf diese sogenannten zwangsläufigen Ausgaben. Somit belaufen sich die übrigen Sachausgaben auf ... eine[n] Anteil von lediglich 1,6 bis 1,9 Prozent des gesamten jährlichen Haushaltsvolumens. Das verdeutlicht, dass das strukturelle Defizit immer bedrohlicher wird.

Quelle: Rechnungshof Baden-Württemberg, Denkschrift 2010, S. 36

87 Der Rechnungshof des Landes Thüringen beziffert den Umfang kurzfristig disponibler Ausgaben auf 2%. Vgl. Sonderbericht Haushaltskonsolidierung, 2010, S. 16

Dieses Zwischenfazit bezieht sich auf kurzfristige Möglichkeiten der Konsolidierung. Vorliegendes Gutachten schlägt ausdrücklich die Hinterfragung des Status quo von Landeshaushalt und damit Landesverwaltung mit mittelfristigem Zeithorizont vor. Nur über diese Perspektive ist es möglich, den skizzierten Konsolidierungsbedarf abzubauen.

3.4 Strukturelle Haushaltslasten gefährden Grundgesetzvorgaben

Die vor dem voranstehenden Abschnitt angeführten Überlegungen und Beobachtungen haben aufgezeigt, dass in Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise in Relation zur Einnahmementwicklung strukturelle Mehrbelastungen entstanden sind. Diese treten neben allgemein wirkende strukturelle Mehrbelastungen und erscheinen als strukturelles Defizit in Haushalten ab 2013. Das Auftauchen eines strukturellen Defizits im Landeshaushalt ist angesichts des Steuer-Einnahmeeinbruchs im Jahr 2009 und der resultierenden niedrigeren Einnahmen auch in den Folgejahren bei gleichbleibenden bzw. steigenden (strukturellen) Ausgaben konsistent mit den weiter oben zitierten Beobachtungen der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011, nach welchen die Performanz künftiger Haushalte sowohl an positive Einnahmementwicklungen als auch an ein ehrgeiziges und konsequentes Ausgabenmanagement gebunden ist. Die Vorgaben von § 18 Absatz 1 LHO funktionieren als disziplinierendes Instrument, welches Schuldenexpansionen der öffentlichen Hand einen Riegel im Rahmen jährlicher Vorgaben vorschiebt.

Da sich strukturelle Ausgabenverpflichtungen – etwa im Bereich der Personalausgaben – durch mehrjährige Remanenzen auszeichnen, ist § 18 Absatz 1 LHO *dann* ein unzureichendes Instrument haushaltswirtschaftlicher Steuerung, *wenn* er dazu führt, dass Regierungen kosmetische Maßnahmen – etwa durch ein Zurückfahren der Investitionen – vornehmen, um die Vorgabe von Null-Nettokrediten angesichts überbordender struktureller Belastungen zu erfüllen. § 18 Absatz 1 LHO würde in diesem Fall nicht nur sein Ziel der Realisierung einer nachhaltig wirkenden Landeshaushaltspolitik verfehlen, sondern diesem sogar entgegenstehen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die durch ihn unternommene „Haushaltskosmetik“ dazu führen würde, dass Baden-Württemberg in den Jahren ab 2020, wenn die Grundgesetzliche Schuldenbremse in Kraft getreten ist, strukturelle Defizite im Landeshaushalt produziert.

Angesichts der in der Mittelfristigen Finanzplanung 2011–2015 ausgewiesenen zu erwartenden strukturellen Defizite ist daher vermittels eines verbindlichen mehrjährigen Abbaupfades sicher zu stellen, dass der Grundintention des in § 18 LHO geregelten Schuldendeckels Folge geleistet wird. Einer überbordenden schuldengetriebenen Expansion des baden-württembergischen Landeshaushalts ist weiterhin rechtlich Einhalt zu gebieten. Es ist jedoch sicherzustellen, dass dieses Gebot die erwünschte Wirkung erzielt und sicherstellt, dass das Land Baden-Württemberg ohne strukturelle Defizite in den Geltungszeitraum der Grundgesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbremse eintritt.

Je nach Abbaugeschwindigkeit (= Anzahl und Höhe der einzelnen Abbauschritte) führt die in der Mittelfristigen Finanzplanung 2011–2015 strukturell i.H.v. ca. 2.500 Mio. EUR fortwirkende

jährliche Belastung – bzw. der dort aufgezeigte haushaltswirtschaftliche Handlungsbedarf – zu Belastungen im baden-württembergischen Landeshaushalt in unterschiedlicher Höhe. Nachfolgende Tabelle zeigt in Zeilen (1)–(3) ein hypothetisches Abbau-Pfad-Szenario unter der Annahme einer jährlichen Verringerung des (strukturellen) haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarfs⁸⁸ auf:

in Mio. EUR	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σ
(1) Haushaltswirtschaftl. Handlungsbedarf	2.500	2.100	1.700	1.300	900	500	100	—	—
(2) Jährliche Abbaustufe	400	400	400	400	400	400	100	—	—
(3) Nettokreditaufnahme	2.100	1.700	1.300	900	500	100	—	—	6.600

Tabelle 6: Hypothetischer Abbau struktureller Defizite

Quelle: Eigene Darstellung

4 Fazit

Die ab 2020 geltende grundgesetzliche Schuldenbegrenzungsregel hat bereits heute faktische Auswirkung auf die Planung und Gestaltung von Landeshaushalten. Sie wirkt sich daher auch ökonomisch wie budgetär auf geltende Regelungen des Landesrechts aus, welche die Planung und Gestaltung mitbestimmen. Dies gilt auch für den Schuldendeckel in der Landeshaushaltsordnung. Ziel der Einführung der Regelungen des §en 18 LHO war die Verpflichtung aktueller und künftiger Regierungen Baden-Württembergs auf eine nachhaltig wirksame und die Zukunft sichernde Haushaltspolitik, die auch den Gedanken intergenerationaler Gerechtigkeit erfüllt. Die einstimmige Annahme des „Gesetzes zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg und zur Änderung des Haushaltsstrukturgesetzes 2007“ im baden-württembergischen Landtag im Dezember 2007 verdeutlicht den grundsätzlichen überparteilichen Konsens, der in Bezug auf diese Ziele besteht.

Veränderungen geltender Regelungen des §en 18 LHO sollten daher nur dann vorgenommen werden, wenn diese zu einer Situation führen, die besser geeignet erscheint, benannte Ziele zu erreichen als dies im Rahmen gegenwärtig vorherrschender Regelungen der Fall ist. Die Entwicklung während der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise hat aufgezeigt, dass § 18 LHO zwar in Form des Schuldendeckels die Aufnahme von Neuverschuldungen formal begrenzt. Konsolidierungsnotwendigkeiten bestehen jedoch weiter und haben sich vor dem Hintergrund der

⁸⁸ Aus heutiger Sicht ist der Anteil struktureller Defizite an von durch das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg ausgewiesenen haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarfen aufgrund eines bisher im Landeshaushalt fehlenden Verfahrens zu deren Berechnung nicht möglich. Tabelle 6 vereinfacht daher, indem von der Möglichkeit eines jährlichen Abbaus haushaltswirtschaftlicher Handlungsbedarfe im Rahmen strukturell wirkender Sparmaßnahmen (Abbaupfad) ausgegangen wird.

Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise und ausbleibender Rücklagen und Abbaumaßnahmen der Jahre 2008–2011 gegenüber der Situation im Jahr 2007 verschärft. Dies ist vor allem angesichts der haushaltswirtschaftlichen Vorwirkung der ab 2020 geltenden grundgesetzlichen Schuldenbremse der Fall (s. Anlage I, Juristisches Gutachten), die strukturelle Defizite – wie sie im Augenblick für Baden-Württemberg bestehen – nicht zulässt.

Für eine Weiterentwicklung der in § 18 LHO enthaltenen Regelung sprechen vor dem Hintergrund obiger Erwägungen sowie der im vorliegenden Gutachtenabschnitt erworbenen Erkenntnisse folgende Erwäggründe:

1. Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise hat den Landeshaushalt Baden-Württembergs schwer belastet. Ihr haushaltswirtschaftliches Einwirken ist nach wie vor gegeben. Wie das Finanzministerium Baden-Württemberg in der Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 aufzeigte, war ein Erfüllen der Vorgaben zur Null-Nettokreditaufnahme an Ausgaben- wie Einnahmenseitige Annahmen gebunden, die im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise nicht erfüllt wurden. Ein anhaltendes strukturelles Defizit im Landeshaushalt ist die Folge. Dieses zu mindern ist eine vorrangige Aufgabe einer den Anspruch auf Nachhaltigkeit erhebenden Haushaltspolitik. § 18 LHO ist als Steuerungsinstrument zur Beseitigung struktureller Defizite unterkomplex, da er auf saldierte Jahresergebnisse im Gesamthaushalt abzielt. Er läuft dann Gefahr, das Ziel einer nachhaltigen Haushaltspolitik nicht nur nicht zu verwirklichen, sondern diesem sogar entgegenzuwirken, wenn er aufgrund seiner Ausrichtung auf Jahresgrößen bei einmal angefallenem Defizit Anreize zu „kosmetischen“ Kürzungen im Landeshaushalt anstelle von strukturell aber erst verzögert wirkenden Maßnahmen setzt.
2. Nachbesserungsnotwendigkeiten bestehen auch in Bezug auf § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO. Wie die Erfahrungen in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise gezeigt haben, unterschätzt die genannte Regel die Wirkdauer von, den Landeshaushalt schwer in Mitleidenschaft ziehenden, Schocks. Dies hat die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise bereits in den Jahren 2009 und 2010 verdeutlicht, wie die Mittelfristigen Finanzplanungen Baden-Württembergs aus den Jahren 2009 bzw. 2010 illustrieren.
3. Zudem lässt § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO offen, ob er sich auf Brutto- oder (beim Land verbleibende) Netto-Steuereinnahmen bezieht. Dass diese nicht immer identisch wachsen (bzw. abnehmen) zeigen Erfahrungen aus den 1990er Jahren. Je nachdem, welcher Referenzwert gewählt wird, können sich aus dieser Regel unterschiedliche haushaltswirtschaftliche Folgen ergeben. Um resultierende Unsicherheiten zu beheben, ist § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO eindeutiger zu fassen.
4. Nachbesserungsbedarf besteht auch in Bezug auf § 18 Absatz 3 Nummer 2 LHO. Hier haben Erfahrungen aus der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise gezeigt, dass selbst wenn Einigkeit darüber herrscht, dass eine Situation „schwerwiegend“ im Sinne besagter Regel ist, sich Unsicherheiten in Bezug auf deren Dauer ergeben können. Dies verdeutlicht

der Vorschlag des Finanzministeriums Baden-Württemberg, die Dauer „schwerwiegender Situationen“ am Niveau der Steuereinnahmen des Landes zu bemessen. *Für* diesen Vorschlag spricht, dass er sich in Einklang mit § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO befindet, der ebenfalls auf Steuereinnahmen und deren Veränderung als Referenz- und Entscheidungskriterium für die Möglichkeit von Nettokreditaufnahmen verweist. *Gegen* dieses Vorgehen spricht die Regelung von § 18 Absatz 1 LHO, die aus budgetärer Perspektive auf den Einnahmen-Ausgaben-Saldo des Landeshaushalts abzielt. Aus haushaltswirtschaftlicher Perspektive ließe sich somit auch der Standpunkt vertreten, dass nicht alleine das Niveau der Steuereinnahmen des Landes, sondern erst dessen Relation zum Niveau der (strukturell bedingten) Ausgaben des Landes Auskunft darüber gibt, ob eine Krisensituation haushaltswirtschaftlich überwunden ist oder nicht. Auch in Bezug auf diese Regel sollte im Zuge eindeutigerer Formulierungen eine Überarbeitung von § 18 LHO erfolgen.

5. In Bezug auf die in § 18 Absatz 4 LHO festgehaltene Notwendigkeit der Tilgung von Nettokreditaufnahmen innerhalb einer siebenjährigen Frist lässt sich Folgendes anmerken: Angesichts des im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise nicht geminderten, bzw. weiter angestiegenen und weiter ansteigenden strukturellen Defizite des Landes, erscheinen weitere Nettokreditaufnahmen auch bei konsequentem Ausgabenmanagement noch vor 2020 als wahrscheinlich. Die Tilgungsverpflichtung aus § 18 Absatz 4 LHO könnte in diesem Fall Baden-Württemberg vor dem Hintergrund der in Art 109 GG festgelegten Schuldenbremse zusätzlich belasten. Dies ist dann der Fall, wenn Tilgungsverpflichtungen aus vor dem Jahr 2020 stattfindenden Nettokreditaufnahmen in den Zeitraum der Gültigkeit der grundgesetzlichen Schuldenbremse fortbestehen. Anders als andere Bundesländer wäre Baden-Württemberg in diesem Fall nicht nur verpflichtet, die grundgesetzliche Vorgabe eines ausgeglichenen Haushaltes zu erfüllen, sondern müsste zudem gleich zu Beginn des nächsten Jahrzehnts Tilgungsverpflichtungen im Haushalt realisieren. Der haushaltswirtschaftliche Spielraum wäre somit – im Vergleich zu anderen Bundesländern – zusätzlich begrenzt: nicht nur die Schuldenbremse der Verfassung, auch die Tilgungsverpflichtungen aus den Jahren zuvor, würden das zur Aufgabenwahrnehmung des Landes zur Verfügung stehende Volumen an Haushaltsmitteln limitieren.

B Rechtliche Vorgaben für die Gestaltung des Konsolidierungspfades (Kurzzusammenfassung des juristischen Gutachtens in Anlage I)

Der baden-württembergische Gesetzgeber ist bei der Gestaltung seines Staatsschuldenrechts in weitaus höherem Maße bundesrechtlichen Bindungen unterworfen, als dies 2007 bei der Schaffung des heutigen § 18 LHO der Fall war. Dies gilt zwar in vollem Umfang erst ab 2020: Ab diesem Zeitpunkt wird § 18 LHO in der jetzigen Form nicht mehr aufrechtzuerhalten sein, weil dessen Kombination aus Schuldendeckel (§ 18 Abs.1 S.2, Abs.3 LHO) und antizyklischen Elementen (§ 18 Abs.2 LHO) mit der „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes (Art. 109 Abs.3 GG) teilweise unvereinbar ist. Bundesverfassungsrechtliche Bindungen bestehen aber auch schon im Übergangszeitraum bis Ende 2019. Artikel 143d Abs.1 S.3 und 4 GG positivieren gleichsam die „Vorwirkung“ der noch nicht zwingenden Vorgaben aus Artikel 109 Abs.3 GG, indem den Ländern eine Pflicht auferlegt wird, grundsätzlich den wirksamsten, rechtlich und tatsächlich möglichen und ökonomisch verantwortbaren Weg einzuschlagen, der mit der größten Wahrscheinlichkeit dazu führt, dass der am 1.1.2020 vom Grundgesetz vorgeschriebene Zustand eintritt und die Landeshaushalte ohne Aufnahme neuer Schulden ausgeglichen werden können. Bei allen haushaltswirksamen Maßnahmen müssen die Länder das Konsolidierungsziel schon jetzt im Blick behalten, insbesondere muss der bisherige Zustand des Haushaltsrechts im Hinblick auf seine Konsolidierungswirksamkeit beobachtet werden. Dagegen sind die Länder entgegen einer bisweilen vertretenen Ansicht nicht auf die Beibehaltung des 2008 geltenden Rechtszustandes verpflichtet, wenn das Landesrecht zu diesem Zeitpunkt ein Neuverschuldungsverbot enthielt. Aus Artikel 143d Abs.1 S.4 folgt kein „qualifiziertes Verschlechterungsverbot“, vielmehr sind die Länder in der Gestaltung des Abbaupfades grundsätzlich frei.

Dagegen ergeben sich aus dem SKS-Vertrag auch nach dessen Ratifizierung für das Land Baden-Württemberg keine spezifischen Vorgaben, weil dieser als völkerrechtlicher Vertrag nicht am Anwendungsvorrang des Europarechts teilnimmt und die innerstaatliche Aufteilung der Verschuldungsgrenzen den Vertragsstaaten überlässt. Ein Durchgriff des Fiskalpakts auf die Länder kann sich auch nicht über Artikel 23 Abs.1 S.3 2. Alt. GG ergeben, weil es sich nicht um eine verfassungsmodifizierende Regelung im Sinne dieser Norm handelt. Für die innerstaatliche Umsetzung des Fiskalpaktes durch den einfachen Bundesgesetzgeber richtet Artikel 143d Abs.1 S.3 GG zudem eine materielle Schranke zugunsten der Länder auf. Weder darf ihnen schon vor 2020 jede Neuverschuldung verboten noch ein bestimmter Abbaupfad vorgeschrieben werden. Das Prinzip der Bundestreue kann diese verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung nicht überspielen.

Den baden-württembergischen Gesetzgeber trifft aus Artikel 143d Abs. 1 S.4 GG eine verfassungsrechtliche Beobachtungs- und ggf. auch eine Nachbesserungspflicht. Dies ergibt sich daraus, dass diese Übergangsregelung eine nur finale Steuerung des Landeshaushaltsgesetzgebers in dem Sinne bewirkt, dass ihm ein bestimmtes Konsolidierungsziel vorgegeben, die Wahl der dazu geeigneten Mittel aber in sein politisches Ermessen gestellt ist. Die Betätigung dieser Einschätzungsprärogative ist stets und unvermeidlich in hohem Maße von prognostischer Unsicherheit über die künftige insbesondere konjunkturelle Entwicklung geprägt. Kehrseite dieser weiten Einschätzungsprärogative ist die Obliegenheit, die Wirkung der getroffenen Regelungen daraufhin zu überprüfen, ob sie im Lichte der tatsächlichen und weiter absehbaren Entwicklung noch den verfassungsrechtlichen Zielvorgaben gerecht wird. Erweist sich daher, dass die Regelung keine Steuerungskraft mehr zu entfalten vermag, ist der Gesetzgeber zur Nachbesserung verpflichtet, wenn eine andere Regelung den Vorgaben besser entspricht. Da nach der seit Anfang 2008 eingetretenen makroökonomischen Entwicklung Baden-Württembergs und seines Staatshaushalts die rigorose Erfüllung von § 18 LHO die Vorgaben des Artikel 143d Abs. 1 GG missachten würde, ist der Gesetzgeber zur Neubetätigung seiner Einschätzungsprärogative verpflichtet.

Ob eine künftige Regelung verfassungs- oder einfachgesetzlicher Natur sein sollte, ist in erster Linie eine politische Frage. Eine bundesverfassungsrechtliche Pflicht zur Schaffung einer Landesverfassungsnorm besteht nicht. Auch steht Artikel 84 der Landesverfassung einer Lösung innerhalb der LHO nicht im Wege. Für eine verfassungsrechtliche Regelung spricht allerdings, dass die Regelungen der LHO zur Disposition des Haushaltsgesetzgebers stehen und deswegen keine langfristige Verbindlichkeit schaffen können. Vor allem aber schüfe eine konturenscharfe Verfassungsnorm die Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Landeshaushaltsgesetze durch Normenkontrollantrag zum Staatsgerichtshof, den auch die Opposition stellen könnte. Insoweit bietet die Normenkontrolle zum Bundesverfassungsgericht am Maßstab des Artikel 109 Abs. 3 GG keinen institutionell gleichwertigen Ersatz.

C Zusammenfassende Wertung des Weiterentwicklungsbedarfs der Baden-Württembergischen Schuldenregelung

1. § 18 Abs. 3 und 4 LHO sind von der budgetären und ökonomischen Entwicklung seit 2007 überholt worden. Die Vorschriften beruhen weitgehend auf einer Extrapolation von Vergangenheitsentwicklungen. Sie waren nicht nur an ein striktes Ausgabenmanagement sondern auch und insbesondere an eine Fortdauer positiver Einnahmeentwicklung in den Jahren ab 2008 gebunden, wie das Baden-Württembergische Finanzministerium bereits in seiner Mittelfristigen Finanzplanung 2007–2011 bemerkte. Als Exportland traf die globale Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise Baden-Württemberg besonders hart, was sich in Form des dramatischen Einbruchs der Steuereinnahmen im Jahr 2009 bemerkbar machte. Zwar können die Netto-Steuereinnahmen des Landes 2011 an das Niveau der Einnahmen von 2008 anknüpfen. Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise wirkt aber nach wie vor auf den Landeshaushalt ein. Dies ist vor allen Dingen deshalb der Fall, weil den hohen Einnahmeneinbußen der Krisenjahre keine kompensierenden Ausgabenkürzungen – insbesondere im strukturellen Bereich – gegenüber standen und kurzfristig auch nicht in der erforderlichen Höhe realisierbar gewesen wären. Der Effekt dieser Entwicklung lässt sich wie folgt verdeutlichen: Im Jahr 2008 flossen 62 Cent eines jeden vom Land durch Steuern eingenommenen Euros in den Bereich Personal. D.h., dem Land standen zu diesem Zeitpunkt für die Finanzierung der übrigen Aufgaben 38 Cent eines jeden über Steuern eingenommenen Euros zur Verfügung. Aufgrund der Tatsache, dass die Personalausgaben (einschließlich Versorgung) während der Krise weiter gestiegen sind, die Steuereinnahmen aber erst heute wieder an das Niveau von 2008 anschließen, ist dieser Betrag im Jahr 2011 um mehr als 10 Prozent auf etwas weniger als 34 Cent gesunken.

Der Anteil der Steuereinnahmen nach Abzug der Personalausgaben war im Jahr 2011 um 500 Mio. EUR niedriger als im Jahr 2008. Bei Eintreten der in der MiFriFi 2007 bis 2011 angenommenen Einnahmeerwartungen für 2011 hätte der frühere Wert hingegen weitgehend gehalten werden können. Auch ohne weitere Haushaltsbelastungen aus der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise wie etwa den Tilgungs- und Zinspflichten resultierend aus der Nettokreditaufnahme des Landes im Jahr 2010, stehen Baden-Württemberg im übrigen Haushalt damit zum gegenwärtigen Zeitpunkt für die gleichen Aufgaben weniger Steuermittel zur Verfügung. Dieser Effekt wird sich angesichts der in diesem Jahrzehnt einsetzenden Anstiege der Personalkosten – insbesondere für Versorgungs- und Beihilfeaufwendungen – noch verstärken. Entsprechend hoch ist allein aus diesem Grunde das

absehbare strukturelle Defizit der nächsten Haushaltsjahre, gegen das angearbeitet werden muss.

2. Das strukturelle Defizit zu mindern ist eine vorrangige Aufgabe einer den Anspruch auf Nachhaltigkeit und intergenerationale Gerechtigkeit erhebenden Haushaltspolitik. Da § 18 LHO auf saldierte Jahresergebnisse im Gesamthaushalt abzielt, ohne zwischen strukturell und konjunkturell bedingten Haushaltsgrößen zu differenzieren, ist er vor dem Hintergrund dieser Aufgabe kein ausreichend differenziertes Instrument. Die fehlenden Differenzierungen in den Regelungen zum Schuldendeckel können insbesondere aufgrund der mehrjährigen Remanenz struktureller Konsolidierungsmaßnahmen zu Resultaten führen, die sich konträr zur ursprünglichen Regelungsintention von § 18 LHO verhalten. Denn da der Zeithorizont von § 18 LHO auf einen jährlichen Turnus ausgerichtet ist, läuft die Regelung Gefahr, bei einmal angefallenem strukturellen Defizit Anreize zu „kosmetischen“ Kürzungen im Landeshaushalt – etwa durch das Herabfahren von Investitionen – zu setzen, anstelle strukturell und damit langfristig bedeutsamere aber erst verzögert wirkende Maßnahmen zu induzieren.
3. Entsprechend aufgelaufener – und während der Krise weiter gewachsener – Ausgabenverpflichtungen ermöglicht auch der erfreuliche Verlauf der Steuereinnahmen im Jahr 2011 nicht, strukturelle Defizite aufzufangen. Auch Ausgabenseitig sind jährliche Handlungsspielräume unzureichend und begrenzt. Ein Defizit in Höhe von ca. 2,5 Mrd. Euro über kurzfristige Etatkonsolidierung auszugleichen, ist angesichts der Remanenz öffentlicher Ausgaben unrealistisch und erscheint auch sachlich unzumutbar. Selbst eine einmalige starke Reduzierung von Investitionen oder Zuwendungen sowie ein Ausschöpfen sämtlicher landesrechtlicher Kürzungsmöglichkeiten in der Beamtenbesoldung und –versorgung würde diesen Betrag nicht erreichen.
4. Vor dem Hintergrund des über die nächsten Jahre vorwirkenden strukturellen Defizits wäre die Tilgungsregelung in § 18 Abs. 4 LHO nur einzuhalten unter Bedingungen, die für Baden-Württemberg die Gefahr eines Verstoßes gegen die grundgesetzliche Schuldenbremse ab 2020 mit sich bringen würden. Denn auch ein sehr ambitioniertes Programm des Defizitabbaus wird noch für viele Jahre zusätzliche Kreditaufnahmen unvermeidbar machen. Bei einem angenommenen Defizitabbau von 500 Mio. Euro pro Jahr würden bis 2020 noch zusätzliche Kreditaufnahmen um die 5,5 Mrd. Euro anfallen. Diese würden auch nach 2020 zu Tilgungsverpflichtungen gemäß § 18 Abs. 4 führen, die im Rahmen von Haushaltsüberschüssen zu kompensieren wären, um einen Verstoß gegen Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 GG zu vermeiden. Je nach Tilgungspfad könnte sich das Volumen notwendiger Haushaltsüberschüsse nach 2020 auf rund 1 Mrd. pro Jahr belaufen. Für Baden-Württemberg bestände unter diesen Umständen eine ernsthafte Gefahr, die grundgesetzlichen Vorgaben zu brechen.
5. Ein Schuldendeckel läuft unter den aufgezeigten Bedingungen leer. Angesichts der in der Mittelfristigen Finanzplanung 2011–2015 ausgewiesenen zu erwartenden strukturellen

Defizite ist daher durch einen verbindlichen mehrjährigen Abbaupfad sicher zu stellen, dass der ab 2020 geltenden Schuldenbremse nach Artikel 109 GG Folge geleistet werden kann. Eine schuldengetriebene und ausufernde Expansion des Baden-Württembergischen Landeshaushalts muss deshalb durch eine zügige Ausgabensenkung vermieden werden.

6. Nicht nur aus ökonomischer und budgetärer Perspektive ist ein Spannungsverhältnis zwischen der grundgesetzlichen Schuldenbremse und dem zeitlich früher verabschiedeten baden-württembergischen Schuldendeckel gegeben. Die im Zuge dieses Gutachtens angefertigte juristische Expertise kommt zu einer auch verfassungsrechtlich gebotenen Nachbesserungspflicht des Landesgesetzgebers. Artikel 143d Abs.1 GG bewirkt eine „Vorwirkung“ der ab 2020 für die Länder geltenden grundgesetzlichen Schuldenbremse, die ihnen die Pflicht auferlegt, den bestmöglichen und ökonomisch wirksamsten Weg einzuschlagen, um 2020 einen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme zu erreichen. Da sich erwiesen hat, dass die Regelung des § 18 Abs. 3 und 4 LHO keine Steuerungskraft mehr zu entfalten vermag, ist der Gesetzgeber zu einer Nachbesserung verpflichtet. Im Rahmen dessen behält er eine Einschätzungsprärogative, da die Wahl der Mittel weiter in sein politisches Ermessen gestellt ist.
7. Schließlich weist § 18 LHO gemessen an der später verabschiedeten grundgesetzlichen Regelung in seiner Ausgestaltung erhebliche Regelungsschwächen auf:
 - In Hinblick auf die Regelung des § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO ist nicht abschließend geklärt, ob sich der dort aufgeführte Referenzwert eines Absinkens der Steuereinnahmen um mindestens ein Prozent gegenüber dem jeweiligen Vorjahr auf Brutto- oder Nettogrößen bezieht. Wie im Gutachten aufgezeigt wurde, sind die Konsequenzen dieser Unterscheidung von erheblicher Bedeutung.
 - Ebenso unterschätzt die genannte Regel durch ihre Begrenzung der Möglichkeit von Nettokreditaufnahmen auf das Jahr, in dem ein Rücklauf der Steuereinnahmen um mindestens ein Prozent gegenüber der Vorjahr zu verzeichnen ist, die Wirkdauer von die Konjunktur und den Landeshaushalt belastenden Krisen. Dies hat die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise bereits in den Jahren 2009 und 2010 gezeigt, wie die Mittelfristigen Finanzplanungen Baden-Württembergs aus den Jahren 2009 bzw. 2010 verdeutlichen.
 - Nachbesserungsbedarf besteht auch in Bezug auf die Notlagenregelung in § 18 Absatz 3 Nummer 2 LHO. Hier haben Erfahrungen aus der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise gezeigt, dass selbst wenn Einigkeit darüber herrscht, dass eine Situation „schwerwiegend“ im Sinne besagter Regel ist, sich Unsicherheiten in Bezug auf deren Dauer ergeben können. Dies verdeutlicht der Vorschlag des Finanzministeriums Baden-Württemberg, die Dauer „schwerwiegender Situationen“ am Niveau der Steuereinnahmen des Landes zu bemessen. Für diesen Vorschlag spricht,

dass er sich in Einklang mit § 18 Absatz 3 Nummer 1 LHO befindet, der ebenfalls auf Steuereinnahmen und deren Veränderung als Referenz- und Entscheidungskriterium für die Möglichkeit von Nettokreditaufnahmen verweist. Gegen dieses Vorgehen spricht die Regelung von § 18 Absatz 1 LHO, die aus budgetärer Perspektive auf den Einnahmen-Ausgaben-Saldo abzielt. Aus haushaltswirtschaftlicher Perspektive ließe sich somit auch der Standpunkt vertreten, dass nicht alleine das Niveau der Steuereinnahmen des Landes, sondern erst dessen Relation zum Niveau der Ausgaben des Landes Auskunft darüber gibt, ob eine Krisensituation haushaltswirtschaftlich überwunden ist oder nicht. Auch diese Notlagenregel sollte in Form klarer prozessualer Vorgaben erfolgen.

8. Unzureichend ist auch die Konjunkturberücksichtigung des 2007 beschlossenen Schuldendeckels. Insbesondere fehlt ein Ausgleichskonto, auf das Mehreinnahmen aufgrund guter Konjunktur gebucht werden können, um Steuermindereinnahmen in Zeiten schlechter Konjunktur ausgleichen zu können. Die Regelung in § 18 LHO verpflichtet Regierungen nicht explizit zu verhindern, Mehreinnahmen in guten Jahren für zusätzliche Ausgaben zu nutzen.
9. Zusammenfassend ergibt sich, dass § 18 Abs. 3 und Abs. 4 LHO als Instrument unzureichend sind, dem unvermeidlichen mehrjährigen Abbau struktureller Ausgaben und Defizite eine ausreichende Verbindlichkeit zu geben. Die Regelung bildet angesichts der eingetretenen hohen strukturellen Defizite mit dem starren Schuldendeckel einen inzwischen unrealistischen und dadurch unbrauchbaren Bezugspunkt. Zentrale vorrangige Aufgabe – bevor durch die grundgesetzliche Regelung die neue Verschuldensobergrenze von Ende 2019 gesetzt wird – sind Erarbeitung, Verbindlichkeit und laufendes Monitoring eines robusten Abbaupfads des – noch zu identifizierenden – strukturellen Defizits bis 2020 bzw. bereits ausgewiesener hauswirtschaftlicher Handlungsbedarfe.

D Weiterentwicklung einer Schuldenbegrenzungsregelung für Baden-Württemberg und Ersatz für § 18 Abs. 3 und Abs. 4 LHO

1 Prioritäre Handlungsnotwendigkeiten bei absehbar hohen Haushaltsdefiziten

1. Der § 18 Abs. 3 und Abs. 4 LHO ist in seiner bisherigen Form nicht nur unzureichend ausgestaltet, vor allem läuft er angesichts der erwarteten mehrjährigen Haushaltsdefizite in Baden-Württemberg leer. Es besteht deshalb sowohl eine rechtliche Verpflichtung zur Nachbesserung, d.h. Weiterentwicklung einer Schuldenregelung, als auch die faktische Notwendigkeit, auf die eingetretene Situation hin die entsprechenden Verbindlichkeiten für Regierung und Parlament zu schaffen.⁸⁹ Eine Regelung, die an Stelle der alten Absätze tritt, muss das Ziel fixieren, durch ein stringentes mehrjähriges Programm das bestehende strukturelle Defizit bis spätestens 2020 vollständig abzubauen.⁹⁰ Darüber hinaus muss eine neue Regelung Regierung und Parlament ebenso wirksam binden, wie es den ursprünglichen Intentionen des § 18 Abs. 3 LHO entsprach.
2. In dieser Situation ist ein neu fixierter Schuldendeckel nicht der geeignete Zielpunkt einer Regelung, sondern die Festlegung und stringente Bindung von Regierung und Parlament an einen Defizitabbaupfad. Dies ergibt sich auch daraus, dass mit der ab 2020 geltenden Schuldenbremse für die Bundesländer nach Art. 109 Abs. 3 GG bereits ein neuer Schuldendeckel gegeben ist. Der erreichte Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres 2019 ist wegen der dann geltenden Vorgabe von Null-Neuverschuldung der neue Deckel, der insofern an die Stelle der zeitlich eher (im Jahr 2007) verabschiedeten Regelung in § 18 Abs. 3 LHO tritt. Falls dieser Deckel in Zeiten konjunkturell bedingter niedriger Steuereinnahmen überschritten wird und Neuverschuldung auftritt, ist dies über die im Bund bereits verankerte und auch für Bundesländer empfehlenswerte Regelung einer „symmetrischen Berücksichtigung“ über den Konjunkturzyklus wieder auszugleichen.

89 Vgl. Rechtsgutachten Anlage I.

90 Dies entspricht auch der Intention des Artikels 109 i.V.m. 143d GG. Vgl. DrS. 16/12410, S. 7. Das strukturelle Defizit bereinigt Einnahmen und Ausgaben um Sondereinflüsse und konjunkturelle Schwankungen. Zu Tage tritt ein bei wirtschaftlicher Normallage gegebener Haushaltssaldo, der letztlich den realen Konsolidierungsbedarf bestimmt.

3. In der Verbesserung direkter Landeseinnahmen stehen den Bundesländern nur geringe Möglichkeiten, die zudem zum Teil auch schon genutzt wurden, zur Verfügung.⁹¹ Nur in einem entschlossenen Zusammenwirken auf der Länderebene, die insgesamt mit erheblichem Defizitabbau zu kämpfen hat, ließen sich in einem politischen Prozess weitere Einnahmeerhöhungen, die nur auf Bundesebene entschieden werden können, erreichen. Auch dies setzt jedoch ein entsprechendes Handeln der Bundesebene voraus. Über einen eigenen direkten Hebel verfügen Bundesländer nicht, da auch eine Bundesratsmehrheit den Bund nicht direkt zu einer bestimmten Gesetzgebung zwingen kann. In der Ausgestaltung dieses Defizitabbaupfads muss daher auf Länderebene der Abbau struktureller, d.h. langfristig oder gar dauerhaft wirkender Ausgabenbelastungen im Vordergrund stehen. Die Abschwächung des quasi „natürlichen Ausgabenwachstums“ muss der zentrale Ansatzpunkt des Konsolidierungspfades sein. Im engeren Sinne gestaltbar ist für die Landespolitik – anders als dies für den Bund oder auch die Gemeinden gilt – nur das Ausgabevolumen. Seine Limitierung ist die zentrale Aufgabe in einer Defizitreduzierung. Auch hierauf müssen deshalb wirksame rechtliche Regelungen ausgerichtet sein.

4. Ein Abbau struktureller Ausgabenbelastungen stellt gerade auf der Länderebene eine erhebliche Herausforderung dar.⁹² Er erfordert Eingriffe in gewachsene Strukturen und rechtliche Positionen, die von den jeweils betroffenen meist als Besitzstände verstanden und verteidigt werden. Überdies sind landesrechtliche Veränderungen zwar möglich, bundesrechtliche Vorgaben dagegen sind nicht direkt veränderbar. Allein ca. 40% der Landesausgaben sind Personalausgaben für aktives Personal, Versorgung und Beihilfen.⁹³ Weitere ca. 10% der Landesausgaben sind indirekte Personalaufwendungen bei Zuwendungsempfängern. Eine kurzfristige Reduzierung der Personalkosten ist über das bisher schon Unternommene hinaus auch bei voller Ausschöpfung aller beamtenrechtlichen Möglichkeiten nur in einem gewissen Ausmaß möglich.⁹⁴ Größere Entlastungseffekte gerade durch Stellenabbau werden nur in Stufen finanzwirksam. Dies folgt unter anderem schon daraus, dass in Deutschland auch für Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst Entlassungen aufgrund von Haushaltszwängen arbeitsrechtlich nicht möglich sind. Die finanzielle Realisierung von Stellenabbau kann deshalb nur nach Maßgabe der niedrigen normalen Fluktuation sowie der Altersfluktuation bzw. durch Ausscheiden mit Abfindungen erreicht werden. Hinzu kommt, dass die finanzielle Entlastung für das Land bei Ausscheiden von Beamten aus dem aktiven Dienst dadurch stark abgemildert wird, dass weiterhin Pensionen in Höhe von bis zu maximal 71% der früheren Nettobezüge finanziert werden müssen. Da die bis dato aufgebauten Rücklagen zu gering sind, erfolgt dies überwiegend aus den laufenden Haushalten.⁹⁵ Dies trifft (westdeutsche) Bundesländer besonders, denn bei ihnen sind zwei Drittel aller Landesbediensteten Beamte. Ent-

91 Vgl. Abschnitt A Kapitel 3.3.

92 Vgl. Abschnitt A Kapitel 2.2.3 und 3.2.

93 Vgl. Mittelfristige Finanzplanung 2011 bis 2015, S. 21.

94 Vgl. Statistisches Landesamt: Versorgungsbericht Baden-Württemberg. 2010, S. 75ff.

95 Vgl. Statistisches Landesamt: Versorgungsbericht Baden-Württemberg. 2010, S. 78.

sprechend langfristig müssen Abbauprogramme angelegt und entsprechend frühzeitig müssen sie initiiert sein.⁹⁶

5. Ein auf fast ein Jahrzehnt angelegter Defizitabbau ist unter diesen Bedingungen vor allem dadurch zu erzielen, dass die Ausgaben vieljährig deutlich langsamer wachsen, als die Steuereinnahmen. Eine derartige relative Ausgabenreduzierung bedeutet einen Abbau von Aufwandspositionen von Personal-, Sachkosten und Investitionen, der selbst dann erforderlich wird, wenn zum Beispiel eine nominale jährliche Ausgabensteigerung von 1% vorgesehen ist. Ein Zwang zu entsprechendem Abbau von Aufwand ergibt sich dann, wenn die für Verwaltungen realen Kosten in diesem Zeitraum zum Beispiel um jährlich 3% steigen. Dies kann sehr wohl in den Bereichen Personal (aktives Personal inklusive Versorgung), Energiekosten, etc., der Fall sein.⁹⁷ Der sich hieraus ergebende sogenannte „Entbehrensfaktor“ beträgt dann 2% der Ausgaben pro Jahr. In diesem Gegenwert sind Zuwendungen zu kürzen, Stellen nicht wieder zu besetzen bzw. zu streichen und Sachaufwände etc. zu reduzieren. Da ein derartiges Ausgabenreduzierungsprogramm angesichts der Höhe der Defizite für acht bis zehn Jahre durchzuhalten ist, ergibt sich daraus ein reales Volumen an Aufwandsreduzierung, das dann bei bis zu fast 20% liegt.
6. Auf den Abbau dieser strukturellen Ausgabenbelastungen müssen sich die Selbstverpflichtungen der Landesregierung beziehen. Sie sollten zum Gegenstand von parlamentarischen Beschlüssen gemacht werden, die gleichermaßen Regierung und Parlament binden. Die Wirkung eines langfristigen Ausgabenreduzierungsprogramms in den Fachressorts tritt nur ein, wenn die langfristig gegebenen Budgetziele glaubhaft sind. Die nominalen Ausgabenlimitierungen müssen verbindlich aber auch berechenbar sein, um die erforderlichen Veränderungsprozesse in Bezug auf Aufgabenprioritäten, Strukturen und Prozesse auszulösen.
7. Mit einem derartigen Abbaupfad von Ausgaben und strukturellen Defiziten arbeiten inzwischen fast alle Bundesländer. Dies war auch mit der Grundgesetzänderung im Jahr 2009 intendiert, um den Bundesländern einen 10-Jahres Zeitraum einzuräumen, die zum Teil sehr hohen strukturellen Defizite vor allem durch wirksamen (relativen) Ausgabenabbau zu reduzieren. Denn nur unter der Prämisse eines zeitlich vorgeschalteten Übergangs- bzw. Anpassungszeitraums wurden die Bundesländer in der Lage gesehen, die ab 2020 fixierte Schuldengrenze dauerhaft einzuhalten. Ein 10-jahres Zeitraum ist zusätzlich auch deshalb erforderlich, den Bundesländern, denen in der Vergangenheit immer die Möglichkeit eröffnet wurde, in zusätzliche Neuverschuldung auszuweichen, Zeit und Vorlauf zu geben um

96 Daraus resultiert im Gegenzug eine langfristig spürbare Entlastungswirkung. Statistisches Landesamt: Versorgungsbericht Baden-Württemberg. 2010, S. 61ff.

97 Die aktuelle mittelfristige Finanzplanung 2011 bis 2015 kalkuliert mit einem ambitionierten jährlichen Anstieg der gesamten Personalausgaben von 2,5%. Dieser Anstieg ist nur über aktives Gegensteuern durch personalpolitische Maßnahmen erreichbar.

- den vollen finanziellen Wirkungseintritt von beschlossenen und eingeleiteten Aufwandsreduzierungen bis 2019 zu erreichen,
- einen veränderten Umgang mit öffentlichen Finanzen und Budgetverfahren einzuüben, der auf einer mehrjährigen Bindungskraft von Budgetvorgaben und Abbaumaßnahmen beruht. Letzteres bedeutet einen wesentlichen Bruch mit der bisher vorherrschenden Haushaltspraxis.
- Stringenz und Grad der Selbstbindung und Operationalisierung in den Ländern sind derzeit allerdings noch sehr unterschiedlich, wie Anlage II zeigt.

2 Zur Ausgestaltung der Neuregelungen in Verfassung und Gesetz

Schon Artikel 143 Abs. 3 Satz 3 GG gibt das hierfür zentrale Ziel vor: „Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllt wird“. Die intendierte Neuregelung muss sich hieran orientieren und deshalb auch aus diesem Grund auf eine verbindliche Einhaltung eines Stufenprogramms zum Abbau des strukturellen Defizits ausgerichtet sein. In der folgenden Ausgestaltung wird auch auf unterschiedliche Regelungen anderer vergleichbarer Bundesländer, die in der Anlage II zusammengestellt sind, verwiesen. Die Ausgestaltung intendiert durch die Neufassung von Artikel 84 und Aufnahme des Artikels 84a Landesverfassung eine Selbstbindung des Landes Baden-Württemberg zum Defizitabbau:

- Diese soll mindestens so verpflichtend sein, wie für die Bundesländer, welche Konsolidierungshilfen beziehen und deshalb im Gegenzug dem Bund und der Ländergemeinschaft über den Stabilitätsrat einen konsequenten und transparenten Defizitabbau schulden.
- Sie soll infolge der Anknüpfung an das jetzt vorrangige Ziel des jährlichen Defizitabbaus realitätsnäher und wirksamer sein, als der bisherige § 18 Abs. 3 und Abs. 4 LHO.
- Ihre Bindungswirkung soll über die Verfassungsverankerung für Landesregierung und Landtag sehr viel weiter gehen, als es eine LHO-Regelung vermag.⁹⁸

Um den Beratungen in Landesregierung und Landtag eine ausformulierte Grundlage zu geben, folgt auf der folgenden Seite ein Vorschlagsentwurf für eine Neufassung von Artikel 84 LVBW und einem neuen Artikel 84a LVBW.⁹⁹

⁹⁸ Sollte eine Verfassungsänderung nicht angestrebt werden, lassen sich die im Folgenden aufgezeigten Neuregelungsvorschläge auch in LHO und Einzelgesetzen kodifizieren.

⁹⁹ Die Verankerung in der Verfassung mit Übergangsvorschrift wählten ebenso Hessen, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern. Vgl. Anlage II.

Artikel 84:

- (1) Einnahmen und Ausgaben sind ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.
- (2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.
- (3) Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von den Vorgaben nach Absatz 1 und 2 aufgrund eines Beschlusses mit der Mehrheit [von zwei Dritteln] der Mitglieder des Landtages abgewichen werden. Im Falle der Abweichung von den Vorgaben des Absatzes 1 ist der Beschluss mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.
- (4) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigungen durch Gesetz.
- (5) Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Vorgaben der Absätze 1 und 2 unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von diesen Vorgaben, regelt ein Gesetz.

Hinzu tritt eine Übergangsvorschrift Artikel 84a:

Artikel 84a:

Abweichungen von Artikel 84 Absatz 1 sind bis zum Haushaltsjahr 2019 zulässig. Der Abbau des bestehenden strukturellen Finanzierungsdefizits beginnt im Jahr 2013 und wird bis zum Jahr 2020 in jährlich gleichen Stufen fortgesetzt.

Die Landesregierung legt dem Landtag eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vor.

Die Landesregierung erarbeitet einen mehrjährigen Plan für die jährliche Senkung der staatlichen Ausgaben zur Erfüllung der Verpflichtungen aus Absatz 1 und legt ihn dem Landtag zur Beschlussfassung vor.

Kommentierung im Einzelnen

Zu Artikel 84

Absatz 1 und 2 sind der Vorschrift in Artikel 109 GG nachgebildet.

Damit stellt dieser Vorschlagsentwurf auf den strukturell ausgeglichenen Haushalt ab, d.h. bei Konjunkturinbrüchen und entsprechenden Steuermindereinnahmen sind in diesem Ausmaß Haushaltsdefizite zulässig genauso wie zusätzliche Steuerereinnahmen in Zeiten sehr guter Konjunktorentwicklung nicht – wie in der Vergangenheit – zusätzliche Ausgabenspielräume eröffnen, sondern auf einem Ausgleichskonto eingehen. Die Anwendung eines entsprechenden Verfahrens setzt die in Absatz 5 vorgesehene gesetzliche Regelung voraus.¹⁰⁰

In Absatz 3 sind zwei alternative Regelungen nebeneinander gestellt: entweder das Zustimmungserfordernis von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages oder der Mehrheit der Mitglieder des Landtags. Diese Vorschrift beschränkt sich auf außergewöhnliche Notlagen, die nicht aus wirtschaftlichen Ursachen herrühren. Denn die Auswirkungen von Einbrüchen von Konjunktur- und Steuereinnahmen werden schon durch die Regelungen in Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 5 berücksichtigt.

Welche Alternative gewählt wird, ist unseres Erachtens auch eine politische Entscheidung. Als Schutz vor einem eventuellen missbräuchlichen Unterlaufen der mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossenen Verfassungsregeln in Artikel 109 GG und dem Entwurfsvorschlag für Artikel 84 LVBW empfiehlt sich unseres Erachtens die Zwei-Dritte-Mehrheit. Andererseits sprechen Gründe der zügigen Handlungsfähigkeit der Regierung in außergewöhnlichen Notlagen dafür, das niedrigere Mehrheitserfordernis zu wählen. Auch der Bund und verschiedene andere Bundesländer haben nicht die Zwei-Drittel-Mehrheit gewählt.

Absatz 5 verweist auf die Notwendigkeit gesetzlicher Regelung sowohl für die Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung (Ausgleichskonto) wie für die Kontrolle von Abweichungen zwischen Haushaltsplan und Haushaltsvollzug (Kontrollkonto). Damit wird auf zwei unterschiedliche Konten verwiesen, zu denen in der Anlage II verschiedene Regelungsalternativen in Bund und Bundesländern aufgezeigt werden. Das Kontrollkonto gewinnt im Zuge langfristig verbindlicher Ausgabenabbauprogramme zusätzlich an Bedeutung, denn in ihm schlagen sich gleichsam Differenzen zwischen budgetierten und erreichten Konsolidierungsmaßnahmen nie-

100 Für den Übergangszeitraum bis 2020, der in Artikel 84a unseres Entwurfsvorschlags geregelt ist, kann es sich ergeben, dass aufgrund der derzeit laufenden Bund-Länder-Verhandlungen zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts ggf. andere Bezugsgrößen als Bestimmungsmaß nachhaltigen haushalterischen Wirtschaftens als Maßstab zu Grunde gelegt werden sollten. Eine Anknüpfung an Maßgaben der nominalen Nettokreditaufnahme wäre unseres Erachtens weniger geeignet für die Erreichung einer nachhaltigen Tragfähigkeit des Landeshaushalts. Andererseits kann sich aus den Bund-Länder-Verhandlungen ergeben, dass für den Übergangszeitraum bis 2020 für die Bundesländer gleiche Maßstäbe und Regelungen gelten sollen.

der. Sie werden auf diese Weise für Fachressorts, Politik und Öffentlichkeit transparent. Die nähere Ausgestaltung des Kontrollkontos bedarf daher besonderen Augenmerks, um die Umgehung von Konsolidierungsmaßnahmen zu verhindern.

Bezüglich des notwendigen Verfahrens der Konjunkturbereinigung erscheint das Verfahren der Trendsteuereinnahmen für die Flächenstaaten unter den Bundesländern eher geeignet.¹⁰¹

Zur Übergangsvorschrift in Artikel 84a:

Zu Absatz 1:

Die Vorgabe eines Abbaus in gleichen Stufen erlaubt selbstverständlich auch eine zügigere Realisierung deutlich vor 2020.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 verpflichtet die Landesregierung zu einer jährlich fortzuschreibenden Vorlage einer Planung zum Abbau des strukturellen Defizits.¹⁰² Diese legt, ausgehend von dem strukturellen Defizit den konkreten Konsolidierungsbedarf fest. Für den Fall, dass in Baden-Württemberg in Abstimmung mit anderen Bundesländern zum Zeitpunkt da die Regelung in Kraft tritt, noch keine abschließende Klärung über ein Konjunkturbereinigungsverfahren erfolgen kann, sollte ein näherungsweise Schätzverfahren gewählt werden. Die verpflichtende Planung zum Defizitabbau dient der Herstellung von Transparenz und Kontrolle. Sie sollte daher so rasch wie möglich eingeleitet werden. Ihre Fortschreibung ist vorzusehen, um Schwankungen der Haushaltsgrößen nach Ablauf des Haushaltsjahres berücksichtigen zu können (z.B. Schlussrechnung zur Konjunkturbereinigung der Steuereinnahmen, Schlusszahlungen im Länder- und kommunalem Finanzausgleich). Letztere Daten liegen vollständig immer erst ex post vor und verändern die jeweilige Ausgangsbasis für die nächsten Stufen des Defizitabbaus.

Zu Absatz 3:

Die zusätzliche Verpflichtung in Absatz 3 und die dort vorgesehene Beschlussfassung durch den Landtag bewirkt eine weitere Stärkung des Verpflichtungsrahmens und der Transparenz für die Landesregierung, da Ausgabensenkungen die entscheidende landespolitische Handlungsebene sind. Hier kommt es auf die konkreten jährlich einzuhaltenden Schritte an. Dieser mehrjährige Plan sollte mindestens den Zeitrahmen dieser Legislaturperiode umfassen.

Während Schwankungen der Einnahmeseite von der Landesregierung kaum zu beeinflussen sind, sollte sie in der Reduzierung der von ihr zu verantwortenden Stufen der jährlichen Ausga-

101 Vgl. Anlage II.

102 Zu dessen Bestimmung bzw. Verwendung als Zielgröße haushaltswirtschaftlichen Handelns s. Fußnote 100.

bensenkung sehr viel engeren Verpflichtungen unterliegen. Darüber hinaus geben mehrjährig fixierte Ausgabenlimits den Ministerien und Ämtern auch die erforderliche Berechenbarkeit, um die Aufgabenerfüllung und Organisation rechtzeitig hierauf einstellen zu können.

Andererseits bedarf es auch einer gewissen Flexibilität der Landesregierung. Denn der durch Ausgabenlimits zu bewirkende strukturelle Ausgabenabbau setzt eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen voraus, deren finanzieller Wirkungseintritt nicht immer treffsicher zu berechnen ist.¹⁰³ Diese Flexibilität kann zum einen dadurch eröffnet werden, dass ein Ausgleich innerhalb eines Doppelhaushalts möglich ist. Über- bzw. Untererfüllung der jeweiligen Aufwandsreduzierungen/Ausgabenabsenkungen können im nachfolgenden Jahr des Doppelhaushalts ausgeglichen werden. Darüber hinaus kann auch ein Kontrollkonto eingerichtet werden, auf dem Über- bzw. Untererfüllungen zwischen Doppelhaushalten transparent verbucht werden.¹⁰⁴

3 Qualität dieser Regelungen im Vergleich zu § 18 Abs. 3 und 4 LHO und den Regelungen in anderen Ländern

Mit diesen Regelungen für den Defizitabbau bis 2020 in Verfassung und Ausführungsgesetzen gäbe sich Baden-Württemberg ein Regelwerk zur Schuldenbegrenzung, das der stringenten Durchsetzung des Defizitabbaus die notwendige hohe Verbindlichkeit und Transparenz vermittelt:

- Anders als die Regelung in § 18 LHO, die wegen inzwischen eingetretener Unerfüllbarkeit leer läuft, zwingen die Neuregelungen die Landesregierung, sich gegenüber dem Landtag auf verbindliche jährliche Ausgabenabsenkungsstufen festzulegen.
- In der Mehrjährigkeit der festgelegten nominalen Ausgabenlimits liegt ein wirksamer Anreiz für Ministerien und Ämter, die erforderlichen Umbauaktivitäten frühzeitig in Gang zu setzen.
- Die Verbindlichkeit der in Art. 84a Abs. 1 festgelegten jährlichen Stufen des Defizitabbaus eröffnet den Landtagsfraktionen die Möglichkeit, bei Nichterfüllung Klagen vor dem baden-württembergischen Verfassungsgericht zu erheben.
- Durch die gesetzliche Ausgestaltung von Kontroll- und Ausgleichskonto wird eine symmetrische Atmung mit konjunkturbedingten Schwankungen der Steuereinnahmen erreicht sowie ein Ausgleichsmechanismus für Verzögerungen im finanziellen Wirkungseintritt von Ausgabenabbaumaßnahmen festgelegt.

103 Hinsichtlich der Erstellung und Umsetzung dieser Ausgabenabbauplanung vgl. Kapitel D 4.

104 Hierzu ist eine gesetzliche Regelung erforderlich, welche maximale Salden und den ggf. notwendigen Ausgleich konkretisiert. Vgl. Anlage II

Die von einer breiten Landtagsmehrheit in Baden-Württemberg getragene Verabschiedung des § 18 Absatz 3 und 4 LHO in 2007 war Ausdruck der Intention, eine Vorreiterrolle in der rechtlichen Absicherung von fiskalischer Disziplin und Verantwortung zu übernehmen.¹⁰⁵ Tatsächlich hatte diese damalige Regelung auch eine wichtige Anstoßwirkung für die Verabschiedung der Schuldenbremse in der Föderalismuskommission II und deren anschließende Übernahme in das Grundgesetz.¹⁰⁶ Die nachfolgende ökonomische Entwicklung von Konjunktur und Steuereinnahmen sowie Regelungsschwächen des § 18 LHO, vor allem aber seine Überlagerung durch die Grundgesetzregelungen von 2009 haben zu dem unter C zusammengefassten Ergebnis geführt, die Schuldenregel für Baden-Württemberg auch aus juristischen Gründen entsprechend weiterentwickeln zu müssen. Bei Umsetzung der hier unterbreiteten Vorschläge für Verfassungs- und Gesetzesänderungen erhalte Baden-Württemberg wiederum eine Regelung, die beispielhaft wäre für die westdeutschen Bundesländer, mit denen Baden-Württemberg direkt vergleichbar ist.¹⁰⁷ Sie entsprechen in ihrer Verbindlichkeit und Transparenz den Regelungen, welchen die Bundesländer mit Konsolidierungshilfen in den Verwaltungsvereinbaren mit dem BMF und gegenüber dem Stabilitätsrat unterliegen.¹⁰⁸

Baden-Württemberg würde sich hiermit per freiwilliger Selbstbindung einen Verpflichtungsrahmen geben, den die Sanierungsländer als externe Verpflichtung und Gegenleistung empfangener Konsolidierungshilfen eingehen mussten.

4 Ein mehrjähriger Abbaupfad von Ausgaben und Defiziten erfordert einen Paradigmenwechsel in Politik und Verwaltung

Entwicklung und Umsetzung eines solchen Programms verlaufen anders und erfordern mehr, als Regierung und Verwaltung in deutschen Bundesländern in der Vergangenheit abverlangt wurde. In der Vergangenheit konzentrierte sich die Aufmerksamkeit in Fachressorts wie Querschnittsressorts immer noch sehr stark auf den nächsten Haushalt bzw. Doppelhaushalt. Entsprechend niedrig war für lange Zeit die Verbindlichkeit der jeweiligen Mifri.¹⁰⁹ Auch wenn es immer wieder konjunkturbedingte Konsolidierungshaushalte gab, so hatte doch das Wort der „alten Hasen“ in Politik und Verwaltungen Gewicht: „Nach schlechten Zeiten kommen auch bald wieder gute Zeiten“. Dadurch fehlte der Anreiz und Handlungsdruck in den Fachressorts, Veränderungen in Aufgabenpriorität, internen Strukturen und Prozessen in Angriff zu nehmen,

105 Vgl. Plenarprotokoll zum Haushaltsstrukturgesetz 2007, Nr. 14/37 vom 18.12.2007, S. 2481 f.

106 So war z.B. auch der Co-Vorsitzende der Föderalismuskommission II war der damalige Ministerpräsident von Baden-Württemberg.

107 Vgl. Anlage II.

108 Nicht einbezogen in diesen Vergleich sind die ostdeutschen Bundesländer. Vgl. Anlage II.

109 Roland Sturm und Markus M. Müller 2003, S. 198.

die stets kurzfristige Belastungen mit sich bringen, deren Wirkungen in Bezug auf Effektivität und Effizienz sich aber erst mittelfristig voll entfalten.

Einen derartigen Abbaupfad zu erarbeiten, über ihn zu entscheiden und ihn herunter zu brechen in Maßnahmen und auf Ressorts erfordert einen Wechsel der bisherigen Budgetierungspraxis und entsprechende Rollenwechsel bei den hieran Beteiligten. Dies wird deutlich aus der folgenden Auflistung der Arbeitsschritte eines derartigen Programms:¹¹⁰

- Erarbeitung von Prognosen zur längerfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung: Im Bereich der Einnahmenentwicklung ist eine konservative Orientierung (an Trendsteuer-) Einnahmenschätzungen angezeigt. Eine im Verhältnis dazu positivere Einnahmenentwicklung erlaubt einen schnelleren Defizitabbau, ohne den notwendigen Abbau struktureller Ausgabenbelastungen zu unterbrechen. Für die Annahmen zur Ausgabenentwicklung sind die strukturellen Belastungen in den Bereichen Personal (Aufwendungen für aktives Personal, Pensionen, Beihilfen) ebenso wie für den Sanierungsstau öffentlicher Infrastruktur für eine vollständige Berücksichtigung zukünftiger Belastungen erforderlich. Wenn kurzfristig kein doppisches System aufgebaut werden kann, das diese Belastungen systematisch abbildet, reichen hier auch für die großen Blöcke entsprechende Hochrechnungen, die neben die Zahlen treten, die das kamerale System abbildet.¹¹¹
- Vorgaben von Ansatzpunkten und Gewichtungen an die Fachressorts: Der Fixierung mittelfristiger verbindlicher Ausgabeneckwerte an die Ressorts liegen Entscheidungen über die Verteilung des jeweils zu erbringenden Konsolidierungsvolumens zugrunde. Diese Eckwerte, hinter denen sich unterschiedliche Konsolidierungslasten verbergen, sind im Diskurs der Fachressorts höchst sensibel und konfliktträchtig. Sie müssen daher valide begründet sein, beispielsweise durch eine Strukturkommission in Zusammenarbeit mit dem Finanz- und Wirtschaftsministerium.
- Kabinettsentscheidung über Festlegung mehrjähriger Ausgabelimits: Aus der politischen Brisanz und praktischen Bedeutung der Eckwerte resultiert die Notwendigkeit verbindlicher und glaubwürdiger politischer Beschlüsse. Diese müssen in Koalitionsausschuss, Kabinett und Landtag bis mindestens 2016, dem Zeitraum dieser Legislaturperiode, getroffen werden.
- Verlagerung der Maßnahmenverantwortung auf Fachressorts: Die vom Kabinett vorgegebenen Ausgabeneckwerte bedürfen einer Umsetzung in Maßnahmenpakete. Mehrjährig verbindliche jährliche nominale Ausgabeneckwerte mit geringen Steigerungen für Fachpolitiken/Ressorts verlagern die fachlich fundierte Auseinandersetzung über Priori-

110 Einzelne der hier skizzierten Schritte wurden und werden auch in anderen Bundesländern praktiziert. Ein Alleinstellungsanspruch Baden-Württembergs bestünde in der programmatischen und ganzheitlichen Herangehensweise auf Basis eigenständiger politischer Entscheidung.

111 Minister für Finanzen und Wirtschaft Schmid bedauert die noch immer geltende Kameralistik auf Ebene des Landeshaushaltes. Vgl. Plenarprotokoll 15/6 vom 29.6.2011, S. 120.

täten und Posterioritäten auf die dezentrale Ebene.¹¹² Zugleich vermitteln sie über Verbindlichkeit und Mehrjährigkeit der Ausrichtung die bisher fehlenden Anreize, auch größere Verwaltungsumbauten in Angriff zu nehmen. Da dies in diesem Maße eine neuartige Herausforderung ist, sollte den Ressorts in der Entwicklung dieser Reorganisationen methodische Unterstützung (z.B. Mitarbeiterschulungen) bereitgestellt werden.

- Monitoring und Controlling: Die dezentrale Verantwortung für entsprechende Maßnahmenprogramme bedarf eines stringenten Monitoring und Controlling in Bezug auf zeitliche und finanzielle Wirksamkeit. Dies ist zum einen in jedem Ressort intern zu verankern und zu leisten. Darüber hinaus ist auch ein ressortübergreifendes Monitoring auf Regierungsebene (beispielsweise durch Finanz- und Wirtschaftsministerium oder Staatskanzlei) notwendig. Denkbar und in Anbetracht zu erwartender Konflikte ratsam ist die Einrichtung eines fachlich unabhängigen Expertenkreises, der mit eigenen Kapazitäten und höherer Unabhängigkeit das Monitoring begleitet.¹¹³

Ein solcher Paradigmenwechsel in der Haushaltspraxis ist nicht nur erforderlich, um in diesem Jahrzehnt den notwendigen Abbau struktureller Defizite zu erreichen. Ein solches Vorgehen, das Handlungsbedarfe aus längerfristigen Ungleichgewichten zwischen Einnahmen und Ausgabenentwicklungen abbildet, ist auch unverzichtbar, um im kommenden Jahrzehnt die Schuldenbremse des Art. 109 Absatz 3 GG dauerhaft einhalten zu können. Denn auch im nächsten Jahrzehnt werden neue Aufgaben nur übernommen und finanziert werden können durch entsprechende Kürzungen an anderer Stelle.

Am stärksten gefordert wird durch diesen Paradigmenwechsel die politische Leitungsebene in Landesregierungen. Die Entwicklung und Umsetzung von auf acht bis zehn Jahre Wirkung angelegten Defizitabbauprogrammen in Höhe von ca. 2,5 Mrd. Euro bündelt die strukturellen Eingriffe und die damit verbundene Konfliktaustragung in Verwaltung, Regierung und Öffentlichkeit in einem kurzen Zeitrahmen. Da nicht nur die Entscheidungen, sondern auch der Beginn der Umsetzung zügig erfolgen muss (wozu meist weitere einzelgesetzliche Schritte notwendig sind), die fiskalischen Entlastungseffekte aber erst über die Zeit wachsen, steht einem kompakten Lastenanfall ein nur zukünftiger und für Viele noch diffuser Nutzen gegenüber. Ein solches Vorgehen entspricht deshalb – gemessen an den bisherigen Erwartungen und Erfahrungen von politisch Verantwortlichen – mehr einer Managementlogik als einer bisher vorherrschenden praktizierten politischen Logik.¹¹⁴

Da ein solcher Paradigmenwechsel in der Breite kurzfristig nicht voll erreichbar sein wird, spricht viel dafür, ein solches Programm nicht mit einem zentral vorgegebenen umfassenden Maßnahmenprogramm zu beginnen, sondern die Entwicklung und Umsetzung der verschiedenen Maßnahmen den Ministerien zu überantworten und einem zentralen Monitoring zu unterstellen.

112 Diese Praxis dezentralisierter Haushaltsbewirtschaftung mit dem Ziel der Ausgabenbegrenzung ist beispielsweise langjährige Praxis auf kommunaler Ebene. Vgl. Bogumil et al. 2008, S. 40f.

113 Ähnliche Gremien existieren bereits in NRW, Thüringen, Hessen, Vgl. Anlage II.

114 Zum Stand strategischer Steuerungsfähigkeit vgl. Martin Schilling, Lena Ruckh, Felix Rübke 2009.

Ein solches Verfahren ist neu, ist aber zunehmend verbreitet unter dem Begriff „Top-Down-Budgetierung“. Es wirkt vor allem, wenn diese feststehenden nominalen Ausgabenlimits für mehrere Jahre im Voraus festgelegt werden.¹¹⁵

Die Setzung eines fixierten Ausgabendeckels führt dazu, dass die Facheinheiten damit konfrontiert sind, Nachrangiges streichen zu müssen, um Prioritäten weiter finanzieren zu können. Es verlagert diese Abwägungsprozesse auf die Ebene, wo die beste Einschätzungsfähigkeit über fachliche Prioritäten und Nachrangiges vorliegt. Darüber hinaus motiviert die mehrjährige Fixierung von Ausgabenlimits dazu, bisherige Aufgaben, Strukturen, Steuerungs- und Geschäftsprozesse zu hinterfragen und entsprechende Transformationsprozesse in Angriff zu nehmen.

Dieses Verfahren hat jedoch auch gewichtige Voraussetzungen. Mehrjährige Ausgabeneckwerte werden nur dann akzeptiert und nicht durchbrochen, wenn in ihre Erstellung die politischen Prioritäten der Regierung ebenso eingeflossen sind, wie valide Abschätzungen der rechtlichen wie faktischen Disponibilität von Aufgaben und Ausgaben. Nur dann kann erwartet werden, dass ein derartiges Programm im Kabinett entschieden und auch eingehalten wird.

Hier, wie auch bei dem erforderlichen ressortübergreifenden Monitoring der Maßnahmeninitiierung und Maßnahmenwirkung, kommen dem Finanzressort neue Aufgaben und Rollen zu, auf die hin die entsprechenden Kapazitäten und Fähigkeiten zu entwickeln sind.

Darüber hinaus bedarf es auch eines Paradigmenwechsels in den politischen Beteiligungsformen und der politischen Kommunikation, um das Ziel der finanziellen Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit stärker öffentlich zu verankern. So ist es durchaus erwägenswert, über die vorgeschlagene Verfassungsverankerung der neuen Schuldenregeln in einem Referendum abzustimmen, das mit dem beschriebenen Ausgabenabbauprogramm verbunden ist.¹¹⁶ Dies würde für eine sehr viel breitere Öffentlichkeit zu Verbesserungen in Bezug auf Nachvollziehbarkeit und Transparenz bestehender Handlungszwänge und geplanter Handlungsschritte führen. Gleichzeitig schafft es auch für die notwendigen spürbaren Ausgabensenkungen eine direkte Legitimation. Allerdings sollte im Gegenzug berücksichtigt werden, dass eine mögliche Ablehnung der Verfassungsänderung per Referendum die entgegengesetzte Konsequenz hätte.

Bislang haben Haushaltsaufstellungen wegen der starken Kurzfristorientierung, die auch Doppelhaushalte noch mit sich bringen, der Politik eine entlastende Kontingentierung der Konfliktaustragung ermöglicht, da kurzfristig ohnehin nur inkrementelle Veränderungen möglich waren. Bislang hatten die mittelfristigen Finanzplanungsinstrumente (Mifrifis) nicht annähernd den gleichen Bindungsgrad, wie es Defizitabbauprogramme mit mehrjähriger Bindung erfor-

115 Vgl. Marius Busemeyer und Ole Wintermann: Das Haushaltsaufstellungsverfahren als Ansatzpunkt einer Konsolidierungsstrategie. Bertelsmann Stiftung. S.17; Uwe Wagschal und Georg Wenzelsburger 2008, S.152.

116 Eine solche Verfassungsänderung über ein Referendum wäre ein Novum in der Bundesrepublik, da das Plebiszit in Hessen nicht Ergebnis „freiwilliger“ Disposition des Gesetzgebers war, sondern nach Artikel 123 Absatz 2 LV zwingend.

den. Außerdem bestand innerhalb der bisherigen Schuldenregelungen in den meisten Bundesländern die Möglichkeit, zusätzliche Mehrausgaben über weitere Neuverschuldung abzudecken. Entsprechend hat es vor Verankerung der grundgesetzlichen Schuldenbremse kaum ambitionierte Defizitabbauprogramme gegeben.¹¹⁷ Das unter Ministerpräsident Teufel entwickelte Programm der Auflösung der Mehrzahl aller Landesämter in Baden-Württemberg verbunden mit der Integration der Aufgaben auf die Ebene der Bezirksregierungen oder Kommunen und der Vorgabe einer 20%-igen Reduzierung der Stellen bis 2012 in diesen Aufgabenbereichen war insofern eine positive Ausnahme.¹¹⁸ Allenfalls die klassischen Haushaltsnotlagenländer haben sich im letzten Jahrzehnt ambitioniertere Defizitreduzierungsprogramme gegeben. Durch die grundgesetzliche Schuldenbremse für die Bundesländer stehen nunmehr alle Bundesländer vor diesen Herausforderungen und dem damit erzwungenen Paradigmenwechsel.

117 Uwe Wagschal und Georg Wenzelburger (2008, S. 145) kommen in einer vergleichenden Analyse von OECD Staaten zu dem Schluss, dass in Deutschland im Zeitraum von 1980 bis 2005 keine Haushaltskonsolidierung stattfand.

118 Vgl. Jörg Bogumil und Falk Ebinger 2005.

Zitierte Literatur

Drucksachen

1. Bundesministerium der Finanzen: Mittelfristige Finanzplanung des Bundes 2011 bis 2015
2. Bürgerschaftsdrucksache 20/700 vom 3. 05. 2011
3. Deutscher Bundestag: Drucksache 16/12410 vom 24.03.2009
4. Deutsches Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern. Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte. Fachserie 14, Reihe 3.3, für das Haushaltsjahr 2009. Wiesbaden 2011
5. Finanzministerium Baden-Württemberg: Finanzplan des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2007–2011
6. Finanzministerium Baden-Württemberg: Finanzplan des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2010 bis 2014
7. Finanzministerium Baden-Württemberg: Vorbericht zum Haushaltsplan 2012
8. Finanzministerium Baden-Württemberg: Beteiligungsbericht 2011 des Landes Baden-Württemberg
9. Finanzministerium Freistaat Sachsen: Mittelfristige Finanzplanung 2011 bis 2015
10. Finanzministerium Sachsen-Anhalt: Mittelfristige Finanzplanung 2011 bis 2015
11. Finanzministerium Saarland: Mittelfristige Finanzplanung 2011 bis 2015
12. Hessischer Landtag: Drucksache 18/3492 vom 15.12.2010
13. Landtag von Baden-Württemberg: Plenarprotokoll zum Haushaltsstrukturgesetz 2007, Nr. 14/37 vom 18.12.2007
14. Landtag von Baden-Württemberg: Gesetz zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg und zur Änderung des Haushaltsstrukturgesetzes 2007. Drucksache 14/2021
15. Landtag von Baden-Württemberg: Plenarprotokoll Regierungserklärung 2011, Nr. 15/6 vom 29.6.2011

16. Landtag Mecklenburg-Vorpommern: Drucksache 5/1434 vom 16.04.2008
17. Landtag Rheinland-Pfalz: Drucksache 15/4967 vom 08.09.2010
18. Landtag Rheinland-Pfalz: Drucksache 15/4966 vom 08.09.2010
19. Landtag Sachsen-Anhalt: Drucksache 5/2616 vom 03.06.2010
20. Rechnungshof Baden-Württemberg: Denkschrift 2009. Karlsruhe 2010
21. Rechnungshof Baden-Württemberg: Denkschrift 2010. Karlsruhe 2011
22. Rechnungshof Baden-Württemberg: Denkschrift 2011. Karlsruhe 2012
23. Rechnungshof Hamburg: Nachhaltige Finanzwirtschaft. Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO. Hamburg 2011
24. Schleswig-Holsteinischer Landtag: Plenarprotokoll 17/74 vom 21.03.2012
25. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Position und Wachstumspotentiale Baden-Württembergs auf globalisierten Märkten. Statistik Aktuell. Ausgabe 2007
26. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Versorgungsbericht Baden-Württemberg 2010. Stuttgart 2010
27. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Baden-Württemberg. Ein Standort im Vergleich. 8. Auflage. Stuttgart 2011
28. Thüringer Rechnungshof: Sonderbericht Haushaltskonsolidierung. Rudolstadt 2010

Quellen

29. Baumann, Elke; Schneider, Jürgen: *Die neue Regel des Bundes*. In: Kastrop, C./Meister-Scheufelen, G./Sudhof, M. (hrsg): *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz*. Berlin 2010, S. 89–123
30. Becker, Werner; Sascha Brok, Klaus Günter Deutsch, Frank Zipfel: *Wege zur qualitativen Haushaltskonsolidierung*. Deutsche Bank Research Frankfurt am Main 2008
31. Bogumil, Jörg; Ebinger, Falk: *Die große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg*. Ibbenbüren 2005
32. Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Kuhlmann, Sabine; Ohm, Anna K.: *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. 2. Auflage. Berlin 2008
33. Bundesagentur für Arbeit: *Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Kurzarbeit*. Nürnberg 2009
34. Brügelmann, Ralph; Rolf Kroker: *Haushaltskonsolidierung. Argumente für eine Begrenzung staatlicher Defizite und Schulden*. Eine Analyse vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Köln 2010
35. Busemeyer, Marius; Wintermann, Ole: *Das Haushaltsaufstellungsverfahren als Ansatzpunkt einer Konsolidierungsstrategie*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2006
36. Deutsche Bundesbank: *Monatsbericht Oktober 2011*. Frankfurt am Main 2011
37. Hallerberg, Mark; Rolf Strauch; Jürgen von Hagen. 2009. *Fiscal Governance. Evidence from Europe*. Cambridge University Press
38. Himpele, Klemens: *Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern*. Studie im Auftrag der Fraktionskonferenz der Linken. Wien 2010
39. Institut für den öffentlichen Sektor: *Runter vom Schuldenberg. Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik*. Berlin 2011
40. Maute, Jutta: *Externer Schock. Der Außenhandel Baden-Württembergs 2008 und 2009*. In: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg. Nr. 6/2010
41. Maute, Jutta, 2010: *Der Platz Baden-Württembergs im Welthandel*. Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 10/2010

42. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: *Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Rules*. Economic Outlook 72. Paris 2002
43. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: *Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalt zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission 2 vereinbarten Verschuldungsgrenzen*. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Essen 2010
44. Rodden, Jonathan: *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World*. In: American Journal of Political Science. No. 3/2002. S. 670–687
45. Rossi, Matthias: *Verschuldungsautonomie und Entschuldungszwang. Interimsbedingungen der Bewältigung von Haushaltsnotlagen*. In: JuristenZeitung. Nr. 8/2007. S. 394–402
46. Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung: *Jahresgutachten 1994/96*. Wiesbaden 1994
47. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*. Expertise im Auftrag des BMWi. Kommissionsdrucksache 002. März 2007
48. Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung: *Jahresgutachten 2010/2011*. Wiesbaden 2010
49. Schilling, Martin; Ruckh, Lena; Rübke, Felix: *Strategische Steuerung in Regierungszentralen deutscher Bundesländer*. In: Beiträge für eine zukunftsfähige Politik. Nr. 2/2009
50. Schuppert, Gunnar Folke; Matthias Rossi: *Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes*. Zugleich ein Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen im Bundesstaat. Hertie School of Governance-working papers Nr. 3. Berlin 2006
51. Selmer, Peter: *Zum Verhältnis von finanzieller Eigenverantwortung und bündischen Solidarpflichten. Schlussfolgerungen aus dem Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*. In: Junkernheinrich, Martin; Henrik Scheller; Matthias Woisin (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Berlin 2007. S. 253–264
52. Steinbrecher, Johannes; Thater, Christian: *Langfristige Projektion der Einnahmeentwicklung für den Landeshaushalt des Freistaates Sachsen bis zum Jahr 2025*. ifO Dresden. Nr. 1/2012
53. Sturm, Roland: *Regeln die Länder ihre Haushaltspolitik neu? Reaktionen auf den Zwang zum Haushaltsausgleich durch die Föderalismusreform II*. In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 60(2), 2011, S. 165–170.

54. Sturm, Roland; Müller, Markus M.: *Tempering the Rechtsstaat: Managing Expenditure in Reunified Germany*. In: J. Wanna/ L. Jensen und J. de Vries (Hg.): *Controlling Public Expenditure. The Changing Roles of Central Budget Agencies: Better Guardians?* Cheltenham/ Northampton, 2003, S. 193–210
55. Vullhorst, Udo: *Öffentlicher Haushalt und Wirtschaftsentwicklung des Landes Baden-Württemberg*. In: *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg* 12/2006
56. Wagschal, Uwe; Georg Wenzelburger: *Haushaltskonsolidierung*. Wiesbaden 2008
57. Wagschal, Uwe; Wenzelsburger, Georg: *Die Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit*. In: *der moderne staat*. Nr. 1/2008. S. 141–164
58. Zipfel, Frank: *Finanzen der Bundesländer. Im Schatten des Bundes*. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main 2011

Anlage I

Juristisches Gutachten

Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung,
Hertie School of Governance

Dr. Florian Meinel
Humboldt-Universität zu Berlin

Rechtsfragen der Reform von § 18 LHO Baden-Württemberg

– Bundes- und europarechtliche Vorgaben, landesrechtliche Umsetzung –

Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen

1. Der baden-württembergische Gesetzgeber ist bei der künftigen Gestaltung seines Staatsschuldenrechts in weitaus höherem Maße bundesrechtlichen Bindungen unterworfen als dies 2007 bei der Schaffung des heutigen § 18 LHO der Fall war.
2. Artikel 143d Abs. 1 S. 3 und 4 GG verpflichten die Länder dazu, den wirksamsten rechtlich und tatsächlich möglichen sowie ökonomisch verantwortbaren Weg einzuschlagen, der mit der größten Wahrscheinlichkeit dazu führt, dass im Jahr 2020 der vom Grundgesetz vorgeschriebene Zustand eintritt und die Landeshaushalte ohne Aufnahme neuer Schulden ausgeglichen werden können.
3. Baden-Württemberg ist nicht zur Beibehaltung des 2008 geltenden Rechtszustandes verpflichtet, obgleich das Landesrecht zu diesem Zeitpunkt mit § 18 LHO ein Neuverschuldungsverbot enthielt. Aus Artikel 143d Abs. 1 S. 4 folgt nämlich kein „qualifiziertes Verschlechterungsverbot“. Vielmehr sind die Länder in der Ausgestaltung des Abbaupfades grundsätzlich frei.
4. Aus dem Fiskalpakt werden sich auch nach der geplanten Ratifizierung für das Land Baden-Württemberg keine spezifischen Vorgaben ableiten lassen. Er teilt als völkerrechtlicher Vertrag nicht den Anwendungsvorrang des Europarechts. Sein Durchgriff auf die Länder kann sich auch nicht über Artikel 23 Abs. 1 S. 3 2. Alt. GG ergeben, weil es sich nicht um eine verfassungsmodifizierende Regelung im Sinne dieser Norm handelt.

5. Für die innerstaatliche Umsetzung des Fiskalpaktes durch den einfachen Bundesgesetzgeber richtet Artikel 143d Abs. 1 S. 3 GG eine materielle Schranke zugunsten der Länder auf. Weder darf ihnen schon vor 2020 jede Neuverschuldung verboten noch ein bestimmter Abbaupfad vorgeschrieben werden.
6. Den baden-württembergischen Gesetzgeber trifft aus Artikel 143d Abs. 1 S. 4 GG eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Nachbesserung von § 18 LHO, weil sich die Norm aufgrund der tatsächlichen Entwicklung seit 2008 im Hinblick auf die Zielvorgabe des Grundgesetzes als wirkungslos oder sogar als hinderlich erwiesen hat.
7. Ob eine künftige Verschuldungsregelung verfassungs- oder einfachgesetzlicher Natur sein sollte, ist politisch zu entscheiden. Eine bundesverfassungsrechtliche Pflicht zur Schaffung einer Landesverfassungsnorm besteht nicht. Auch stünde Artikel 84 BW LV einer Lösung innerhalb der LHO nicht im Wege. Für eine verfassungsrechtliche Regelung sprechen allerdings der fehlende Vorrang der LHO vor dem den Haushaltsgesetz sowie die Existenz verfassungsgerichtlicher Rechtsbehelfe.

Übersicht

1	Einleitung	97
2	Bundesverfassungsrechtlicher Regelungsrahmen	97
	2.1 Zu den ab 2020 geltenden Verpflichtungen aus Artikel 109 Abs. 3 GG	98
	2.2 Zum Verhältnis von Artikel 109 Abs. 3 GG zum bisherigen § 18 LHO91	99
	2.3 Vorwirkungen der „Schuldenbremse“ innerhalb der Übergangsfrist (Artikel 143d Abs. 1 S. 4 GG)	101
	2.3.1 Reichweite der Vorbereitungspflicht	102
	2.3.2 Kein „qualifiziertes Verschlechterungsverbot“	104
3	Vorgaben des Fiskalpakts	105
	3.1 Keine Rechtsbindungen der Länder durch eine europarechtliche Vorrangwirkung des Fiskalpaktes	106
	3.2 Kein verfassungsändernder Charakter des Fiskalpaktes	106
	3.3 Kein unmittelbarer Durchgriff der materiellen Stabilitätsvorgaben	107
	3.4 Bundesstaatliche Grenzen für die Umsetzung des Fiskalpakts	108
4	Die Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers zur Anpassung von § 18 LHO an veränderte Rahmenbedingungen	109
	4.1 Zur Begründung von Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten des Gesetzgebers im Allgemeinen	109
	4.2 Bundesrechtliche Beobachtungspflicht aus Artikel 143d Abs. 1 GG	111
5	Einfachgesetzliche „Schuldenbremse“ oder Verfassungsänderung?	113
	5.1 Keine bundesverfassungsrechtliche Pflicht zur Verankerung einer eigenen Schuldenbegrenzungsregel in der Landesverfassung	114
	5.2 Keine Determinierung einer LHO-Regelung durch Artikel 84 BW LV	115
	5.3 Begrenzte rechtliche Bindungswirkung der Haushaltsordnung	115
	5.4 Zur Reichweite verfassungsgerichtlicher Haushaltskontrollen	116
	Zitierte Literatur	119

1 Einleitung

Die durch Fragestellung und Lösungsansatz des Hauptgutachtens aufgeworfenen spezifischen Rechtsfragen gliedern sich in drei größere Komplexe: Zunächst werden die **Spielräume** auszuloten sein, die aufgrund **höherrangigen Bundes- und Europarechts** für den einfachen und den verfassungsändernden Gesetzgeber Baden-Württembergs bei der Frage nach der Beibehaltung oder Änderung der bisherigen Regelung des § 18 Abs. 3 LHO zu beachten sind. Schließlich galt die derzeitige Fassung von § 18 LHO schon lange vor den durch die Föderalismusreform II geschaffenen Bestimmungen des Grundgesetzes und erst recht vor den europäischen Regulierungsmaßnahmen des Winters 2011/2012 zur Eindämmung der Schuldenkrise (Abschnitte 2 und 3). Sodann ist zu untersuchen, ob im Hinblick auf die erkannten Konstruktionsfehler und die absehbare Steuerungsschwäche der Regelung für die künftigen Jahre bis 2019 eine **Nachbesserungspflicht** des Gesetzgebers besteht, § 18 LHO abzuändern (Abschnitt 0). Schließlich werden Eckpunkte für die richtige Wahl der Regelungsebene im Haushalts- oder im formellen Landesverfassungsrecht erörtert (Abschnitt 0). Die Funktionslogik und Berechtigung der Regelung des Artikel 109 Abs. 3 GG¹¹⁹ und seine vielfach in Frage gestellte Vereinbarkeit mit Artikel 79 Abs. 3 GG¹²⁰ sind nicht Gegenstand, sondern Maßstab dieses Gutachtens.

2 Bundesverfassungsrechtlicher Regelungsrahmen

Bevor der bundesrechtliche Rahmen für die jetzt anstehende Entscheidung über das weitere Schicksal von § 18 LHO innerhalb der Übergangszeit bis zum Jahr 2019 erörtert werden kann, ist es unerlässlich, zunächst die langfristige Perspektive einzunehmen und die Bindungen zu skizzieren, die sich nach dem endgültigen Inkrafttreten der „Schuldenbremse“ **ab dem Haushaltsjahr 2020** für das Land Baden-Württemberg ergeben werden. Es zeigt sich dabei, dass § 18 LHO spätestens 2020 anzupassen sein wird, weil die ältere baden-württembergische Regelungskonzeption des „Schuldendeckels“ mit der höherrangigen grundgesetzlichen Regelungskonzeption der „Schuldenbremse“ gewisse Reibungspunkte aufweist. Erst danach lassen sich die partiellen Vorwirkungen des Artikel 109 Abs. 3 GG innerhalb des den Ländern gewährten Konsolidierungszeitraums aufgrund der recht offenen **Übergangsregelung in Artikel 143d Abs. 1 S. 3 und 4 GG** präzise benennen.

Die **grundlegende Problematik** besteht darin, dass sich § 18 LHO in seiner gesamten **Regelungskonzeption** durchaus von der mit der zweiten Stufe der Föderalismusreform in das Grundgesetz gekommenen Verschuldungsregelung des Artikel 109 GG unterscheidet. Während § 18 LHO, ganz grob zusammengefasst, das grundsätzliche „Einfrieren“ der zulässigen Gesamtstaatsverschuldung auf einen fixen Nominalbetrag kombiniert mit Resten der klassischen antizyklischen Fiskalpolitik, verbietet Artikel 109 Abs. 3 GG den Ländern – mit gewissen Ausnahmen – jede

119 Ausführlich Ryczewski 2011.

120 Verfassungswidriges Verfassungsrecht nimmt hier Fassbender 2009, S. 740 an; dagegen nur Kube 2011, Rdnr. 118 mit Nachweisen zum Stand der Diskussion.

Neuverschuldung. Solche **divergierenden Regelungskonzeptionen** sind nun im Bundesstaat allgemein und auch speziell im Finanzverfassungsrecht generell nichts Ungewöhnliches oder gar Besorgniserregendes.¹²¹ Vielmehr sind die Länder im Allgemeinen nicht dazu verpflichtet, ganze Regelungskonzeptionen zu übernehmen, wo sie nur punktuell durch Bundesrecht gebunden sind.¹²²

Anders bei Artikel 109 Abs. 3 GG. Diese Regelung besitzt von vornherein einen massiv **unitarischen Zug**, indem sie gleichartige Vorgaben für alle 17 Staatshaushalte macht und diese in eine gemeinsame Verantwortung für die Erfüllung überstaatlicher Konsolidierungsvorgaben einweist.¹²³ Doch daraus lässt sich, aufgrund des Charakters als Durchgriffsnorm, keinesfalls schließen, dass die Norm als Ausnahme von der bundesstaatsrechtlichen Haushaltsautonomie der Länder eng auszulegen wäre. Im Gegenteil. Die enge **Verschaltung** („Koordinierung“) **der föderalen Haushaltssphären** entsprach dem erklärten Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers. Die Regelung in Artikel 109 Abs. 3 GG ist daher auf einen kohärenten Gleichlauf der Regelungskonzeptionen in den Haushaltsordnungen von Bund und Ländern ausgerichtet und in hohem Maße angewiesen. Dies muss bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Landeshaushaltsordnungen stets mitbedacht werden.

Das „Regelungsumfeld“ von § 18 LHO hat sich nach alledem seit dessen Inkrafttreten Anfang 2008 nahezu vollständig verändert. Während die noch vor dem Ausbruch der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise beschlossene Regelung seinerzeit den Charakter einer bundesweiten Musterregelung – und damit zugleich: einer juristischen Insellösung¹²⁴ – hatte, ist sie sechs Jahre später – und vollends nach 2020 – eingebunden und vielfältig determiniert durch nationale und internationale Regelungen zur Lösung der Staatsschuldenkrise.

2.1 Zu den ab 2020 geltenden Verpflichtungen aus Artikel 109 Abs. 3 GG

Perspektivisch vorgegeben ist dem Landesgesetzgeber zunächst der materielle Kern des Artikel 109 Abs. 3 S. 1 und 5 GG, nämlich das Verbot, in der Haushaltspraxis ab 2020 „strukturelle“ Einnahmen aus Krediten zuzulassen.¹²⁵ Dieses Verbot besitzt **unmittelbare Geltung**, bedarf also keines landesrechtlichen Umsetzungsaktes.¹²⁶ Eine Verpflichtung der Länder zur Reduzierung bestehender Staatsschulden kennt das Grundgesetz dagegen nicht.¹²⁷ Dem entspricht – jedenfalls im Grundsatz – die bisherige Regelung des § 18 Abs. 1 S. 1 LHO.

121 Siehe nur Oeter 1998, S. 507 ff., 532 ff.

122 Eingehend Boysen 2005, S. 241 ff.

123 Hierzu Gröpl 2010, S. 402.

124 Siehe aber auch den Anfang 2009 in Kraft getretenen § 18 SächsHO und den aus dem Jahr 2006 stammenden Art. 18 BayHO.

125 Siekmann 2011, Art. 109, Rdnr. 78.

126 Siekmann 2011, Art. 109, Rdnr. 52.

127 Kube 2011, Rdnr. 123.

Die Frage nach dem grundgesetzlichen Rechtsrahmen für eine Änderung oder Nichtänderung der LHO bzw. der baden-württembergischen Landesverfassung konzentriert sich damit auf die **Reichweite von Artikel 109 Abs. 3 S. 2 und 5 GG**, die den **Ländern** für ihren Haushaltsbereich **eigene Regelungsbefugnisse** verleihen. Nach S. 2 können die Länder konjunkturabhängige Ausnahmen im Sinne einer antizyklischen Fiskalpolitik vorsehen und Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder vergleichbare Notsituationen. Nach S. 5 müssen die Länder den durch Abs. 3 insgesamt gezogenen Rahmen selbständig ausgestalten, die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben also landesverfassungs- oder haushaltsrechtlich konkretisieren.¹²⁸ Diese beiden Ansätze für landesrechtliche Regelungen, S. 2 und S. 5, sind in ihrer Bedeutung strikt zu unterscheiden. Während S. 5 eine landesrechtliche Regelung des Näheren bis Ende 2019 verbindlich vorschreibt, ist S. 2 eine bloße **Erlaubnis**, bestimmte **Ausnahmetatbestände** zu schaffen. Treffen die Länder insoweit keine Regelungen, gilt Artikel 109 Abs. 3 S. 1 und 5 GG unmittelbar und ausnahmslos.

Unter Artikel 109 Abs. 3 S. 5 GG fallen namentlich die Regelungen über die Abgrenzung zwischen Einnahmen aus Krediten und anderen Einnahmen,¹²⁹ Vorschriften über das Konjunkturbereinigungsverfahren¹³⁰ und über die Methode der Ermittlung einer anormalen konjunkturellen Lage.¹³¹ Dies sind freilich kaum wesentliche Aspekte,¹³² das konzeptionelle Gerüst der Verschuldungsregelung ist den Ländern durch Artikel 109 Abs. 3 GG vollständig vorgegeben.

2.2 Zum Verhältnis von Artikel 109 Abs. 3 GG zum bisherigen § 18 LHO

Zwischen der bisherigen baden-württembergischen und der künftigen gesamtstaatlichen Regelung bestehen **konzeptionelle Unvereinbarkeiten**, die das einfache Festhalten am jetzigen § 18 LHO ausschließen.

Die grundgesetzliche und die bisherige baden-württembergische Regelung unterscheiden sich vor allem in ihrer Stoßrichtung. Die **grundgesetzliche Regelung** ist **gegenwartsbezogen**¹³³ und zielt darauf ab, die Ausweitung der Staatsverschuldung für die Zukunft zu verhindern, indem alle deutschen Länder auf strukturell ausgeglichene Haushalte verpflichtet werden. Sie trifft dagegen keine Bestimmung über das Schicksal der bisher aufgelaufenen Staatsverschuldung.¹³⁴ Dagegen ist die **baden-württembergische Regelung regelungstechnisch retrospektiv** auf die Lage der Dinge Ende 2007 bezogen und verfolgt das Ziel, den damaligen Schuldenstand als „rote Linie“ der Staatsverschuldung für die Zukunft festzuschreiben.

128 Dazu unten unter 0.

129 Kube 2011, Rdnr. 149.

130 BT-DruckS. 16/12410, S. 11.

131 Kube 2011, Rdnr. 184.

132 Kube 2011, Rdnr. 163 meint daher, dass die Ermächtigung zur Regelung des Näheren weitgehend leerlaufe.

133 Kube 2011, Rdnr. 194.

134 Hierzu allgemein Kube 2011, Rdnr. 123.

Was sich in den Rechtsfolgen auf den ersten Blick zu gleichen scheint, unterscheidet sich doch in manchen Auswirkungen. Insbesondere kann nach der landesrechtlichen Regelung nach einer substanziellen Rückführung der Kreditmarktschulden unter den Schuldendeckel von 41,71 Mrd. Euro, wie sie ja immerhin möglich erscheint, wieder nach der früher auch im Grundgesetz enthaltenen Regelung (Artikel 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F.) verfahren werden, wonach lediglich die Äquivalenz von Neuverschuldung und Investitionsausgaben gewahrt sein muss (§ 18 Abs. 2 LHO). Dass der baden-württembergische Gesetzgeber diese Vorschrift in § 18 LHO belassen hat, beweist, dass er mit dieser Möglichkeit rechnete. Es sollten auf diese Weise Anreize für künftige Haushaltsgesetzgeber geschaffen werden, sich einen **Verschuldungsspielraum „zu erarbeiten“**. In der Gesetzesbegründung heißt es insoweit nämlich:

„Unterhalb der Obergrenze der Gesamtverschuldung am Kreditmarkt ist eine Kreditaufnahme weiterhin im Rahmen der – unveränderten – Bestimmungen des Absatzes 2 möglich. Ein in ‚guten‘ Zeiten durch Tilgung geschaffener ‚Spielraum‘ steht künftig somit grundsätzlich für Kreditaufnahmen in ‚schlechten‘ Zeiten bis zur Höhe der Obergrenze zur Verfügung.“¹³⁵

Dass es sich hierbei **nicht um einen Fall einer** nach Artikel 109 Abs. 3 S. 2 GG erlaubten Ausnahme zugunsten einer **antizyklischen Haushaltsgestaltung** handelt, ergibt sich eindeutig aus § 18 Abs. 2 S. 2 LHO. Die konjunkturelle Entwicklung spielt hiernach eine wesentliche Rolle nur bei einer die Grenze des § 18 Abs. 2 S. 1 LHO übersteigenden Neuverschuldung, innerhalb des durch § 18 Abs. 1 S. 2 LHO gesteckten Gesamtrahmens ist sie keine echte Tatbestandsvoraussetzung. Dies ist nach Artikel 109 Abs. 3 GG aber nicht zulässig. Das Grundgesetz verlangt – abgesehen vom Regelungsvorbehalt des Artikel 109 Abs. 3 S. 2 – immer und ausnahmslos einen **materiellen Haushaltsausgleich**. Man mag hier vielleicht einwenden, dass auch die baden-württembergische Regelung im Hinblick auf die erwähnte Anreizwirkung ihre Vorzüge hat, doch Artikel 109 Abs. 3 GG hat die konzeptionelle Frage für Bund und Länder verbindlich entschieden.

Die derzeitige Regelung ist aber auch aus einem anderen Grund mit den künftigen Vorgaben des Artikel 109 Abs. 3 GG nicht zu vereinbaren und wird deswegen bis Ende 2019 zu ändern sein. Artikel 109 Abs. 3 S. 2 GG erlaubt jedenfalls von 2020 an, wie gesehen, nur landesrechtliche Regelungen „zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“. Die Länder dürfen mit anderen Worten **nur konjunkturabhängige Modifikationen** des Verschuldungsverbotes

135 Entwurf des Gesetzes zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg und zur Änderung des Haushaltsstrukturgesetzes v. 21.11.2007, LT-DruckS. 14/2021, S. 9.

vorsehen.¹³⁶ Die symmetrische Berücksichtigung ist dabei im Sinne einer „atmenden Grenze“¹³⁷ der Verschuldung zu verstehen. Den Ländern steht dagegen nicht nur keine allgemeine Ausgestaltungskompetenz zu, sondern auch keine Befugnis, andere Ausnahmetatbestände zu erfinden.¹³⁸

§ 18 Abs. 3 Nr. 1 LHO stellt aber nur scheinbar jene durch Artikel 109 Abs. 3 S. 2 GG den Ländern vorbehaltene Regelung dar. In Wahrheit handelt es sich hier gerade **nicht** um eine im strengen Sinne „**atmende**“ **Grenze des Verschuldungsverbots**. Die Voraussetzungen, unter denen landesrechtlich der Schuldendeckel überschritten werden darf, sind weiter als das Grundgesetz dies zulässt. Es mag nämlich zwar sein, dass der die Rechtsfolge auslösende Rückgang der Steuereinnahmen um ein Prozent **typischerweise konjunkturell bedingt** ist. Dies ist aber **keine Tatbestandsvoraussetzung** und muss auch keineswegs so sein. Ohne weiteres denkbar sind vielmehr auch die Fälle einer Änderung der Steuertarifs oder einer Änderung der Verteilung des Steueraufkommens im Bund-Länder-Verhältnis. Derartige, rechtlich herbeigeführte Einnahmeschwankungen würden in verfassungswidriger Weise auf Landesebene eine Ausnahme von § 18 Abs. 1 S. 2 LHO zulassen, erst recht, wenn das Land selbst die Rechtsänderung zu verantworten hätte.

Nach alledem muss § 18 LHO spätestens Anfang 2020 in einigen Punkten geändert worden sein, will Baden-Württemberg einen Konflikt mit der grundgesetzlichen Schuldenbremse vermeiden. Die Entscheidung für die Beibehaltung der bisherigen Regelung könnte deswegen nur eine auf wenige Jahre befristete Übergangslösung sein.

2.3 Vorwirkungen der „Schuldenbremse“ innerhalb der Übergangsfrist (Artikel 143d Abs. 1 S. 4 GG)

Die in den beiden vorigen Abschnitten erörterte Problematik kommt erstmalig im Haushaltsjahr 2020 zum Tragen. Es fragt sich daher, ob und inwiefern der Landesgesetzgeber bis dahin bundesrechtlichen Bindungen unterworfen ist. Solche Bindungen ergeben sich in der Tat, wenn auch nur in geringem Umfang, aus Artikel 143d Abs. 1 S. 3 und 4 GG.

136 Heintzen 2012, Art. 109, Rdnr. 36; Kube 2011, Rdnr. 181 ff. In der Begründung zu Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG heißt es (BT-DruckS. 16/12410, S. 11): „Dabei wird verbindlich vorgegeben, dass entsprechende Regelungen eine im Auf- und Abschwung symmetrische Berücksichtigung sicherstellen müssen. Das heißt, einer Zulassung zusätzlicher konjunkturbedingter Defizite im Abschwung muss eine entsprechende Verpflichtung zur Einbeziehung konjunkturbedingter Überschüsse im Aufschwung gegenüber stehen, so dass mittel- bis langfristig gewährleistet sein sollte, dass Kreditaufnahmen im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung ausgeglichen werden. Die Ausgestaltung einer solchen symmetrischen Konjunkturkomponente der Schuldenbegrenzungsregelung erfolgt durch Bund und Länder jeweils in eigener Verantwortung.“

137 Dazu Kirchhof 2009, S. 592.

138 Zum abschließenden Charakter des Art. 109 Abs. 3 S. 2 und 3 GG nur Heintzen 2012, Art. 109, Rdnr. 33.

Danach dürfen die Länder zwar bis einschließlich 2019 vom Verbot der Kreditfinanzierung aus Artikel 109 Abs. 3 S. 5 GG abweichen. Sie sind jedoch verpflichtet, ihre Haushalte im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 das Verbot dann auch wirklich eingehalten werden kann. Diese Regelung ist die Frucht der Einsicht, dass den Ländern einerseits eine **realistische Schonfrist** gewährt werden muss, sie andererseits ohne eine **sofortige Verpflichtung auf das Ziel des Artikel 109 Abs. 3 GG** kaum in der Lage sein werden, dessen Vorgaben in der Mehrzahl selbst innerhalb von zehn Jahren einigermaßen zuverlässig umzusetzen.¹³⁹

2.3.1 Reichweite der Vorbereitungspflicht

Die **Rechtsnatur und Wirkungsweise** von Artikel 143d Abs. 1 GG sind alles andere als eindeutig. Im Prinzip werden den Ländern ja für den Übergangszeitraum gerade keinerlei materielle Vorgaben zur Haushaltswirtschaft gemacht. Weder gilt für sie die Pflicht, mit dem Abbau des Defizits zu beginnen – wohl aber für den Bund (Artikel 143d Abs. 1 S. 6 GG)¹⁴⁰ –, **noch** ist ihnen ein **bestimmter** (etwa: linearer) **Abbaupfad** vorgegeben, sofern sie nicht Konsolidierungshilfenländer (Artikel 143d Abs. 2 S. 4 und 5 GG) sind.¹⁴¹ Was die konkret und rein normativ deduzierbaren Rechtsfolgen angeht, erschöpft sich damit Artikel 143d Abs. 1 S. 4 GG in der **Verstärkung und Wiederholung** der bereits in Artikel 143d Abs. 1 S. 3 i.V.m. Artikel 109 Abs. 3 S. 1 GG getroffenen Regelung:¹⁴² striktes Verschuldungsverbot für die Länder ab 2020. Denn jedes haushaltswirksame Handeln der Länder bis zum 31. Dezember 2019, das diesen rechtlich eine Artikel 109 Abs. 3 GG entsprechende Aufstellung ihres Haushalts 2020 unmöglich machen würde, verstieße bereits aus sich heraus gegen diese Maßstabsnorm, ohne dass es insoweit noch eines Rückgriffs auf Artikel 143d Abs. 1 S. 4 GG bedürfte.

Dies kann allerdings nicht der ganze vom verfassungsändernden Gesetzgeber gewollte Regelungsgehalt sein. Hintergrund der Regelung ist vielmehr die bereits mehrfach angesprochene **Remanenz der öffentlichen Ausgaben** zumal der Länder und der Respekt vor ihrer **föderalen Budgetautonomie**.¹⁴³ Es war allen Beteiligten an der Föderalismuskommission II klar, dass die Länder ohne große Anstrengungen auf einer mehrjährigen „Zielgeraden“ die Nullmarke 2020 nicht würden erreichen können.¹⁴⁴ Deswegen musste Artikel 109 Abs. 3 mit einer verbindlichen „Anlaufphase“ versehen werden. Die Rechtswissenschaft kennt hierfür ebenso wie die Politikwissenschaft die Figur der **„Vorwirkung“ von Regelungen**, etwa der Vorwirkung von Gesetzen¹⁴⁵ oder der Vorwirkung bundesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen.¹⁴⁶ Im Rechtssinne

139 Zum Kompromisscharakter nur Selmer 2009, S. 1259 f.

140 Im Einzelnen hierzu Heintzen 2012, Art. 143d, Rdnr. 4.

141 Siekmann 2011, Art. 143d, Rdnr. 9.

142 Kube 2010, Rdnr. 14.

143 Heintzen 2012, Art. 143d, Rdnr. 7.

144 Dazu Kube 2010, Rdnr. 6.

145 Begriffsprägend Kloepfer 1974.

146 von Beyme 1997, S. 305 ff.

meint Vorwirkung dabei die Verpflichtung der durch eine in der Zukunft in Kraft tretende Regelung künftig Verpflichteten, sich schon vorher in ihrem Verhalten auf den künftigen Rechtszustand einzurichten und die Durchsetzung der künftigen Regelung nicht entgegen Treu und Glauben zu vereiteln.¹⁴⁷

Unmittelbar durch Artikel 143d Abs. 1 GG verboten sind daher **nicht nur „programmierte Verstöße“ gegen Artikel 109 Abs. 3 GG** durch die Eingehung langfristig wirksamer Verpflichtungen, die einen späteren Haushaltsausgleich rechtlich unmöglich machen. Die Verpflichtung der Länder besteht vielmehr gerade darin, **grundsätzlich den wirksamsten, rechtlich und tatsächlich möglichen und ökonomisch verantwortbaren Weg einzuschlagen, der mit der größten Wahrscheinlichkeit dazu führt, dass am 01.01.2020 der vom Grundgesetz vorgeschriebene Zustand eintritt**. Dies gilt unabhängig von der Tatsache, dass innerhalb des Übergangszeitraums jedenfalls gegenüber Ländern, die keine Konsolidierungshilfen erhalten, **keine Sanktionen** für den Fall vorgesehen sind, dass die Verpflichtung aus Artikel 143d Abs. 1 S. 4 GG missachtet wird. Bei allen haushaltswirksamen Maßnahmen müssen die Länder das **Konsolidierungsziel im Blick behalten**.¹⁴⁸ Insbesondere muss der Landesgesetzgeber sein geltendes Haushaltsrecht einer ständigen **Beobachtung** unterziehen, ob es im Hinblick auf das Ziel geeignete Regelungen bereithält. Denn naturgemäß besitzt das Haushaltsrecht bei der Steuerung der Haushaltskonsolidierung eine unentbehrliche Funktion.¹⁴⁹

Gerade im Licht dieser Vorwirkung des Artikel 109 Abs. 3 GG aufgrund von Artikel 143d Abs. 1 S. 4 GG erscheint die Regelung des § 18 Abs. 3 LHO nicht frei von Bedenken. Denn dessen **Fixierung auf den in der Vergangenheit liegenden Status quo** der Staatsverschuldung am Ende des Jahres 2007 trifft gerade keine Vorsorge dafür, dass – auf die Zukunft bezogen – **alle Spielräume zur Haushaltskonsolidierung auch tatsächlich ausgeschöpft** werden. § 18 LHO und speziell dessen Abs. 3 Nr. 1 bieten mit der Fixierung auf die Vorjahresentwicklung gerade nicht die von Artikel 143d Abs. 1 GG geforderte mehrjährige Abbauperspektive. Vielmehr ist festzuhalten: Insoweit, als dass der empfehlenswerteste Konsolidierungspfad gerade nicht die strikte Beachtung des Schuldendeckels ist – was nach den im Hauptgutachten (Abschnitt A) getroffenen Feststellungen durchaus anzunehmen ist, weil die Fokussierung auf Kreditmarktschulden haushaltspolitische Konsolidierungsnotwendigkeiten und -potentiale ungenutzt lässt und deshalb ökonomische Ineffizienzen beinhaltet – könnte sich § 18 Abs. 3 LHO als **rechtliches Hindernis bei der Erfüllung der Zielvorgaben** aus Artikel 143d Abs. 1 GG erweisen. Hierauf wird weiter unten unter dem Gesichtspunkt einer **Nachbesserungspflicht** des Gesetzgebers zurückzukommen sein.¹⁵⁰

147 Schneider 2002, S. 309 f.

148 Reimer 2012, Art. 143d, Rdnr. 9; ähnlich auch Heintzen 2012, Art. 143d, Rdnr. 9 f.

149 Umfassend Gröpl 2001; Schuppert 1984, S. 234 ff., 245 ff.; von Mutius 1984, S. 157 ff.

150 Siehe unten unter 4.

2.3.2 Kein „qualifiziertes Verschlechterungsverbot“

Nach einer in der Literatur vertretenen, bislang freilich niemals ernsthaft begründeten Meinung¹⁵¹ folgt aus Artikel 143d Abs. 1 GG für die Länder zudem ein „**qualifiziertes Lockerungsverbot**“. Wenn bei Inkrafttreten der Verfassungsänderung am 1. August 2009 – wie in Baden-Württemberg – ein Verbot der Neuverschuldung im Landesrecht etabliert war, dürfe dieses nicht mehr in der Weise modifiziert werden, dass hierdurch gegen die künftigen Vorgaben aus Artikel 109 Abs. 3 GG verstoßen wird. Dies ergebe sich daraus, dass Artikel 143d Abs. 1 S. 3 GG eine Abweichung „nach Maßgabe der **geltenden** landesrechtlichen Bestimmungen“ zulässt.¹⁵² Das geltende Recht sei aber nur das zum Zeitpunkt des Inkrafttretens von Artikel 109 Abs. 3 GG geltende Recht.

Wäre dies zutreffend, so dürfte Baden-Württemberg § 18 LHO **nicht mehr** in Richtung einer stärkeren Nettoneuverschuldung im Übergangszeitraum **ändern**. Diese Auslegung lässt sich aber weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn und Zweck der grundgesetzlichen Regelung begründen. Sie stützt sich letztlich allein auf einen mehr als dünnen Hinweis in der Gesetzesbegründung zu dieser Vorschrift, in der es heißt:

„Für die Länder wird in Satz 2 eine Übergangsphase festgelegt, die am 1. Januar 2011 beginnt und am 31. Dezember 2019 endet. Solange gelten grundsätzlich ausschließlich die bisher geltenden landesrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme und deren Begrenzung.“¹⁵³

Entnimmt man nun dieser Aussage mit den zitierten Autoren eine Festlegung der Landesgesetzgebung auf den Schuldenbremsen-„Acquis“ des Jahres 2008, so steht dies nicht nur in einem gewissen **Widerspruch** zur Aussage der selben Gesetzesbegründung, wonach den Ländern **kein konkreter Abbaupfad** vorgeschrieben ist.¹⁵⁴ Denn es mag – dies entzieht sich aber der verfassungsrechtlichen Beurteilung – durchaus vernünftig sein, langfristige Konsolidierungseffekte mit einer nochmaligen kurzfristigen Neuverschuldung anzustoßen. Vielmehr gilt: Ein solcher langfristiger **Konsolidierungsvorteil** wäre, wenn er sich denn erzielen lässt, durch Artikel 143d Abs. 1 S. 4 GG **geradezu gefordert**. Dies wäre nun aber nach der Prämisse jenes „qualifizierten Verschlechterungsverbot“ gerade den Ländern mit einer schon vor 2008 eingeführten Schuldenbremse verboten, den sorgloseren aber erlaubt, was kaum Sinn dieser Verfassungsnorm sein kann. Es erscheint auch mehr als fraglich, warum ausgerechnet in den Ländern, die auch heute noch auf der Basis der vor 2008 allgemein üblichen Regeln antizyklischer Fiskalpolitik operieren, ein Anstieg der Nettoneuverschuldung bis 2019 unstreitig weiter möglich sein soll,¹⁵⁵ in den Ländern mit einer neuen „Schuldenbremse“ dagegen nicht.

151 Reimer 2012, Art. 143d, Rdnr. 11; ihm – ohne weitere Begründung – folgend Kube 2010, Rdnr. 15 und Heintzen 2012, Art. 143d, Rdnr. 11.

152 So namentlich Reimer 2012, Art. 143d, Rdnr. 11 (ohne Nachweis). Hervorhebung nicht im Original.

153 BT-DruckS. 16/12410, S. 13. Hervorhebung nicht im Original.

154 ebenda.

155 Heintzen 2012, Art. 143d, Rdnr. 6 mit weiteren Nachweisen.

Die Auslegung von Artikel 143d Abs. 1 S. 3 GG als eines qualifizierten Verschlechterungsverbot überzeuge aber nicht nur im Ergebnis, sondern auch verfassungssystematisch nicht. Sie wäre schließlich ein so **intensiver Eingriff** in die **Befugnisse der Landesgesetzgebung** und damit die **föderale Verfassungsautonomie**, dass dies im Text des Grundgesetzes und zumal anhand der Materialien deutlicher hätte zum Ausdruck kommen müssen. Die Wendung „nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Bestimmungen“ besagt daher richtigerweise nicht mehr als die bare **Selbstverständlichkeit**, dass Artikel 143d Abs. 1 S. 3 GG nicht schon selbst die Ermächtigungsgrundlage darstellt für eine nochmalige Nettoneuverschuldung innerhalb des Übergangszeitraums, sondern dass dies nur auf der Grundlage geltenden Landesrechts möglich ist, was allerdings schon nach Artikel 109 Abs. 1 GG so ist. Die Bezugnahme auf die landesrechtlichen Bestimmungen ist daher vergleichbar und ebenso überflüssig wie die Bezugnahme auf das Landesverfassungsrecht in Artikel 109 Abs. 3 S. 5 GG.¹⁵⁶

3 Vorgaben des Fiskalpakts

Da die grundgesetzlichen Vorgaben überwiegend erst ab dem Haushaltsjahr 2020 Bindungswirkung entfalten, stellt sich die Frage, ob bereits in der Übergangszeit aufgrund des **Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion** (SKS-Vertrag, sog. „Fiskalpakt“) vom 2.3.2012¹⁵⁷ verpflichtende Vorgaben an den Landeshaushaltsgesetzgeber bestehen. Dies selbstverständlich nur im Falle der für Anfang 2013 ins Auge gefassten **Ratifizierung**.

Nach dessen Bestimmungen werden die Vertragsstaaten verpflichtet sein, ihre öffentlichen Haushalte grundsätzlich vollständig auszugleichen. Das strukturelle Defizit darf nach Artikel 3 Abs. 1 Buchst. b) SKS-Vertrag nicht höher sein als 0,5 % des BIP. Diese Regelung erfasst – wie auch die Bestimmungen des Stabilitätspaktes nach Artikel 126 AEUV – **sämtliche öffentlichen Haushalte** des Bundes, der Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträger.¹⁵⁸ Insoweit geht er weiter als Artikel 109 Abs. 3 GG, der namentlich Gemeinden, Sozialversicherungsträger und rechtliche selbständige Sondervermögen nicht erfasst.¹⁵⁹ Zudem sind die Vertragsstaaten verpflichtet, **Neuverschuldungsverbote in nationales Verfassungsrecht umzusetzen** oder jedenfalls mit einer über dem einfachen Haushaltsgesetz stehenden Verbindlichkeit auszustatten (Artikel 3 Abs. 2 S. 1 SKS-Vertrag).

156 Dazu noch unter 5.1.

157 Zu dessen Wortlaut s. Anhang zum Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zum SKS-Vertrag vom 2. März 2012, BT-Drucks. 17/9046, S. 6 ff.

158 Kube 2011, Rdnr. 117.

159 Siehe nur Jarass/Pierothe 2011, Art. 109, Rdnr. 11; Heintzen 2012, Art. 109, Rdnr. 7.

3.1 Keine Rechtsbindungen der Länder durch eine europarechtliche Vorrangwirkung des Fiskalpaktes

Hieraus werden mitunter weitreichende Folgerungen abgeleitet. Anders als die Vorgaben von Artikel 109 Abs. 3 GG, so ließe sich argumentieren, entfaltet der SKS-Vertrag seine Wirkungen voraussichtlich schon ab dem Haushaltsjahr 2014 und damit schon für einen Teil des jetzt zur Beratung anstehenden Doppelhaushalts 2013/2014. Es fragt sich weiter, ob für Baden-Württemberg nicht auch die Vorgabe aus Artikel 3 Abs. 2 S. 1 SKS-Vertrag bindend ist, die dortigen Haushaltsvorgaben auf der Ebene des Verfassungsrechts umzusetzen, womit der bisherigen einfachgesetzlichen Lösung in § 18 LHO in der Tat der Boden entzogen wäre.

Solche Schlussfolgerungen aus den Bestimmungen des SKS-Vertrages scheinen aber zu weitgehend. Dies gilt zunächst überhaupt für die Annahme einer direkten „Geltung“ für den Landesgesetzgeber. Während nämlich Artikel 126 AEUV und die dort enthaltenen Regelungen der Haushaltsdisziplin („Stabilitäts- und Wachstumspakt“) am **Anwendungsvorrang des gesamten Unionsrechts** teilhaben¹⁶⁰ und deswegen ohne weiteres auf die Verfassungsrechtslage im Bund und den Ländern einwirken, ohne dass es einer Umsetzung insoweit bedürfte,¹⁶¹ gilt dies für den SKS-Vertrag nicht. Er steht als **gewöhnlicher völkerrechtlicher Vertrag** außerhalb der unionsrechtlichen Hierarchisierung der Rechtsquellen, sondern folgt insoweit den allgemein für Völkerrecht geltenden Regeln des deutschen Verfassungsrechts, zuvorderst Artikel 59 Abs. 2 GG.¹⁶² Da es sich um einen Gegenstand handelt, der innerstaatlich unter Artikel 109 Abs. 4 GG fiele, handelt es sich beim Zustimmungsgesetz jedenfalls um ein **zustimmungsbedürftiges Gesetz** (Artikel 59 Abs. 2 S. 1 a.E. GG). Es würde auf diese Weise Teil des allgemeinen Bundesrechts und erst durch diese Transformation über Artikel 31 GG für den Landesgesetzgeber beachtlich.

3.2 Kein verfassungsändernder Charakter des Fiskalpaktes

Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass der Fiskalpakt für die Bundesrepublik materiell den Charakter einer **Verfassungsänderung** hätte, deswegen nach Artikel 23 Abs. 1 S. 3, 2. Alt. GG nur in Form eines verfassungsändernden Gesetzes nach Artikel 79 Abs. 1 und 2 GG zustimmungsfähig wäre und infolgedessen materielle Durchgriffswirkung auf die Länder besäße. Diese im derzeitigen parlamentarischen Ratifizierungsverfahren von der **Bundesregierung** und den Koalitionsfraktionen im Bundestag vertretene Auffassung¹⁶³ erweist sich bei näherem Hinsehen als unrichtig.

160 Heintzen 2012, Art. 109, Rdnr. 41.

161 Häde 2011, Art. 126 AEUV, Rdnr. 77.

162 Kube 2012a; zum Ganzen auch Kube 2012b.

163 Siehe den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zum SKS-Vertrag vom 2. März 2012, BT-Drucks. 17/9046, S. 4.

Es mag noch angehen, den der Fiskalpakt aufgrund seiner selbstverständlichen Nähe zum Unionsrecht im Übrigen unter den Anwendungsbereich von Artikel 23 GG zu bringen, wenngleich es sich hier – wegen des Außenvorbleibens Großbritanniens – gerade nicht um Rechtsetzung aufgrund europäischen Primärrechts, sondern um „Komplementärrecht“¹⁶⁴ zum AEUV handelt. Hintergrund und ratio des Artikels 23 GG ist jedoch der **Vorrang des Europarechts**,¹⁶⁵ der für das Komplementärrecht gerade **nicht gilt**. Davon unabhängig hat aber der SKS-Vertrag auch nicht den von Artikel 23 Abs. 1 S. 3 2. Alt. GG verlangten materiell verfassungsändernden oder verfassungsüberlagernden Charakter.¹⁶⁶ Der Vertrag verlangt weder die Schaffung einer über die Artikel 109 und 115 GG hinausgehenden Verfassungsnorm noch verbietet er die Abschaffung der „Schuldenbremse“, weil er im Rang nach Artikel 59 Abs. 2 unterhalb der Verfassung steht.

Die entgegengesetzte Auffassung kann sich deshalb auch erst recht nicht unmittelbar auf **Artikel 79 Abs. 2 GG** berufen, da Artikel 79 Abs. 1 GG nur den Fall einer förmlichen Änderung des Verfassungsgesetzes kennt. Auch eine entsprechende Anwendung von Artikel 79 Abs. 2 GG scheidet, weil diese in einen logischen **Widerspruch** führt.¹⁶⁷ Entweder gehört der SKS-Vertrag materiell zum Europarecht, dann ist zwar Artikel 23 GG einschlägig, aber die Bundesrepublik kann die Verpflichtung aus dem Vertrag gem. Artikel 50 Abs. 1 EUV auch wieder beseitigen. Oder aber der Vertrag ist dem Völkerrecht zuzurechnen, dann mag zwar die Verpflichtung auf eine Schuldenbremse nicht einseitig kündbar sein, zur Anwendung von Artikel 23 Abs. 1 S. 3 2. Alt. GG führt dann aber kein Weg.

3.3 Kein unmittelbarer Durchgriff der materiellen Stabilitätsvorgaben

Aber auch unabhängig von der Transformation in Bundesrecht ergeben sich aus dem materiellen Regelungsgehalt des SKS-Vertrages **keine bestimmten Rechtsfolgen** auf Landesebene. Dies zum einen deswegen, weil derzeit noch keine völlige Klarheit über die Reichweite von nationalen Umsetzungsverpflichtungen aus dem Fiskalpakt herrscht. Denn die Details der in Umsetzung des SKS-Vertrages zu regelnden **Korrekturmechanismen** werden sich erst aus **Vorschlägen der Kommission** ergeben, die diese nach dem Vertrag erst noch vorlegen muss (8. Erwägungsgrund und Artikel 3 Abs. 2 S. 2 2. HS SKS-Vertrag). Zwar haben auch diese aus den genannten Gründen natürlich keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung gegenüber dem Landesgesetzgeber, jedoch wären sie nach dem Willen der Vertragsstaaten als authentische Auslegung des Vertrages anzusehen.

Die allenfalls mittelbare Geltung für die deutschen Länder ergibt sich aber auch daraus, dass Artikel 3 Abs. 2 S. 1 SKS-Vertrag zur Schaffung von verfassungsrechtlichen oder verfassungsähnlichen „Schuldenbremsen“, nur die Bundesrepublik als ganze, nicht aber die Länder ver-

164 Zum Begriff von Bogdandy 2002, Rdnr. 19 ff.

165 Kube 2012a.

166 Hierzu nur Kube 2012a; Möllers 2012.

167 Zutreffend Möllers 2012.

pflichtet. Denn die geforderten Regeln von „verbindlicher und dauerhafter Art ... , deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren ... garantiert ist“, sind schon durch die grundgesetzliche Schuldenbremse erfüllt. Davon abgesehen treffen völkerrechtliche Pflichten die Bundesrepublik ganz allgemein stets als Einheit, unabhängig von der innerstaatlichen Gliederung und Kompetenzverteilung.¹⁶⁸

Schließlich und eng damit zusammenhängend ist die Ableitung spezieller Haushaltsregeln auf Landesebene aus dem SKS-Vertrag auch deswegen nicht möglich, weil dieser **keine Regelungen** trifft über die **innerstaatliche Verteilung** der nach Artikel 3 Abs. 1 Buchst. b) bzw. d) zulässigen Neuverschuldung, die nur insgesamt die Schwellenwerte von 0,5 bzw. 1,0 % des BIP nicht überschreiten darf. Wie diese zwischen Zentralstaat, Ländern und Selbstverwaltungskörperschaften aufgeteilt werden, bleibt offen, so dass nach dem SKS-Vertrag sogar eine bedeutend höhere Verschuldung des Landes Baden-Württemberg denkbar wäre als bisher zulässig.

3.4 Bundesstaatliche Grenzen für die Umsetzung des Fiskalpakts

Für die innerstaatliche Umsetzung des Fiskalpaktes durch den einfachen Bundesgesetzgeber errichtet **Artikel 143d Abs. 1 S. 3 GG** eine **materielle Schranke** zugunsten der Länder auf. So wäre es ihm namentlich verwehrt, den Ländern – beispielsweise durch eine entsprechende Änderung des HGrG oder des StabiRatG – schon vor 2020 die Neuverschuldung zu verbieten oder ihnen entgegen Artikel 143d Abs. 1 S. 4 einen bestimmten Abbaupfad verbindlich vorzuschreiben, weil die überkommene Haushaltsautonomie der Länder durch diese Vorschrift („dürfen“) für die Übergangsperiode ausdrücklich verfassungsrechtlich garantiert ist. Hiergegen ließe sich auch nicht aus dem bundesstaatlichen Prinzip und aus dem Rechtsgedanken der **Bundestreue** eine Kompetenzausübungsschranke der Länder in dem Sinne ableiten, dass diese von der durch Artikel 143d Abs. 1 S. 3 GG eingeräumten Befugnis keinen Gebrauch machen dürften, um den Bund nicht in die völkerrechtliche Vertragsuntreue zu treiben. Abgesehen von der prinzipiellen verfassungsdogmatischen Fragwürdigkeit dieser vertragsähnlichen Konstruktion der **Bundestreue**¹⁶⁹ kann diese jedenfalls **keine unmittelbar verfassungsrechtlichen Befugnisse der Länder überspielen**. Der Grundsatz der Bundestreue ist vielmehr **akzessorisch** zur allgemeinen Kompetenzordnung und zumal gegenüber besonderen Regelungen des Grundgesetzes **nachrangig**.¹⁷⁰ Wenn überhaupt, so ist vielmehr der Bund durch die Bundestreue grundsätzlich gehalten, den Ländern die ihnen durch Artikel 143d Abs. 1 S. 3 GG zugestandenen Freiräume nicht treuwidrig zu verstellen.

168 Badura 2003, S. 392 ff.

169 Krit. Namentlich Oeter 1998, S. 480 ff. u. passim.

170 Sachs 2011, Art. 20, Rdnr. 69 mit zahlreichen Nachweisen.

4 Die Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers zur Anpassung von § 18 LHO an veränderte Rahmenbedingungen

Die bisherigen Darlegungen haben gezeigt, dass aufgrund höherrangigen Rechts innerhalb des Zeitraums bis Ende 2019 keine trennscharf zu bezeichnenden Verpflichtungen zur Reform von § 18 LHO bestehen. Insbesondere steht auch Artikel 143d Abs. 1 S. 4 GG einer Revision des § 18 Abs. 3 Nr. 1 LHO jedenfalls nicht im Wege, sondern verlangt lediglich die **Ausnutzung aller sich bietenden Konsolidierungspotentiale bis 2020**.

Es fragt sich deshalb, ob der Gesetzgebers nicht unter dem Gesichtspunkt seiner **Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht** gehalten ist, § 18 LHO aufgrund der die Regelung fundamental in Frage stellenden Entwicklung seit 2008 zu ändern. Denn die in diese Norm gesetzten Erwartungen – dies hat das Hauptgutachten gezeigt – haben sich ebenso wenig erfüllt wie die ihr zugrundeliegenden Annahmen über die künftige Wirtschaftsentwicklung zutreffend waren.

4.1 Zur Begründung von Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten des Gesetzgebers im Allgemeinen

Bei der Annahme von gesetzgeberischen Nachbesserungspflichten ist allerdings im Allgemeinen große Vorsicht geboten. **Verfassungsunmittelbare Handlungspflichten** der gesetzgebenden Körperschaften müssen aus Gründen des demokratischen Prinzips eine eng umgrenzte **Ausnahme** bilden. Auch lassen sich inhaltliche Qualitätsanforderungen an die Gesetzgebung schwer aufstellen; der Gesetzgeber „schuldet“, um einen häufig zitierten Ausspruch Klaus Schlaichs zu zitieren, „gar nichts anderes als das Gesetz.“¹⁷¹ Die Versuche, die Pflicht zum guten Gesetz als genuine Verfassungspflicht auszuweisen, sind daher mit Recht nicht sonderlich ertragreich gewesen.¹⁷² Doch um eine solche Ausweisung verfassungsrechtlicher Vorgaben an die Qualität des Gesetzes geht es hier gar nicht. Gemeint ist etwas anderes.

Gerade bei Gesetzen, deren Wirkung sich zum Zeitpunkt des Normerlasses noch nicht abschließend beurteilen lässt, weil sie eine präzise Einschätzung der künftigen Entwicklung voraussetzte, lässt sich aus Sicht des Gesetzgebers nicht ermitteln, ob mit den gesetzlichen Regelungen übergeordnete verfassungsrechtliche Vorgaben eingehalten werden können, seien dies Freiheitsrechte, grundrechtliche Schutzpflichten oder andere Verfassungsgehalte. Diese **prognostische Unsicherheit** ist, allgemein gesprochen, in solchen Rechtsgebieten anzutreffen, die es mit der Regulierung komplexer sozialer Phänomene zu tun haben. Sie ist deshalb auch im Bereich der Haushaltssteuerung in hohem Maße gegeben,¹⁷³ weil die Komplexität des gesam-

171 Schlaich 1981, S. 109.

172 Zusammenfassend hierzu Schuppert 2011, S. 27 ff.; eingehend Schuppert 2003b.

173 Allgemein zur begrenzten Steuerungsfähigkeit des Haushaltsrechts angesichts ökonomischer Ungewissheiten Schuppert 1984.

ten finanzwirksamen Staatshandelns sich einer einfachen imperativen Steuerung durch Recht vielfach entzieht.¹⁷⁴

Ist eine solche **prognostische Unsicherheit** nach Lage der Dinge **unvermeidbar**, so muss den verfassungsrechtlichen Vorgaben aber auch dann Geltung verschafft werden, wenn ihre Verfehlung zu Beginn nicht absehbar war, wenn sich aber im Nachhinein herausstellt, dass die gesetzgeberischen Prognosen über die **tatsächliche Entwicklung unzutreffend** und das **Gesetz** deswegen ganz oder teilweise eine **Fehlkonzeption** war. Die Rechtsordnung reagiert auf solche tatsächlichen Veränderungen aber ausnahmsweise nicht damit, dass das Gesetz nun auf einmal verfassungswidrig und nichtig wäre, sondern indem sie dem jeweils zuständigen Gesetzgeber zunächst die **Pflicht** auferlegt, eine **unsichere Entwicklung im Hinblick auf die Auswirkungen eines Gesetzes zu beobachten und, je nach dem Ergebnis seiner Beobachtungen, auch eine Handlungspflicht, das Gesetz nachzubessern**.¹⁷⁵

Die Topoi der „Beobachtungspflicht“¹⁷⁶ und der „Nachbesserungspflicht“¹⁷⁷ beherrschen daher in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts namentlich solche Felder, die – wie das Haushaltsrecht – in hohem Maße dynamisch und auf eine komplexe rechtliche Steuerung angewiesen sind, namentlich das Besoldungsrecht, das Wahlrecht oder das Kommunikationsrecht. Der auf das Haushaltsrecht ohne weiteres übertragbare Grundgedanke der Nachbesserungspflicht wird im Urteil zur Verfassungswidrigkeit der W2-Besoldung in Hessen wie folgt ausgedrückt:

„Nimmt der Gesetzgeber eine Umgestaltung der Besoldungsstruktur vor, ist zu berücksichtigen, dass ein solcher Wechsel verschiedene Unsicherheitsfaktoren birgt und dass sich seine Tragfähigkeit und Auswirkungen erst allmählich herausstellen. Insoweit steht dem Gesetzgeber für die Etablierung neuer Besoldungsmodelle ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu Im Gegenzug treffen den Gesetzgeber aber neben einer Begründungspflicht eine Beobachtungs- und gegebenenfalls eine Nachbesserungspflicht, damit er möglichen Verstößen gegen das Alimentationsprinzip adäquat begegnen kann. Insoweit ist er gehalten, bei einer nicht unerheblichen Abweichung der tatsächlichen von der prognostizierten Entwicklung Korrekturen ... vorzunehmen.“¹⁷⁸

Allgemeine Voraussetzung einer Nachbesserungspflicht ist deshalb ein durch die Beobachtung der Wirkungen eines Gesetzes zu Tage getretener Verfassungsverstoß.¹⁷⁹ Weiterhin muss eine

174 Schuppert 2003a, S. 710 ff.; Schuppert 2000, S. 698 ff.

175 Hierzu grundsätzlich Bumke 2003, S. 170 ff.

176 Vgl. zuletzt BVerfG, NJW 2009, S. 2033 (2045).

177 Zur einschlägigen Judikatur Mayer 1995, S. 20 ff.

178 BVerfG, NVwZ 2012, S. 357 (362); siehe auch BVerfG, Urt. v. 24.1.2012, 1 BvR 1299/05, juris, Rdnr. 161 (Bestandsdatenspeicherung); für eine staatsorganisationsrechtliche Anwendung der Nachbesserungspflicht BVerfGE 107, 286 (293) [Kommunalwahl-Sperrklausel II].

179 Mayer 1995, S. 48 ff.

denkbare andere Regelung **besser geeignet** sein, das der Norm zugrundeliegende und verfassungsrechtlich geforderte Ziel zu erreichen. Der Verfassungsverstoß muss dabei kein Grundrechtsverstoß sein, insbesondere kein Verstoß gegen grundrechtliche Schutzpflichten wie in den meisten vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fällen. Es kann sich auch im **sonstiges objektives Verfassungsrecht** wie die Vorgaben der Finanzverfassung handeln.

4.2 Bundesrechtliche Beobachtungspflicht aus Artikel 143d Abs. 1 GG

Hier kommt als Ansatzpunkt für eine Nachbesserungspflicht zunächst **kein landesverfassungsrechtlicher Maßstab** in Betracht, weil Artikel 84 BW LV keinen materiellen Haushaltsausgleich vorschreibt und deswegen die Unzulänglichkeit von § 18 LHO insoweit kein Problem aufwirft. Dies ändert freilich nichts daran, dass es unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten (Artikel 23 Abs. 1 BW LV) schwerlich hinzunehmen ist, dass eine so zentrale Norm wie § 18 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 Nr. 1 LHO auf mittlere Sicht funktionslos wird und ihre Steuerungskraft für die Aufstellung des Haushaltsplans einbüßt, weil ihre Einhaltung zwar nicht rechtlich, wohl aber faktisch unmöglich ist.

Die materielle Maßstabsnorm der Nachbesserungspflicht ist vielmehr die „weiche“ Vorgabe des Artikel 143d Abs. 1 S. 4 GG, die **Verpflichtung der Länder auf die Konsolidierungsperspektive 2020**. Hierbei handelt es sich geradezu um den **idealtypischen Fall einer Verfassungsbestimmung**, aus der eine **Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht** des Gesetzgebers folgen kann. Denn Artikel 143d Abs. 1 S. 4 GG weist – anders als insbesondere Artikel 109 Abs. 3 GG, aber ähnlich wie namentlich grundrechtliche Schutzpflichten – **keine konditionale Normstruktur** auf („wenn x, dann y“). Es ist daher nicht möglich, aus der Norm selbst zu deduzieren, was der Gesetzgeber zu regeln hat. Artikel 143d Abs. 1 S. 4 GG bewirkt vielmehr eine nur **finale Programmierung**¹⁸⁰ des Landesgesetzgebers in dem Sinne, dass ihm nur die Erreichung eines bestimmten Ziels vorgegeben, die Mittel aber in sein Ermessen gestellt sind. In einem derartigen Fall ist eine Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht letztlich der einzige Weg, der Zielvorgabe normative Kraft zu verleihen. Denn der Verfassungsauftrag bedarf zu einer Umsetzung ja gerade der **Feinsteuerung durch den Gesetzgeber** und ist ohne einen leistungsfähigen Rechtsrahmen **erst recht wirkungslos**. Die Pflicht des Gesetzgebers zur Selbstkorrektur ist die materiellrechtliche Kehrseite seines weiten Einschätzungsspielraums. Erweist die tatsächliche Entwicklung also die Unzulänglichkeit der gesetzgeberischen Entscheidung, hat er sie im Lichte der Erfahrung zu korrigieren, wenn eine andere Regelung den Zielvorgaben eindeutig besser Rechnung tragen kann.

Auch die **tatsächlichen Voraussetzungen** für das Eingreifen der gesetzgeberischen Nachbesserungspflicht dürften nach den getroffenen Feststellungen dieses Gutachtens und des Hauptgutachtens erfüllt sein. Bei der Verabschiedung im Jahr 2007 lag der Regelung von § 18 Abs. 3 und 4 LHO die Annahme zugrunde, die weitere konjunkturelle Entwicklung werde die Vorgaben

180 Zum Begriff Luhmann 1966, S. 35 ff.

dieser Norm in der Regel erfüllbar machen. Damit wären auch die Vorgaben des Artikel 143d Abs. 1 S. 4 GG erfüllt gewesen, ungeachtet der Tatsache, dass die grundgesetzlichen Bestimmungen jünger sind.

Aufgrund der makroökonomischen Entwicklung seit 2008 ist aber nicht nur die Erfüllbarkeit der Vorgaben des § 18 LHO fundamental in Frage gestellt. Selbst ihre rigorose Einhaltung würde die Zielvorgabe aus Artikel 143d Abs. 1 S. 4 GG verfehlen. Die budgetären und ökonomischen Erörterungen des vorliegenden Gutachtens zeigen auf, dass jene Neuverschuldung auch in Wachstumsjahren, in denen § 18 Abs. 3 LHO keine Nettokreditaufnahmen ermöglicht, ökonomisch und budgetär sinnvoll und geboten sein können (vgl. z.B. Gutachtenabschnitt A 3). Ebenso steht in Frage, inwieweit es angesichts steigender struktureller Belastungen im Landeshaushalt möglich ist, diese Neuverschuldung innerhalb des Siebenjahreszeitraums (§ 18 Abs. 4 LHO) zu tilgen und damit die Reduzierung anderer Verbindlichkeiten hintanzustellen, ohne die Ziele eines im Jahr 2020 strukturell ausgeglichenen Landeshaushalts zu gefährden.

Aufgrund der makroökonomischen Entwicklung seit 2008 ist aber nicht nur die Erfüllbarkeit der Vorgaben des § 18 LHO fundamental in Frage gestellt. Selbst ihre rigorose Einhaltung würde die Zielvorgabe aus Artikel 143d Abs. 1 S. 4 GG verfehlen. Die Lage des Landeshaushalts erzwingt aus den erörterten Gründen derzeit jene Neuverschuldung auch in Wachstumsjahren, die § 18 Abs. 3 LHO ausschließt. Ebenso ist es unmöglich, diese Neuverschuldung innerhalb des Siebenjahreszeitraums (§ 18 Abs. 4 LHO) zu tilgen.

Legt man die Zahlen der **mittelfristigen Finanzplanung** zugrunde,¹⁸¹ so werden die Haushalte ab 2013 bis 2019 haushaltswirtschaftliche Handlungsbedarfe (die aller Voraussicht nach strukturelle Defizite zu einem beträchtlichen Teil enthalten werden) von jedenfalls nicht bedeutend weniger als 2,5 Mrd. Euro ausweisen müssen, wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Diese Gegenmaßnahmen können nur in einer substantiellen **Senkung der Ausgaben** bestehen, da die Einnahmen im wesentlichen nicht vom Land beeinflussbar sind. Eine sofortige Absenkung der Ausgaben durch radikale Kürzungen bis zu einem materiellen Haushaltsausgleich ist aber weder möglich noch mit Blick auf das Ziel des Artikel 143d Abs. 1 GG ökonomisch sinnvoll. Selbst wenn sich also Baden-Württemberg auf einen **linearen Abbaupfad** und die Reduzierung des Defizits in jährlich gleichen Schritten von etwa 300 Mio. Euro verpflichten würde, würde damit – abgesehen von der Möglichkeit neuer Einnamenschocks (§ 18 Abs. 3 Nr. 1 LHO), die die Lage langfristig noch verschlimmern würden – jährlich gegen § 18 Abs. 1 LHO verstoßen. Dies jedoch ohne einen kompensierenden Vorteil: Auf diese Weise würde nämlich bis 2020 eine **Neuverschuldung von 6 bis 7 Mrd. Euro** auflaufen, die dann nach § 18 Abs. 4 LHO innerhalb weniger Jahre ausgeglichen werden müsste.¹⁸² Ein solcher Ausgleich würde **über längere Zeit einen materiellen Haushaltsüberschuss** von jährlich etwa einer Mrd. Euro erforderlich machen,

181 Finanzplan des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2011 bis 2015 (Stand: Februar 2012), unter http://www.mfw.baden-wuerttemberg.de/fm7/1106/Mifrifif%202011_2015.pdf. Vgl. dazu auch Abschnitt A des vorliegenden Gutachtens.

182 Vgl. Hauptgutachten Abschnitt A 4.3

um einen Verstoß gegen Artikel 109 Abs. 3 S. 1 GG zu vermeiden, was realistischer Weise nicht zu erwarten ist. Nach 2020 wird Baden-Württemberg damit gar nichts anderes übrig bleiben, als auch **§ 18 Abs. 4 LHO dauerhaft zu durchbrechen**. Damit erweist sich die Belastung des Landes Baden-Württemberg durch § 18 LHO, die in dieser rigiden Form kein anderes Bundesland trifft, bestenfalls als **wirkungslos, eher aber als dysfunktional** bei der Gestaltung der grundgesetzlich vorgegebenen Konsolidierungsphase. Der **Landesgesetzgeber** ist daher **verpflichtet**, die ihm bei der Auswahl der Mittel zukommende **Einschätzungsprärogative neu zu betätigen** und die bisherige Regelung nachzubessern.

5 Einfachgesetzliche „Schuldenbremse“ oder Verfassungsänderung?

Fraglich ist schließlich, ob die Regelung der Grenzen der Staatsverschuldung künftig wie bisher in der LHO ihren Ort haben oder durch ein Änderungsgesetz nach Artikel 64 BW LV in die Verfassung aufgenommen werden sollte. Dies ist zwar im Kern eine politisch zu entscheidende Frage, weil es abgesehen von Kernbereichen der Staatsorganisation keine „notwendigen“ Verfassungsnormen gibt, erst recht nicht im Finanzrecht. Gleichwohl lassen sich für die zu treffende Wahl der richtigen Regelungsebene aus rechtswissenschaftlicher Sicht bestimmte Parameter angeben,¹⁸³ abgesehen von den generellen Vorzügen der größeren Beständigkeit aber auch Flexibilität von Verfassungsrecht.¹⁸⁴ So wird namentlich zu berücksichtigen sein, dass eine detaillierte Regelung der haushaltsrechtlichen Verschuldungsvorgaben in der Landesverfassung vielleicht schon 2019 im Zuge der Neuverhandlung des Länderfinanzausgleichs erneut änderungsbedürftig werden könnte.

Ein **bundesweiter Regelungstrend** scheint sich insoweit nicht abzuzeichnen.¹⁸⁵ Bislang haben die Länder nur vereinzelt Verfassungsregelungen über das Neuverschuldungsverbot geschaffen, so aber etwa **Hessen** durch eine Volksabstimmung im März 2011. Artikel 141 Hess.Verf. enthält nunmehr eine fast wortgetreue Umsetzung der Vorgaben von Artikel 109 Abs. 3 GG. Dabei sind die Urheber des Änderungsentwurfs davon ausgegangen, dass es den Ländern frei steht, ob und in welchem Umfang sie Regelungen in ihre Verfassungen aufnehmen, dem einfachen Gesetzgeber überlassen oder gänzlich auf sie verzichten. Mit der förmlichen Änderung der Landesverfassung werde aber deutlich gemacht, „dass diese Schuldenregelung in Hessen auch unabhängig von ihrer Normierung im Grundgesetz gelten soll.“¹⁸⁶ Ähnlich liegen die Dinge in **Rheinland-Pfalz** (Artikel 117 Rh.-Pf. Verf.). In **Niedersachsen** steht derzeit ein Entwurf der Regierungsfractionen zur Änderung der Landesverfassung im Raum, der neben einer Artikel 141 Hess. Verf. vergleichbaren Regelung auch eine detaillierte Festschreibung des Abbaupfades bis

183 Allgemein zur Wahl der Regelungsebene als Problem des „regulatory choice“ Schuppert 2011, S. 129 ff.

184 Grundsätzlich Schuppert/Bumke 2000, S. 37 ff.

185 Siehe dazu im Einzelnen den Ländervergleich in Anlage II.

186 Hessischer Landtag, DruckS. 18/3441, S. 3.

2019 enthält, und zwar die Verpflichtung auf einen linearen Abbau des strukturellen Defizits zwischen 2011 und 2017 auf null.¹⁸⁷

5.1 Keine bundesverfassungsrechtliche Pflicht zur Verankerung einer eigenen Schuldenbegrenzungsregel in der Landesverfassung

Es fragt sich zunächst, ob nicht bereits nach dem Grundgesetz eine **Pflicht der Länder** besteht, die ihnen obliegende Ausführungsregelung zur „Schuldenbremse“ gerade durch die **Schaffung eigener Verfassungsvorschriften** zu treffen. Eine derartige Pflicht könnte sich allein aus Artikel 109 Abs. 3 S. 5 GG ergeben, wonach die Länder die nähere Ausgestaltung der Vorgaben von S. 1 bis 3 für ihre Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen regeln.

Eine ausdrückliche Pflicht zur Verfassunggebung ist dem Wortlaut des Grundgesetzes jedenfalls nicht zu entnehmen. Sie kann sich insbesondere nicht aus der Wendung „im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen“ ergeben, obwohl diese Wendung ansonsten gänzlich belanglos wäre.¹⁸⁸ Dass mit dieser Wendung der bundesstaatlich garantierte selbständige Verfassungsraum der Länder¹⁸⁹ in Bezug genommen ist, liegt aber fern. Über die Bedeutung der Wendung schweigt sich nämlich nicht nur die Gesetzesbegründung aus.¹⁹⁰ Über die Frage hat es – wohl aus fraglosem Vertrauen in die Reichweite der Bindungswirkung der grundgesetzlichen Regelung für den Landesgesetzgeber – auch in der Föderalismuskommission II keine Erörterung gegeben.¹⁹¹ Eine Verpflichtung der Länder zur Verfassunggebung muss aber wegen der bundesstaatlichen Autonomie der Verfassungsräume der Länder grundsätzlich die Ausnahme bleiben (vgl. Artikel 28 Abs. 1 und 3 GG) und hätte deswegen einer expliziteren Anordnung bedurft, vergleichbar dem für die Länder freilich nicht geltenden Artikel 3 Abs. 2 S. 1 SKS-Vertrag. Insbesondere die politische Entscheidung über den Gebrauch von Artikel 109 Abs. 3 S. 2 GG kann auf Landesebene nicht in die Statik der Verfassungsänderung gezwängt werden: Selbstverständlich muss die Entscheidung für oder gegen eine antizyklische Ausgleichspolitik mit einfacher Mehrheit zu treffen sein.

Gibt es demnach keine echte Pflicht der Länder zur Verfassunggebung, so gibt es auch **keine diesbezügliche „Erwartung“ des verfassungsändernden Bundesgesetzgebers**. Dass nach der Konzeption des Grundgesetzes nur Landesverfassungsrecht den Zweck erfüllen kann, den Ar-

187 Niedersächsischer Landtag, DruckS. 16/3748.

188 Schließlich ist es die reinste Selbstverständlichkeit, dass der Landesgesetzgeber im Rahmen der landesverfassungsrechtlichen Kompetenzordnung handelt, um die sich das Grundgesetz auch gar nicht zu sorgen hat.

189 Siehe Oeter 1998, S. 391 ff.

190 BT-DruckS. 16/12410, S. 11 f.

191 Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Beratungen und ihre Ergebnisse, Berlin 2010, S. 102 ff.

tikel 109 Abs. 3 S. 5 GG der Ausführungsregelung der Länder zuweist,¹⁹² dürfte bei näherem Hinsehen schwerlich haltbar sein. Dies namentlich deshalb, weil der materielle Kern der zu treffenden Regelung, das Verbot der Kreditfinanzierung, durch das eine dauerhafte Abkehr von der bisherigen Praxis der Staatsverschuldung bewirkt werden soll, ja gerade nicht in den Bereich der Ausführungsregelungen fällt, sondern unmittelbar für Länder gilt. Treffen diese **überwiegend akzidentelle Regelungen**,¹⁹³ so ist hierfür das einfache **Landesgesetz** auch **ausreichend**.

5.2 Keine Determinierung einer LHO-Regelung durch Artikel 84 BW LV

Kein Hindernis einer wie bisher nur einfachgesetzlichen Regelung würde die bisherige Regelung in Artikel 84 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg darstellen, wonach unter anderem die Aufnahme von Krediten einer Ermächtigung durch Gesetz bedarf und wonach weiterhin die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen, wobei Ausnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig sind.

Diese Regelung schafft nämlich **keine Pflicht des Landesgesetzgebers**, Einnahmen aus Krediten als reguläre Form der Staatsfinanzierung auf der Ebene der LHO vorzusehen. Er schafft ebenso wenig eine Pflicht, in Fällen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Abweichung vom Grundsatz der Begrenzung der Kreditaufnahme durch die Summe der veranschlagten Investitionsausgaben zuzulassen. Artikel 84 BW LV regelt vielmehr – wie die entsprechenden Vorschriften der bis 2009 geltenden Fassung des X. Abschnitts des Grundgesetzes – nur die verfassungsrechtlichen Grenzen der Staatsverschuldung. Der Gesetzgeber, der durch Artikel 84 S. 3 BW LV zur Regelung des Näheren verpflichtet ist, bleibt innerhalb dieser Grenzen auch dann, wenn er von der verfassungsrechtlichen Möglichkeit der Verschuldung keinen Gebrauch macht. Ab dem Jahr 2020 wäre Artikel 84 BW LV ebenso wie die entsprechenden Vorschriften der anderen Landesverfassungen¹⁹⁴ ohnedies durch Artikel 109 Abs. 3 GG überlagert.

5.3 Begrenzte rechtliche Bindungswirkung der Haushaltsordnung

Besteht demnach keine bundesverfassungsrechtliche Pflicht zur Schaffung einer landesverfassungsrechtlichen Regelung und auch keine rechtlichen Hindernisse einer Lösung innerhalb der LHO, so bleiben gleichwohl auf landesrechtlicher Ebene erhebliche Unterschiede zwischen den möglichen Regelungsebenen. Dies gilt namentlich für die nur **begrenzte Bindungskraft von Vorschriften der LHO** gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber.¹⁹⁵

192 So Siekmann 2011, Art. 109 Rdnr. 78.

193 Hierzu oben S. 4 ff.

194 Bsp. für nicht mehr haltbare Regelungen sind Art. 103 Abs. 1 S. 2 Verf. Brandenburg; Art. 72 Abs. 1 Verf. Freie und Hansestadt Hamburg.

195 Hierzu und zum Folgenden Heun 1989, S. 174 ff.

Weder das Grundgesetz noch die Landesverfassungen kennen innerhalb der Normenhierarchie eine Rangabstufung zwischen dem materiellen Haushaltsrecht der BHO bzw. der LHOen einerseits und dem Staatshaushaltsgesetz andererseits. Die Versuche, einen Vorrang der Haushaltsordnungen vor dem Haushaltsgesetz zu konstruieren,¹⁹⁶ waren mit Recht erfolglos. Die Gleichrangigkeit beider ergibt sich schon aus der speziellen Regelung des Art 109 Abs. 4 GG, der das Haushaltsgrundsätzegesetz in einen Rang zwischen Gesetz und Verfassung erhebt,¹⁹⁷ woraus im Gegenschluss folgt, dass zwischen Haushaltsordnung und Haushaltsgesetz keine derartige Hierarchie besteht. Sowohl das Haushaltsgesetz als auch die LHO stellen förmliche Parlamentsgesetze dar, der Haushaltsgesetzgeber kann deswegen die LHO im Einzelfall durchbrechen, ohne sie zuvor ändern zu müssen. Eine höhere Verbindlichkeit der LHO ergibt sich auch nicht aus dem Gesichtspunkt einer Selbstbindung des Gesetzgebers,¹⁹⁸ denn dieser Gesichtspunkt greift im Haushaltsrecht schon mangels Grundrechtsbetroffenheit nicht durch. **Abweichungen** von § 18 LHO und die **Missachtung der materiellen Verschuldungsschranken der LHO** sind also im Haushaltsgesetz **grundsätzlich möglich**, sofern hierdurch höherrangiges Recht nicht verletzt wird, insbesondere die durch Artikel 109 Abs. 3 bzw. Artikel 143d Abs. 1 GG gezogenen Grenzen gewahrt bleiben.

Demnach ist eine verfassungsrechtliche Regelung die einzige Möglichkeit, eine materielle Bindungswirkung der Verschuldungsregelung auf Landesebene auch für den künftigen Gesetzgeber nach dem Ende der derzeitigen Legislaturperiode herzustellen. Bei allen unterverfassungsrechtlichen Lösungen würde die Festlegung eines Abbaupfades bis zum Jahr 2019 weithin im Bereich politischer Absichtserklärungen bleiben.

5.4 Zur Reichweite verfassungsgerichtlicher Haushaltskontrollen

Je nachdem, ob die Verschuldungsvorgaben auf Ebene der LHO oder auf Verfassungsebene getroffen werden, bestehen erhebliche Unterschiede, was die verfassungsgerichtliche Kontrolle des Landeshaushaltsgesetzgebers betrifft. Dieser Aspekt dürfte auch politisch der schwerwiegendste bei der Wahl der Regelungsebene sein.

Nur durch eine Verankerung in der Landesverfassung kann nämlich sichergestellt werden, dass die Haushaltsgesetze künftig der **Normenkontrolle durch den Staatsgerichtshof** für das Land Baden-Württemberg unterstehen.¹⁹⁹ Dieser entscheidet – ähnlich wie das BVerfG (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) – nach §§ 8 Abs. 1 Nr. 2; 48 ff. StGHG BW unter anderem bei Zweifeln oder Meinungsverschiedenheiten über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Verfassung (abstrakte Normenkontrolle). Diesen Normenkontrollantrag können nach § 44 StGHG BW auch

196 Zu ihnen Heun 1989, S. 175 Anm. 129 mit umfangreichen Nachweisen.

197 Siehe nur Schuppert/Rossi 2006, S. 17 ff.

198 Vgl. hierzu Heun, 1989, S. 175.

199 Zur grundsätzlichen Möglichkeit der Normenkontrolle von Haushaltsgesetzen nur BVerfGE 20, 56 (89 ff.); vgl. auch Rozek 2001, Rdnr. 29.

die **Landtagsfraktionen der Oppositionsparteien** stellen. Diese fallen unter § 44 StGHG BW, weil die Fraktionen in der Geschäftsordnung des Landtags (z.B. §§ 17, 17a) mit eigener Zuständigkeit ausgestattete Teile des Verfassungsorgans sind. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle wird nicht entscheidend dadurch geschwächt, dass das Haushaltsjahr zum Zeitpunkt der Entscheidung regelmäßig abgeschlossen sein wird. Denn § 25 StGHG BW bietet entsprechend § 32 BVerfGG auch im Normenkontrollverfahren die Möglichkeit einer **einstweiliger Anordnung**, die jedenfalls bei schweren Verstößen ein Eingreifen schon im laufenden Haushaltsjahr gewährleistet. Die Möglichkeit einer landesverfassungsgerichtlichen Kontrolle hat auch den hessischen verfassungsändernden Gesetzgeber zu seiner Regelung bewogen.²⁰⁰

Würde die Verschuldungsregelung dagegen nur im unterverfassungsrechtlichen Rang getroffen, so bestünde **keine gleichwertige gerichtliche Kontrolle** ihrer Einhaltung. Auf Landesebene bestünde eine prinzipale Normenkontrolle überhaupt nicht mehr, weil als Maßstabnorm nur noch der obsolete Artikel 84 BW LV in Betracht käme; ebenso wenig eine inzidente Normenkontrolle, weil der Landeshaushalt als nur formelles Gesetz²⁰¹ keine Rechtswirkungen nach außen besitzt und deswegen der Fall des § 8 Abs. 1 Nr. 3 StGHG BW schlechterdings nicht eintreten kann.

Auch eine Normenkontrolle zum Bundesverfassungsgericht nach § 13 Nr. 6 BVerfGG böte hier keinen gleichwertigen Ersatz. Denn Prüfungsmaßstab dieser Normenkontrolle wäre nur die Vereinbarkeit des Landeshaushaltes mit Artikel 109 Abs. 3 GG und mit sonstigem unterverfassungsmäßigem Bundesrecht, insbesondere dem HGrG.²⁰² Dagegen gäbe es keine Möglichkeit, eine Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht herbeizuführen, ob etwa die durch Artikel 109 Abs. 3 S. 2 GG vorbehaltenen Ausnahmeregelungen auf Landesebene durch den Haushaltsgesetzgeber eingehalten wurden. Problematisch wäre im Fall einer ausschließlichen Normenkontrollbefugnis des Bundesverfassungsgerichts auch die **Antragsberechtigung**. Nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 BVerfGG sind nämlich insoweit neben der **Bundesregierung** und einem **Drittel der Mitglieder des Bundestages** nur die **Landesregierungen** antragsbefugt, **nicht** aber die **Oppositionsfraktionen** des Landtages. Dadurch würde eine wichtige Ebene der Kontrolle der Einhaltung eines Schuldenverbotes wegfallen. Dass eine **andere Landesregierung** den Antrag nach § 76 BVerfGG stellen kann, stellt **keinen gleichwertigen Ersatz** dar, da dieser Fall aus politisch leicht einsehbaren Gründen eher die Ausnahme bleiben dürfte.

Gewiss übt auch der Landesrechnungshof eine Kontrolle des Haushaltsgesetzgebers im Sinne einer beratenden Begleitung und Evaluierung des Konsolidierungsprozesses aus.²⁰³ Die Haushaltskontrolle im engeren Sinne kann trotz ihrer großen Bedeutung das Fehlen gerichtlicher Kontrollen aber nicht aufwiegen.²⁰⁴ Da das Staatsschuldenrecht zu den Gebieten des Verfas-

200 Siehe Hessischer Landtag, DruckS. 18/3441, S. 4.

201 Dazu Siekmann 2011, Art. 110, Rdnr. 23.

202 Im Einzelnen Stern 1982, Rdnr. 265 ff.

203 Zur prozesshaften Natur der Rechnungshofkontrolle allgemein Schuppert/Meinel 2011, S. 487 ff.

204 Zu den rechtlichen Restriktionen der Rechnungshofkontrolle Krebs 1984, S. 181 ff.

sungsrechts gehört, die – wie man aufgrund der jahrzehntelangen Erfahrung mit dem Finanzverfassungsrecht unter dem Grundgesetz sagen muss²⁰⁵ – trotz ihrer grundsätzlich unbeschränkten Justiziabilität²⁰⁶ geradezu mit einer chronischen Durchsetzungs-, Steuerungs- und Vollzugsschwäche behaftet sind,²⁰⁷ kann gerade diese Dimension der verfassungsgerichtlichen Kontrollen bei der Bemühung um die Schaffung eines möglichst verbindlichen Rechtsrahmens für einen Abbaupfad bis zum Jahr 2019 und darüber hinaus nicht hoch genug eingeschätzt werden.²⁰⁸

205 Kube 2009, Rdnr. 39 ff.

206 Grundlegend Prokisch 1993; siehe auch Schuppert 2003a, S. 705 f. mit weiteren Nachweisen; Heintzen 2012, Art. 109, Rdnr. 10.

207 Schuppert 2003a, S. 697 f.; Schuppert 1984, S. 245 ff.

208 Hierfür spricht nicht zuletzt das nordrhein-westfälische Beispiel, siehe VerfGH NRW, NVwZ 2011, 805 (806 ff.). Dazu nur Fisahn 2011, S. 14.

Zitierte Literatur

1. Badura, Peter, 2003: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., München: Beck Verlag.
2. Boysen, Sigrid, 2005: Gleichheit im Bundesstaat, Tübingen: Mohr Siebeck.
3. Bumke, Christian, 2003: Relative Rechtswidrigkeit. Systembildung und Binnendifferenzierung im Öffentlichen Recht, Tübingen: Mohr Siebeck.
4. Fassbender, Bardo, 2009: Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder – Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer „Schuldenbremse“ für die Länder, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 737 ff.
5. Fisahn, Andreas, 2011: Der Verfassungsgeber als Zauberlehrling – NWVerfGH stoppt Landeshaushalt, in: NJW 2011, NJW-aktuell Nr. 16, S. 14.
6. Föderalismuskommission II, 2010: Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Beratungen und ihre Ergebnisse, Berlin: Bundestag und Bundesrat.
7. Gröpl, Christoph, 2001: Haushaltsrecht und Reform. Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung, Tübingen: Mohr Siebeck.
8. Gröpl, Christoph, 2010: Die „Schuldenbremse“ in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht (LKRZ), S. 401 ff.
9. Häde, Ulrich, 2011: Kommentierung von Artikel 126 AEUV, in: Christian Callies/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl., München: Beck Verlag.
10. Heintzen, Markus, 2012: Kommentierung des X. Abschnitts (Artikel 104a ff.) und Artikel 143d GG, in: Ingo von Münch/Philip Kunig, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 6. Aufl., München: Beck Verlag.
11. Heun, Werner, 1989: Staatshaushalt und Staatsleitung. Das Haushaltsrecht im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes, Baden-Baden: Nomos Verlag.
12. Jarras, Hans D./Pieroth, Bodo, 2011: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 11. Aufl., München: Beck Verlag.

13. Kirchhof, Gregor, 2009: Die Allgemeinheit des Gesetzes. Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie, Tübingen: Mohr Siebeck.
14. Kloepfer, Michael, 1974: Vorwirkung von Gesetzen, München: Beck Verlag.
15. Krebs, Walter, 1984: Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen, Heidelberg: C.F. Müller.
16. Kube, Hanno, 2009: Kommentierungen von Artikel 115 GG, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Grundgesetz, Losebl., München: Beck Verlag, Stand: Oktober 2009.
17. Kube, Hanno, 2010: Kommentierungen von Artikel 143d GG, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Grundgesetz, Losebl., München: Beck Verlag, Stand: Januar 2010.
18. Kube, Hanno, 2011: Kommentierungen von Artikel 109 GG, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Grundgesetz, Losebl., München: Beck Verlag, Stand: Mai 2011.
19. Kube, Hanno, 2012a: Welche Mehrheiten brauchen Fiskalpakt und ESM?, verfassungsblog, 5.4.2012, verfassungsblog.de/welche-mehrheiten-brauchen-fiskalpakt-und-esm/.
20. Kube, Hanno, 2012b: Rechtsfragen der völkervertraglichen Euro-Rettung, in: Wertpapier-Mitteilungen, S. 245–253.
21. Luhmann, Niklas, 1966: Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, Berlin: Duncker & Humblot.
22. Mayer, Christian, 1995: Die Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers, Baden-Baden: Nomos Verlag.
23. Möllers, Christoph, 2012: Rätsel des Fiskalpakts, verfassungsblog, 29.3.2012, verfassungsblog.de/rtsel-des-fiskalpakts/.
24. Oeter, Stefan, 1998: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz, Tübingen: Mohr Siebeck.
25. Prokisch, Rainer, 1993: Die Justiziabilität der Finanzverfassung, Baden-Baden: Nomos Verlag.
26. Reimer, Franz, 2012: Kommentierung der Artikel 109, 115 und 143d GG, in: Volker Epping/Christian Hillgruber, Beck'scher Online Kommentar zum Grundgesetz, www.beck-online.de, Stand: 1.4.2012.

27. Ryczewski, Christoph, 2011: Die Schuldenbremse im Grundgesetz. Untersuchung zur nachhaltigen Begrenzung der Staatsverschuldung unter polit-ökonomischen und bundesstaatlichen Gesichtspunkten, Berlin: Duncker & Humblot.
28. Rozek, Jochen, 2001: Kommentierung von § 76 BVerfGG, in: Theodor Maunz/Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein/Herbert Bethge (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Losebl., München: Beck-Verlag.
29. Sachs, Michael, 2011: Kommentierungen von Artikel 20 GG, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl., München: Beck Verlag.
30. Schlaich, Klaus, 1981: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 39, S. 99 ff.
31. Schneider, Hans, 2002: Gesetzgebung. Ein Lehr- und Handbuch, 3. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller.
32. Schuppert, Gunnar Folke, 1984: Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 42, S. 216–266.
33. Schuppert, Gunnar Folke, 2000: Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden: Nomos Verlag.
34. Schuppert, Gunnar Folke, 2003a: Staatswissenschaft, Baden-Baden: Nomos Verlag.
35. Schuppert, Gunnar Folke, 2003b: Gute Gesetzgebung, Sonderheft der Zeitschrift für Gesetzgebung, Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
36. Schuppert, Gunnar Folke, 2011: Governance und Rechtsetzung. Grundfragen einer modernen Regelungswissenschaft, Baden-Baden: Nomos Verlag.
37. Schuppert, Gunnar Folke/Bumke, Christian, 2000: Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung. Überlegungen zum Verhältnis von verfassungsrechtlicher Ausstrahlungswirkung und Eigenständigkeit des „einfachen“ Rechts. Baden-Baden: Nomos Verlag.
38. Schuppert, Gunnar Folke/Meinel, Florian, 2011: Die Finanzkontrolle der Gewährleistungsverwaltung. Am Beispiel der Prüfungsbefugnisse des Bundesrechnungshofs gegenüber Eisenbahninfrastrukturunternehmen, in: Verwaltungsarchiv 102 (2011), S. 459 ff.
39. Schuppert, Gunnar Folke/Rossi, Matthias, 2006: Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes. Zugleich ein Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen im

Bundesstaat, Hertie School of Governance, Working Paper 3/2006, www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/working_papers/3.pdf.

40. Selmer, Peter, 2009: Die Föderalismusreform II – Ein verfassungsrechtliches monstrum simile, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 1255 ff.
41. Siekmann, Helmut, 2011: Kommentierungen des X. Abschnitts (Artikel 104a ff.) und Artikel 143d GG, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl., München: Beck Verlag.
42. Stern, Klaus, 1982: Kommentierung von Artikel 93 GG, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Losebl., Hamburg: Heitmann Verlag.
43. Stern, Klaus, 1980: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München: Beck Verlag.
44. Vogel, Klaus/Waldhoff, Christian, 1999: Grundlagen des Finanzverfassungsrechts. Sonderausgabe des Bonner Kommentars zum Grundgesetz (Vorbemerkungen zu Artikel 104a bis 115 GG), Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
45. von Beyme, Klaus, 1997: Der Gesetzgeber: Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Wiesbaden: VS Verlag.
46. von Bogdandy, Armin, 2002: Kommentierung von Artikel 10 EGV, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Losebl., Stand: 2009.
47. von Mutius, Albert, 1984: Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 42, S. 145–215.

Anlage II

Handlungsansätze im Vergleich der Bundesländer

Übersicht

Einleitung	125
1 Landesrechtliche Novellierungen	127
1.1 Anpassung landesrechtlicher Schuldengrenzen vor 2009	127
1.2 Anpassung landesrechtlicher Schuldengrenzen ab 2009	130
1.3 Hintergründe der Entscheidung für Schuldenbremsen	135
1.4 Schlussfolgerungen	138
2 Konjunkturbereinigung und Ausnahmetatbestände	140
2.1 Einleitung	140
2.2 Konjunkturbereinigung	140
2.3 Ausgleichs- und Kontrollkonto	144
2.4 Ausnahmetatbestände	146
3 Konsolidierungsansätze	149
3.1 Einleitung	149
3.2 Übergreifende Trends der Haushaltskonsolidierung in den Bundesländern (Übersicht)	149
3.3 Besondere Konsolidierungsansätze in den Ländern des Solidarpakts II	151
3.4 Besondere Handlungsansätze der vier Länder mit drohender Haushaltsnotlage	152
3.5 „Innovationen“ in der Umsetzung der Haushaltskonsolidierung	153
3.6 Kritik an den Handlungsansätzen der Bundesländer	154

Einleitung

In Teil D dieses Gutachtens, welcher einen Vorschlag der Weiterentwicklung des § 18 LHO enthält, wird verschiedentlich Bezug auf Entwicklungen in anderen Bundesländern genommen. Jener Vergleich wird mit dem Ziel der Nachvollziehbarkeit der Empfehlungen an dieser Stelle systematisch aufgeführt.

Im Blickpunkt stehen insbesondere vier Fragen:

1. Praktizieren andere Bundesländer Regelungen, die dem Lösungsvorschlag „verbindlicher Abbaupfad bis 2020“ nahekommen?
2. Wie stellt sich die Rechtslage nach Anpassung landesrechtlicher Normen im Vergleich dar?
3. Welche Ansätze liegen bei Bund und Ländern bezüglich Konjunkturbereinigung und Ausnahmetatbeständen vor?
4. Welche übergreifenden materiellen Konsolidierungspfade bestehen?

Dieser Vergleich unterliegt insbesondere in Punkt 2 und 4 **methodischen Einschränkungen**. So können Schuldenregeln grundsätzlich zwischen verschiedenen Normen (Landesverfassung, LHO, Haushaltsgesetz, Ausführungsgesetz der Verfassung, Verwaltungsvorschriften etc.) verteilt sein. Diese Verteilung obliegt den Bundesländern. Auch ist die Regelungsstruktur in (fast allen Ländern) noch nicht voll ausformuliert. Wichtige Detailregelungen fehlen. Der Vergleich fokussiert daher auf LHO und Landesverfassungen. Hinsichtlich Frage 1 ist dahingehend zu differenzieren, ob es sich um „freiwillige“ Verpflichtungen handelt.

Der Vergleich dient dem Ziel, das **Spektrum praktizierter Regelungen** aufzuzeigen. Darüber hinaus bemisst sich auch der in diesem Gutachten unterbreitete Lösungsvorschlag an dem Anspruch Baden-Württembergs, in Bezug auf vergleichbare Bundesländer „best in class“ zu sein.

In Frage 3 werden drei Elemente neuer Schuldenbremsen aufgegriffen, die für die Bundesrepublik neuartig und deren Ausgestaltung daher technisch anspruchsvoll ist, welche aber ebenso elementar für die Wirksamkeit der Regeln ist. Diese „Bausteine“ sind das Verfahren der **Konjunkturbereinigung** und der **Ausgleichskonten**, als auch die ebenso zukünftig notwendigen **Ausnahmetatbestände**.

Frage 4 bezieht sich auf **Konsolidierungsansätze der Bundesländer**. Hierbei ist sowohl auf die Quellenlage als auch allfällige Differenzen zwischen politischer Ankündigung und praktischer Umsetzung zu verweisen. Um dieser Gefahr zu begegnen, basiert der Vergleich auf den aktuellen mittelfristigen Finanzplanungen der Länder, welche eine gewisse Belastbarkeit der An-

kündigungen bieten. Hierbei geht es vor Allem darum, übergreifende Trends aufzuzeigen, die gleichsam einen Maßstab für Baden-Württemberg bilden.

Im Vergleich der selbstgesetzten Schuldenregeln (Fragen 1 und 2) ist es notwendig, die **Gruppe der Bundesländer zu spezifizieren**. So unterliegen die **fünf neuen Bundesländer und Berlin** aus dem bis 2020 auslaufendem Solidarpakt II (Korb I und II) einem **extrem hohen Handlungsdruck**, bis zum Eintreten des Artikels 109 GG ihre Haushalte zu stabilisieren.²⁰⁹ Zusätzlich wirkt sich der in diesen Regionen (außer Berlin) starke Bevölkerungsrückgang negativ auf Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich und die Steuerkraft des Landes aus.²¹⁰ Beispielhaft berechnet eine Prognose für den Freistaat Sachsen in einem Basisszenario einen nominalen Einnahmerückgang zwischen 2010 und 2020 von gut 20%.²¹¹ Angesichts dieser hohen, aber im Gegenzug planbaren, Einnahmerückgänge müssen diese Bundesländer die verbleibenden Jahre bis 2019 nutzen, um ab 2020 überhaupt eine budgetäre Existenzgrundlage zu besitzen. Die Konsolidierungsstrategie, den Ausgabenanstieg unter das Niveau des Einnahmenanstieges zu begrenzen, ist für die ostdeutschen Länder bei weitem nicht ausreichend.

Eine **zweite Gruppe Bundesländer**, die erhöhten Konsolidierungserfordernissen gegenüberstehen, sind die **Empfänger von Konsolidierungshilfen** nach § 1 Konsolidierungshilfengesetz. Dies sind die Bundesländer Bremen, Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Diese fünf Bundesländer befinden sich gesetzlich und im Zuge abgeschlossener Verwaltungsvereinbarungen unter stärkerem Handlungsdruck, jährlich messbare Fortschritte im Defizitabbau zu erreichen.²¹² Diesbezüglich sind **Verwaltungsvereinbarungen** geschlossen, die jährlich linear sinkende Höchstbeträge der strukturellen Defizite als Zielgrößen festsetzen. Diese Regelung entspricht möglichen Ansätzen des Lösungsvorschlags aus Abschnitt D des vorliegenden Gutachtens. Sie wurde den Bundesländern jedoch extern durch den Stabilitätsrat auferlegt und ist Voraussetzung, Konsolidierungshilfen zu erhalten. Die Anpassung landesrechtlicher Schuldenregeln ist nicht Bedingung der Konsolidierungshilfen, jedoch sachlich und als politisches Signal naheliegend.²¹³ Berlin und Sachsen-Anhalt sind Sonderfälle, da sie gleichzeitig Empfängerland in Solidarpakt II als auch der Konsolidierungshilfen sind. Allerdings hat Berlin bis dato keine gesetzgeberischen Schritte in Anpassung an Artikel 109 GG vorgenommen.

Sieben Bundesländer erhalten weder Solidarpaktmittel noch Konsolidierungshilfen. Dies sind die Länder Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Hessen, Bayern, NRW und Baden-Württemberg. Mit dieser Ländergruppe ist Baden-Württemberg grundsätzlich in Bezug auf eigen-

209 Vgl. § 11 FAG.

210 Auch auf Seiten der EU-Förderungen sind bis 2020 abnehmende Mittel zu erwarten.

211 Johannes Steinbrecher und Christian Thater: Langfristige Projektion der Einnahmeentwicklung für den Landeshaushalt des Freistaates Sachsen bis zum Jahr 2025. ifO Dresden. Nr. 1/2012.

212 Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2010/2011. S.204

213 Das Land Brandenburg empfängt gleichsam Konsolidierungshilfen, hat jedoch bis dato keine Initiative zur landesrechtlichen Verankerung stärkerer Schuldenbremsen unternommen.

verantwortliche Handlungsoptionen vergleichbar. Der besondere Fokus liegt darauf, inwieweit andere Bundesländer dieser Gruppe Regelungen praktizieren, welche dem im vorstehenden Kapitel für Baden-Württemberg vorgeschlagenen Lösungsansatz nahekommen; welche Länder sich selbst somit einen verbindlichen Abbaupfad des strukturellen Defizits für den Zeitraum bis 2020 gesetzt haben.

Die folgenden Unterkapitel ebenso wie die Tabellen 7 bis 9 beziehen sich auf einen Vergleich der Schuldenregeln, die im Landesrecht (LHO oder Landesverfassung) verankert wurden. Im April 2012 haben zehn Bundesländer diesen gesetzgeberischen Schritt unternommen.²¹⁴

1 Landesrechtliche Novellierungen

In der Beurteilung vergangener landesrechtlicher Novellierungen ist der **Zeitpunkt 2009 (Beschluss der Änderung des Grundgesetzes) von hoher Bedeutung**. Zum einen war für die Länder vor 2009 kein mittelfristiger gesetzgeberischer Handlungsbedarf erkennbar.²¹⁵ Sie agierten somit in einem hohen Maße freiwillig aus eigener politischer Überzeugung. Zum zweiten konnten diese Länder nicht von der umfangreichen akademischen Diskussion im Zuge der Anhörung der Föderalismuskommission II und ebenso nicht von den Ausgestaltungsbeispielen des Bundes profitieren. Der Stand in Fachwissen und Erfahrung war deutlich geringer denn nach 2009. Darüber hinaus hat sich auch das Regelungsumfeld mit Juni 2009 vollständig geändert.²¹⁶

1.1 Anpassung landesrechtlicher Schuldengrenzen vor 2009

Vier Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Sachsen) nahmen Anpassungen ihrer landesrechtlichen Schuldenregeln **vor dem Jahr 2009**, sämtlich in den LHO, vor. Bayern und Hamburg setzten sie verzögert in Kraft, wissend, dass deren Einhaltung vorbereitender budgetärer Schritte bedarf. Aus dem Datum ihres Beschlusses ergibt sich, dass eine Übergangsregel bis zum Eintreten des Artikels 109 GG nicht enthalten sein konnte, denn dessen Änderung war noch nicht absehbar. Ähnliches gilt für Fragen der Konjunkturbereinigung, des strukturellen Defizits und Ausgleichskontos, die nicht angesprochen werden.

Die Schuldenregeln zielen auf die **Vermeidung zukünftiger Nettoneuverschuldung**. Baden-Württemberg und Sachsen setzen einen Schuldendeckel. Ein verbindlicher Abbaupfad des strukturellen Defizites, Inhalt des Lösungsvorschlags dieses Gutachtens, ist nicht vorgesehen.

214 Vgl. Sturm 2011.

215 Die Föderalismuskommission II wurde im Dezember 2006 einberufen und konstituierte sich im März 2007. Die Novellierungen Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg waren von deren inhaltlicher Diskussion nicht berührt. Für Sachsen gilt diese Aussage ob des späteren Beschlusses der LHO-Änderung mit Einschränkungen.

216 Vgl. auch Anlage I des vorliegenden Gutachtens.

Hinsichtlich der **Ausnahmetatbestände zusätzlicher Verschuldung** führen die vier LHO noch das tradierte Kriterium des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf. Dieser allgemeine und schwer greifbare Ausnahmetatbestand wird ab 2020 durch die grundgesetzliche Regel überlagert und somit nicht mehr gültig sein. Baden-Württemberg und Sachsen setzen darüber hinaus eine spezifische Hürde, sofern die Verschuldung den Schuldendeckel überschreitet. Sie binden die Ausnahme an die Entwicklung der Steuereinnahmen. Dieser Schritt kann als Annäherung an einen Konjunkturindikator interpretiert werden.

Mit Ausnahme Bayerns sehen die vier Länder die Tilgung neu aufgenommener Verschuldung vor. Baden-Württemberg und Sachsen setzen hierfür eine Frist.

	Baden-Württemberg	Bayern	Hamburg	Sachsen
Gesetz	LHO	LHO	LHO	LHO
Beschlossen	12.2.2007	12.12.2000	12.6.2007	12.12.2008
In Kraft ab	2008	2006	2013	2009
Offizieller Schuldendeckel	2007	Nein	Nein	2008
Ziel	Nettoneuverschuldung null	Nettoneuverschuldung null	Nettoneuverschuldung null	Nettoneuverschuldung null
Formulierung	IST	SOLL	IST	IST
Besondere Ausnahmen für Verschuldung	– Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht – Naturkatastrophen – Vergleichbar Schwerwiegendes – Rückgang Steuereinnahmen 1 %	– Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht - vergleichbar Schwerwiegendes	– Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht - vergleichbar Schwerwiegendes	– Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht – Naturkatastrophen – Vergleichbar Schwerwiegendes – Rückgang Steuereinnahmen 1 %
Besondere Formvoraussetzungen für Ausnahmen	k. A.	k. A.	Mehrheit der Mitglieder, Begründungspflicht der Regierung	Begründungspflicht der Regierung
Tilgung neuer Verschuldung	Verpflichtend, maximal 7 Jahre	k. A.	k. A.	Verpflichtend, maximal 5 Jahre
Abbau Altschulden	Nein	Nein	Nein	Nein
Ausgleichskonto	Nein	Nein	Nein	Nein
Spezifizierung strukturelles Defizit	Nein	Nein	Nein	Nein
Drohende Haushaltsnotlage	Nein	Nein	Nein	Nein
Solidarpakt II	Nein	Nein	Nein	Ja
Finanzausgleich	Zahler	Zahler	Zahler	Empfänger

Tabelle 7: Anpassungen des Haushaltsrechts der Länder vor 2009

1.2 Anpassung landesrechtlicher Schuldengrenzen ab 2009

Die gesetzgeberischen Maßnahmen ab 2009 erfolgten vor einem gänzlich veränderten Hintergrund. Zu diesem Zeitpunkt wussten die Länder um die **Rechtslage ab 2020** und die **budgetäre Verpflichtung** zum Abbau struktureller Defizite im Übergangszeitraum. Des Weiteren lag die Struktur der bundesgesetzlichen Regelung vor, an der sich die Länder orientieren konnten. Auch der umfangreiche Fachdiskurs war hilfreich. Die Änderung von Artikel 109 und Artikel 143d GG bedeutet für die Länder einen **gesetzgeberischen Handlungsbedarf**, dem sechs Länder bis April 2012 über Anpassungen in LHO oder Landesverfassung bereits nachkamen.²¹⁷ Die **Orientierung am GG** ist dabei aus den neuen Regelungsstrukturen offensichtlich und wird gleichsam in den Gesetzesbegründungen genannt.

Zwei Länder (Sachsen-Anhalt und Thüringen) wählten hierfür die LHO, vier die Landesverfassung. Letztere beinhalten eine **Übergangsregelung bis zum Jahr 2020**. Diese gibt den Regelungsinhalt aus Artikel 143d GG wider, welcher besagt, dass die Länder im Übergangszeitraum nach Maßgabe geltenden Landesrechts vom Neuverschuldungsverbot abweichen können, in ihrer Haushaltsplanung aber dennoch das Ziel 2020 berücksichtigen müssen. Auch diese Übergangsregelung ist somit kein Resultat „eigenständiger“ Entscheidung der Landesgesetzgeber, sondern zitiert bestehende Normen des GG. Die Länder sind aufgefordert, eine langfristige Anpassung ihrer Haushalte zu gewährleisten. Ein verbindlicher konkreter Abbaupfad ergibt sich hieraus jedoch nicht. Die landesrechtlichen Regelungen dieser sechs Länder sehen keinen eigenständigen **Schuldendeckel** vor, der zeitlich vor dem 2020 eintretenden Artikel 109 liegt. Ab 2020 ist über das Grundgesetz automatisch ein Schuldendeckel gesetzt.

Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sehen in der Übergangsregelung zur Verfassungsänderungen einen **verbindlichen Abbaupfad des strukturellen Defizits** über den Zeitraum 2011 bis 2020 vor. Schleswig-Holstein führt hierbei die stärkere Norm, da dieser Abbaupfad in Zehntelschritten linear zu erfolgen hat. Allerdings ist das Land hierzu bereits über die Verwaltungsvereinbarung im Zuge der Konsolidierungshilfen verpflichtet. Rheinland-Pfalz spricht von einer Soll-Vorgabe des regelmäßigen Defizitabbaus.

217 In weiteren drei Ländern laufen aktuell Gesetzgebungsverfahren. Vgl. Tabelle 3. Bremen ergänzte die LHO um § 18a. Jener beinhaltet jedoch keine materiellen Regelungen, sondern bekräftigt lediglich die Einhaltung der Verwaltungsvereinbarung zum Erhalt von Konsolidierungshilfen.

Die Adaption der neuen landesrechtlichen Normen an das Grundgesetz wird auch bezüglich der **Ausnahmereglungen** deutlich. Die Länder wiederholen sämtlich die Regelungen aus **Artikel 109 Absatz 3 GG**. Lediglich Rheinland-Pfalz ergänzt Ausnahmetatbestände, in dem es sich das Recht eines Übergangszeitraums zur Anpassung an durch Rechtsänderungen verursachte Steuerausfälle einräumt. Neue Verschuldung muss stets getilgt werden. Lediglich Thüringen gibt eine Frist vor. In Schleswig-Holstein bedarf die Anwendung eines Ausnahmetatbestandes einer zwei-Drittel Mehrheit des Landtages. Technische Details der Regelungen müssen **Ausführungsgesetzen** vorbehalten bleiben, die bis dato lediglich Schleswig-Holstein beschlossen hat.

LV	Hessen	Rheinland-Pfalz	Mecklenburg	Schleswig-Holstein	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Gesetz	LV	LV	LV	LV	LHO	LHO
Beschlossen	27.03.2011	23.12.2010	28.06.2011	19.05.2010	17.12.2010	8.7.2009
In Kraft ab	2011	2012	2020	2010	2012	2011
Übergangsregel bis 2019	Ja, Artikel 161 ^{24,8}	Ja, Artikel 2 Änderungs-gesetz	Artikel 79a ^{24,9}	Artikel 59a	Nein	Nein
Formulierung	IST	IST	IST	IST	IST	IST
Offizieller Schuldendeckel	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Ziel	Nettoneuverschuldung null	Nettoneuverschuldung null	Nettoneuverschuldung null	Nettoneuverschuldung null	Nettoneuverschuldung null	Nettoneuverschuldung null
Verbindlicher Abbaupfad bestehender Defizite	Nein	Zehn Jahre linear, Artikel 2	Nein	Artikel 59a zehn Jahre linear	Nein	Nein
Spezifizierung strukturelles Defizit	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Ausnahmen für Verschuldung	— symmetrische Berücksichtigung Konjunktur — Naturkatastrophe — Notsituationen, außerhalb Staatskontrolle und erhebliche Finanzwirkung	— symmetrische Berücksichtigung Konjunktur — Naturkatastrophe — Notsituation — 4 Jahre als Anpassung an Steuerrechtsänderung	— symmetrische Berücksichtigung Konjunktur — Naturkatastrophe und Notsituationen, außerhalb Staatskontrolle und erhebliche Finanzwirkung	— symmetrische Berücksichtigung Konjunktur — Naturkatastrophe, außerhalb Staatskontrolle und erhebliche Finanzwirkung	— Erhebliche konjunkturelle Einnahmefälle — Naturkatastrophe — Nicht beeinflussbare Notsituationen mit erheblicher Haushaltswirkung	— Bis zur Höhe der Differenz der Steuern und Zuweisungen unter Durchschnitt letzte drei Jahre — außerordentlicher Finanzbedarf infolge von Naturkatastrophen oder Notsituationen, außerhalb Landeskontrolle und erhebliche Finanzwirkung

Besondere Formvoraussetzungen	Einfache Mehrheit	Einfache Mehrheit, Begründungspflicht	Einfache Mehrheit	Zwei Drittel Mehrheit	k. A.	Begründungspflicht der Regierung
Tilgungsdauer neuer Verschuldung	Angemessen	Nein, konjunkturgerecht	Bestimmter Zeitraum	angemessen	angemessen	5 Jahre ab erstem ausgeglichenem Haushalt
Abbau Altschulden	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja ²⁰	Nein
Ausgleichskonto	In Ansätzen, symmetrische Berücksichtigung Konjunktur	In Ansätzen, symmetrische Berücksichtigung Konjunktur	In Ansätzen, symmetrische Berücksichtigung Konjunktur	In Ansätzen, symmetrische Berücksichtigung Konjunktur	Nein	In Ansätzen § 25
Ausführungssatz	Nein	Nein	Nein	22.03.2012	Nein	Nein
Drohende Haushaltsnotlage	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein
Solidarpakt II	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja
Finanzausgleich	Zahler	Empfänger	Empfänger	Empfänger	Empfänger	Empfänger

Tabelle 8: Anpassungen des Haushaltsrechts der Länder ab 2009

218 Artikel 161 Abweichen auf alte Rechtslage bis 2019, aber Pflicht zur Haushaltsplanung in einer Weise, dass Neuverschuldungsverbot ab 2020 eingehalten wird.

219 Artikel 79a Übergangsregelung: Ab dem Haushaltsjahr 2012 sind die jährlichen Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben des Artikels 65 Absatz 2 in der ab dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung erfüllt werden.

220 § 18 Absatz 4 LHO: Die Haushaltspläne sind so aufzustellen, dass die Verschuldung am Kreditmarkt sinkt.

LV	Niedersachsen	Hamburg	Nordrhein-Westfalen
Gesetz	LV	LV	LV
Gesetzentwurf	Regierung vom 1.6.2011 ²²¹	Antrag durch Opposition 30.03.2011	Antrag durch Opposition Januar 2011
Übergangsregel bis 2019	Artikel 71a bis 2016	Artikel 72 bis 2014	Artikel 2 bis 2019
Formulierung	IST	IST	IST
Offizieller Schuldendeckel	Nein	Nein	Nein
Ziel	Nettoneuverschuldung null	Nettoneuverschuldung null	Nettoneuverschuldung null
Verbindlicher Abbaupfad Defizit	Artikel 71a bis 2017 linear	nein	Artikel 2 regelmäßig zu verringern
Spezifizierung strukturelles Defizit	Nein	Nein	Nein
Ausnahmen für Verschuldung	— symmetrische Berücksichtigung Konjunktur — Naturkatastrophen und Notsituationen, außerhalb Staatskontrolle und erhebliche Finanzwirkung	— symmetrische Berücksichtigung Konjunktur — Naturkatastrophen und Notsituationen, außerhalb Staatskontrolle und erhebliche Finanzwirkung	— symmetrische Berücksichtigung Konjunktur — Erheblicher vorübergehender Finanzbedarf aus Naturkatastrophen und Notsituationen
Besondere Form-voraussetzungen	Zwei-Drittel-Mehrheit Mitglieder	Mehrheit Mitglieder	Begründungspflicht
Tilgungsdauer neuer Verschuldung	Angemessen	Angemessen	konjunkturgerecht
Abbau Altschulden	nein	Nein	Nein
Ausgleichskonto	In Ansätzen, symmetrische Berücksichtigung Konjunktur	In Ansätzen, symmetrische Berücksichtigung Konjunktur	In Ansätzen, symmetrische Berücksichtigung Konjunktur
Drohende Haushaltsnotlage	Nein	Nein	Nein
Solidarpakt II	Nein	Nein	Nein
Finanzausgleich	Empfänger	Zahler	aktuell Empfänger

Tabelle 9: Schuldenregeln im Gesetzgebungsverfahren

221 Der inhaltliche Aushandlungsprozess zwischen Regierung und Opposition ist noch nicht abgeschlossen. Die Opposition verbindet ihre Zustimmung mit der Forderung nach einem konkreten Sparkonzept, besserer Finanzausstattung der Länder und großzügigeren Ausnahmeregelungen. Vgl. Hannoversche Allgemeine Zeitung online vom 15.03.2012.

1.3 Hintergründe der Entscheidung für Schuldenbremsen

Die Novellierungen der landesrechtlichen Normen und Handlungspfade erklären sich jeweils aus unterschiedlichen auch politischen Konstellationen. Dieser Abschnitt vermittelt zu vier Bundesländern einige nähere Informationen bezüglich **Motivation, politischer Konstellation** und Regelungsinhalt.

Schleswig-Holstein war das erste Bundesland, welches die Landesverfassung um eine Schuldenbremse ergänzte (19. Mai 2010).²²² Seit März 2012 ist ebenso ein Ausführungsgesetz in Kraft. Mit Ausnahme der Linkspartei stimmten alle Landtagsfraktionen dieser Verfassungsänderung zu (94% Zustimmung). Die einhellige Zustimmung änderte sich im Zuge des **Ausführungsgesetzes**, welches letztlich nur von den Koalitionsfraktionen getragen wurde. Es konnte somit mit 50,5% Zustimmung **nur äußerst knapp in Kraft treten**. Im Ausführungsgesetz ist der Abbaupfad des strukturellen Defizits festgehalten. Die Kritik aus Reihen der Opposition richtet sich vornehmlich auf die zu ambitionierte Planung des Abbaupfades. Die Opposition scheiterte darin, für den Zeitraum bis 2019 höhere Ausgabengrenzen durchzusetzen.

Mit dem Ausführungsgesetz besitzt **Schleswig-Holstein** nunmehr **die am stärksten ausgearbeitete Schuldenregel im Bundesländervergleich**. Die Konjunkturkomponente wird als Differenz der tatsächlichen Einnahmen von den Trendsteuereinnahmen beschrieben (§ 6 Ausführungsgesetz), wobei die Einzelheiten durch Rechtsverordnung des Finanzministeriums zu beschreiben sind. Der zulässige (negative) Haushaltssaldo ist in § 4 Absatz 2 verbindlich bis 2019 festgelegt. Die Ausnahmeregelungen entsprechen denen des Grundgesetzes mit dem Unterschied, dass zu deren Feststellung eine zwei-Drittel-Mehrheit notwendig ist. Deren routinemäßige Anwendung ist damit ausgeschlossen. Die Tilgungsdauer der aufgenommenen Kredite ist nicht definiert. Das Kontrollkonto in § 8 beinhaltet Abweichungen im Haushaltsvollzug. Es darf maximal mit fünf Prozent der Trendsteuereinnahmen des abgelaufenen Haushaltsjahres überzogen sein.

Schleswig-Holstein zählt zu den hochverschuldeten Ländern und empfängt im Übergangszeitraum bis 2019 Konsolidierungshilfen nach GG. Nach Änderung des Grundgesetzes strengte Schleswig-Holstein eine Verfassungsklage an, die sich gegen die grundgesetzliche Schuldenbremse richtete, da dadurch die Eigenstaatlichkeit der Länder verletzt sei. Diese Klage war fruchtlos. Auch mit dem Ziel, Konsolidierungshilfen zu empfangen, wechselte das Land schnell seine Strategie und nahm die erwähnte Änderung der Landesverfassung vor.

Die Regierung begründete die Änderung der Verfassung offiziell mit dem Problem steigender Zinslasten am Haushalt, der parallelen Abnahme politischer Handlungsfähigkeit und dem offensichtlichen Scheitern der alten Schuldengrenze.²²³

222 Deutsche Bundesbank 2011, S. 34.

223 Schleswig-Holsteinischer Landtag, Plenarprotokoll 17/74 vom 21.03.2012.

Die nunmehr für Schleswig-Holstein im Zuge des Abbaupfades de facto geltende Schuldenbremse zum 31.12.2010 führte zu dem Kuriosum, dass die Regierung kurz vor diesem Datum die Verschuldung noch einmal erhöhte.²²⁴ (Bundesbank 2011).

In **Hessen** wurde die Schuldenbremse der Landesverfassung am 27. März 2011 über einen **Volksentscheid** (70% Zustimmung) angenommen. Der Landtag verabschiedete ein dementsprechendes Gesetz im Dezember 2010 mit den Stimmen aller Fraktionen außer der Linkspartei. Änderungen der Landesverfassung bedürfen in Hessen stets eines Plebiszits.

Die grundlegende Motivation der Verfassungsänderung war die Anpassung an die grundgesetzliche Schuldenbremse sowie die Erkenntnis, dass die erforderliche Haushaltskonsolidierung „keinen Aufschub duldet“.²²⁵

Die **Verfassungsregelung ist sehr kurz**. Die Ausnahmetatbestände entsprechen dem ab 2020 Üblichen. In außergewöhnlichen Situationen aufgenommene Kredite müssen mit einem Tilgungsplan versehen werden und sind binnen eines angemessenen Zeitraums zu tilgen. Ein Ausführungsgesetz ist noch nicht beschlossen, Eckpunkte sind jedoch bereits bestimmt.²²⁶ Jene definieren Regelungsbedarfe zum Beispiel bezüglich finanzieller Transaktionen, Konjunkturberreinigung (unter Beteiligung des Landesrechnungshofs), Tilgungspflichten oder des Ausgleichskontos, welches maximal bis zur Höhe von 15% der durchschnittlichen Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich überzogen werden darf. Bemerkenswert ist die Erwähnung der Altschuldenproblematik.

Rheinland-Pfalz änderte die Landesverfassung getragen durch alle drei Landtagsfraktionen am 16. Dezember 2010.²²⁷ Ein Ausführungsgesetz ist noch nicht verabschiedet, wird jedoch auch durch Veränderungen der Landtagszusammensetzung infolge der zwischenzeitlichen Landtagswahl nicht behindert.

Noch im Jahr 2008 äußerte sich die Landesregierung in der mittelfristigen Finanzplanung ablehnend zur grundsätzlichen Option einer Schuldenbremse, da diese die ökonomische Entwicklung gefährde.²²⁸ Die Landesregierung begründet die Verfassungsänderung 2010 dann über die Anpassung an die grundgesetzliche Regelung, Versagen der alten Schuldengrenzen und die Verantwortung für zukünftige Generationen.²²⁹ Die zügige Rechtsanpassung hinderte das Land

224 Bundesbank 2011.

225 Hessischer Landtag, Entschließungsantrag betreffend Ausgestaltung der Schuldenbremse in Hessen, DrS. 18/3492 vom 15.12.2010.

226 Hessischer Landtag, Entschließungsantrag betreffend Ausgestaltung der Schuldenbremse in Hessen, DrS. 18/3492 vom 15.12.2010

227 Landtag Rheinland-Pfalz, DrS. 15/4966 und 15/4966

228 Himpele 2010, S. 92.

229 Landtag Rheinland-Pfalz, DrS. 15/4967.

nicht daran, die Verfassungsklage Schleswig-Holsteins gegen die Schuldengrenze des Grundgesetzes wegen Schwächung der Eigenstaatlichkeit der Länder zu unterstützen.

Der neue Artikel 117 der Landesverfassung sieht eine Neuverschuldung in den ab 2020 üblichen Ausnahmesituationen vor. Sie ergänzt jedoch eine **Ausnahmesituation** in Form von durch das Land nicht zu beeinflussenden strukturellen Anpassungen von Rechtsvorschriften mit Änderungen der Einnahme- oder Ausgabesituation. Hiermit zielt das Land auf die über den Bundesrat nur begrenzt bestehenden Mitwirkungsrechte vor allem im Steuerrecht. Die Verfassungsregel greift auch das Problem impliziter **auf Landesbetriebe ausgelagerter Schulden** auf, die zum Teil in die Schuldengrenze einbezogen werden. Die Verfassungsänderung enthält in Artikel 2 eine Klausel, die es dem Land erlaubt, bis 2020 von dieser neuen Schuldenregel abzuweichen. Artikel 2 des Änderungsgesetzes gibt dem Land vor, mit dem Abbau des strukturellen Defizits im Jahr 2011 zu beginnen. Die notwendige ergänzende Konjunkturkomponente soll im Ausführungsgesetz geregelt werden, das noch nicht vorliegt.

Die Schuldengrenze des Landes **Sachsen-Anhalt** findet sich in § 18 LHO. Sie wurde verabschiedet am 8. Dezember 2010 mit den Stimmen der SPD/CDU Koalition (66% Zustimmung), gegen die Stimmen der Linkspartei und FDP. Letztere zeigte sich unzufrieden mit dem Anspruch der Schuldenregel, plädierte für die Änderung der Landesverfassung und weniger komplexe Regelungen mit weniger Möglichkeiten der Umgehung.

Sachsen-Anhalt ist das einzige der zehn Bundesländer mit angepassten Schuldengrenzen, das sowohl Empfängerland im Solidarpakt II als auch von Konsolidierungshilfen ist. Über letztere hat das Land einen Abbaupfad des strukturellen Defizites bis 2019 verbindlich vereinbart. Es unterliegt damit gleichsam in doppelter Hinsicht der Überwachung durch den Stabilitätsrat und ist gleichsam mit stark sinkenden Einnahmen konfrontiert. Vor diesem Hintergrund ist die Verankerung einer belastbaren Schuldenbremse nicht überraschend. In den Jahren 2006 bis 2009 erreichte Sachsen-Anhalt einen ausgeglichenen Haushalt.

Die Gesetzesänderung betrifft nicht allein § 18 der LHO sondern in einem **programmatischen Ansatz** auch § 10 (Unterrichtung des Haushaltsausschusses über Beteiligungen), § 31 (Tilgungskonzept in der mittelfristigen Finanzplanung), § 48 (Besetzung freier Planstellen nur intern) sowie in § 62 (Konjunkturrücklage). Der § 18 legt die Ausnahmetatbestände entsprechend der grundgesetzlichen Regelung fest und die Tilgung der in Notsituationen aufgenommenen Kredite. Er verpflichtet die Regierung darüber hinaus zu einer stetigen Tilgung der aufgelaufenen Gesamtverschuldung, zur Aufstellung eines Entschuldungskonzepts und zur Berichterstattung darüber an den Landtag. § 18 stellt zwar den Kern, aber letztlich nur einen Baustein der landesrechtlichen Schuldenregel dar, die in ihrer Ausgestaltung bis dato einzigartig ist. Eine **Konjunkturbereinigung** wird dahingegen ausdrücklich als **verzichtbar** für das Land angesehen. Eine Form des Ausgleichskontos stellt die Vorgabe zur konjunkturgerechten Tilgung als auch der Rücklagenfonds in § 62 dar. Die Regelungen der Rücklagen nach § 18 Absatz 2 und 3 sowie § 62 Absatz 1 und 3 LHO sind nach der Novellierung aus Dezember 2010 untereinander abstim-mungsbedürftig.

Die Landesregierung begründet die Gesetzesänderung aus der vorbeugenden Anpassung an die grundgesetzliche Regelung, dem Ziel des Haushaltsausgleichs ab 2013, dem Ziel des Schuldenabbaus, der Integration bestehender untergesetzlicher Regelungen und der verbesserten Haushaltsdisziplin.²³⁰

1.4 Schlussfolgerungen

In Hinblick auf die für Baden-Württemberg in diesem Gutachten vorgeschlagene Regelung ist festzuhalten, dass bisher kein Bundesland eine dem Lösungsvorschlag in Abschnitt D des vorliegenden Gutachtens vergleichbare belastbare freiwillige Selbstverpflichtung beschlossen hat. Die Abbaupfade der Empfänger von Konsolidierungshilfen sind nicht freiwillig gesetzt. Die Übergangsregelungen zu den Verfassungsänderungen in Hessen, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern sind in ihrer Formulierung nicht vergleichbar verbindlich und entfalten keine direkt messbare Wirkung auf die Haushaltsplanungen.

Erkenntnisse aus dem allgemeinen Vergleich der landesrechtlichen Regelungen sind:

- Die vergangenen fünf Jahre waren durch eine nie dagewesene Aktivität der Anpassung von Schuldenregeln gekennzeichnet.
- Vier Bundesländer implementierten neue Schuldengrenzen vor der Änderung des Grundgesetzes. Diese Regelungen konnten noch nicht auf die grundgesetzliche Rechtslage ab 2020 abgestimmt sein. Sie unterliegen damit einem Anpassungsbedarf, um ab 2020 kompatibel und rechtmäßig zu sein.
- In den Begründungen der sechs später aktiven Länder (als auch der drei in Gesetzgebung befindlichen) wird stets auf die notwendige Anpassung an die zukünftige grundgesetzliche Regelung verwiesen. Allgemein anerkannt wird auch die Unwirksamkeit der alten Schuldenbremsen. Die dritte Ursache scheint eine Form politischen Aktionismus zu sein, angetrieben auch durch die wachsende Präsenz der Frage budgetärer Nachhaltigkeit im politischen Raum.
- Die ab 2009 angepassten Schuldenregeln des Landesrechts verzichteten auf einen Schuldendeckel, da zum einen ab 2019 der Schuldendeckel aus Artikel 109 Absatz 3 gilt und die Verschuldung im Übergangszeitraum (wenn auch abnehmend stark) weiter wachsen wird.
- Zwischen den ab 2009 beschlossenen Schuldenregeln der Landesverfassungen und LHO sind keine strukturellen Unterschiede ersichtlich.

230 DrS. 5/2616 vom 03.06.2010.

- Detailregelungen der Schuldenregeln fehlen überwiegend. Bis dato hat nur Schleswig-Holstein ein Ausführungsgesetz verabschiedet.
- Zu den Verfahren des Konjunkturausgleichs liegt noch kein einheitliches Verfahren vor. Einige Länder betrachten diese Regelung als entbehrlich, andere übernehmen die für den Bund geltende Regelung, eine dritte Gruppe entwickelt eigene Regelungen.
- Die Länder übernehmen grundsätzlich die neuen Ausnahmetatbestände des Grundgesetzes. Die grundgesetzliche Regelung bewirkt eine Standardisierung.
- Die Tilgungsregelungen aufgenommener Schulden sind unterschiedlich konkret. Dies kann zu politischen Ausweichversuchen aber auch zu prozyklischem Tilgen führen.
- Der Umgang mit impliziten Schulden sowie speziell Risiken in ausgelagerten Haushalten ist offen.
- Die Novellierungen des Landesrechts wurden meist über die Grenzen von Regierung und Opposition hinweg beschlossen. Die einzige konsequent ablehnende Partei ist die Linkspartei. Mit Zunahme des Regelungsgrades (z.B. in Ausführungsgesetzen) steigen parteipolitische Differenzen.
- Regelungen zu Haushaltsverfahren oder Controlling sind nicht Inhalt der Schuldengrenzen. Die Verankerung prozeduraler Regelungen ist zukünftig wünschenswert.
- Die Schuldenbremsen benötigen mittelfristig Anpassungen, um bereits heute ersichtliche Konstruktionsschwächen zu beheben und Erfahrungen zu berücksichtigen. Eine Standardisierung bestimmter Bestandteile ist wünschenswert. Der Reformprozess ist nicht beendet.
- Die Schuldenregeln der Bundesländer sind nicht Gegenstand einer externen übergreifenden Beurteilungsinstanz.

2 Konjunkturbereinigung und Ausnahmetatbestände

2.1 Einleitung

Der in diesem Gutachten vorgelegte Lösungsvorschlag zielt auf eine **Anpassung des § 18 LHO in Richtung der Regelungsstruktur des Artikels 109 GG**. In diesem Sinne sind einfachgesetzlich zumindest drei wesentliche Bestandteile der neuen Schuldenregel im Detail auszugestalten: die Konjunkturbereinigung zur Herleitung des strukturellen Defizites, Ausgleichs- und Kontrollkonto sowie die Ausnahmetatbestände. Die Regelungen zur Konjunkturbereinigung und zum Ausgleichskonto stehen dabei in direktem inhaltlichem Bezug.

An dieser Stelle wird ein Überblick der aktuell praktizierten Gestaltungsvarianten zwischen den Bundesländern und dem Bund gegeben.

2.2 Konjunkturbereinigung

Der hier vorgelegte Lösungsvorschlag zur Anpassung des § 18 LHO bzw. der Landesverfassung Baden-Württemberg zielt entsprechend der Regelung Artikel 109 GG auf den Abbau des strukturellen Defizits und die gleichzeitige **Gestattung symmetrischer Haushaltsschwankungen** in Anlehnung an die Konjunktur.

Damit verfolgt das Konjunkturbereinigungsverfahren zwei Zwecke, nämlich die Definition des strukturellen Defizits und die Definition konjunkturell bedingter Überschüsse und Defizite (konjunktureller Verschuldungsspielraum).

Durch diese Unterscheidung wird eine Schwäche vorgehender Schuldenbegrenzungsregelungen, die Fokussierung auf den Finanzierungssaldo, aufgegriffen. Jener Saldo unterscheidet nicht zwischen „ordentlichen“ und „außerordentlichen“ Einnahmearten, mit der Folge, dass auch finanzielle Transaktionen für den Haushaltsausgleich eingesetzt werden konnten. Die tatsächliche Haushaltslage wurde durch diese Sondereinflüsse ebenso wie durch konjunkturbedingte Schwankungen überdeckt. Eine nachhaltige Haushaltsplanung war erschwert. Das **strukturelle Defizit bereinigt Einnahmen und Ausgaben um Sondereinflüsse und konjunkturelle Schwankungen**. Zu Tage tritt ein bei wirtschaftlicher Normallage gegebener Haushaltssaldo, der letztlich den realen Konsolidierungsbedarf bestimmt.²³¹

Gleichzeitig wird der etwaigen prozyklischen Wirkung von Schuldenbremsen entgegengetreten und die Haushaltsflexibilität der Staaten kontrollierbar erhöht. Diese Flexibilität dürfen die Länder jedoch nur nutzen (Artikel 109 Absatz 3 GG), sofern eine Konjunkturbereinigung stattfindet.

231 Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung plädierte bereits in seinem Jahresgutachten 1994/96 für dieses Modell (S. 151 ff).

Die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um Sonderfaktoren wie z.B. (Privatisierungserlöse, Transaktionen mit Sondervermögen, vgl. § 3 Gesetz zu Artikel 115 GG) ist wenig kompliziert. Zur Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um konjunkturelle Einflüsse liegen verschiedene Verfahren vor.²³²

Der **Bund** wählt für seine eigene Haushaltswirtschaft das auch auf Ebene der EU angewandte Verfahren der **Produktionslücken** (§ 5 Absatz 2 Gesetz zu Artikel 115 GG und Art 115 Verordnung).

Die Konjunkturkomponente bei der Haushaltsaufstellung wird durch Multiplikation der Produktionslücke mit der Budgetsensitivität errechnet (vgl. § 2 Absatz 1 Artikel 115 Verordnung). Beide Variablen müssen auf Grundlage theoretischer Annahmen geschätzt werden (Absätze 2 und 3 des § 2 Artikel 115 Verordnung).

Das Verfahren der Trendsteuereinnahmen basiert auf der Annahme, dass die Steuereinnahmen jährlich mit einem historisch ableitbaren Prozentsatz wachsen. Die Validität der Ergebnisse ist von der der Wachstumsrate zu Grunde liegenden Periode abhängig.²³³ Das Verfahren überzeugt im Vergleich zum Produktionslückenverfahren durch ein deutlich geringeres Maß an Komplexität.

Die Berechnung erfolgt sowohl vor Beginn des Haushaltsjahres als Planungsgrundlage des Haushalts, als auch nach Abschluss dessen. Die ex post Berechnung, welche im Zeitraum März bis August des Folgejahres abgeschlossen sein soll, ist notwendig, um Abweichungen der ex ante getroffenen Prognosen von den realen Entwicklungen festzustellen. Das **tatsächliche strukturelle Defizit** steht somit zwangsläufig **erst nach Abschluss des Haushaltsjahres fest**. Um diesbezügliche Abweichungen zwischen Plan und Ist abzubilden, wurde das **Kontrollkonto** geschaffen. Der Bund führt das Verfahren der Konjunkturbereinigung für Einnahmen und Ausgaben durch.

Die Länder gehen unterschiedlich mit der Konjunkturbereinigung um. Hierbei ist zwischen vier Ländergruppen zu unterscheiden:

1. Länder mit Anpassungen landesrechtlicher Schuldenregeln vor 2009 (Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Sachsen)
2. Länder mit Anpassungen landesrechtlicher Schuldenregeln nach 2009, die keine Konsolidierungshilfen erhalten (Hessen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen)
3. Empfänger von Konsolidierungshilfen (Bremen, Berlin, Saarland, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt)
4. Restliche Länder (Brandenburg, Niedersachsen, NRW)

232 Einen Überblick bietet das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (2010).

233 Hamburger Rechnungshof 2011, S. 62f.

Dabei ist festzustellen, dass die entsprechenden **technischen Regelungen** Gegenstand von **Ausführungsgesetzen** sind, die bis dato lediglich für Schleswig-Holstein vorliegen.

Die Länder, welche ihre landesrechtlichen Schuldenregeln bereits vor Beschlussfassung aus der Föderalismuskommission II vornahmen, sehen keine Spezifizierungen zur Bereinigung der Konjunktur vor. Sie sprechen nicht von strukturellen Defiziten. Nähere rechtliche Ausgestaltungen wurden nicht getätigt. Der direkte Bezug auf den Artikel 109 GG und dessen intendiertes Ziel, die strukturellen Defizite abzubauen, konnte noch nicht gegeben sein.²³⁴

Die Änderungen landesrechtlicher Schuldenregel in den vier Bundesländern nach (bzw. ab) 2009 stehen in direkten Bezug zu den grundgesetzlichen Novellierungen. In diesen Ländern ist eine Konjunkturbereinigung zwangsläufig, soll der Ausnahmetatbestand symmetrischer Verschuldung genutzt werden, was alle Länder anstreben. Diese Länder haben die Entscheidung über das anzuwendende Verfahren noch nicht getroffen. Der Hessische Landtag hat in einem Entschließungsantrag Anforderungen definiert.²³⁵

Fünf Länder erhalten Hilfen entsprechend des **Konsolidierungshilfengesetzes**, um im Übergangszeitraum bis 2019 ihre strukturellen Defizit vollständig abzubauen. Diese Länder sind nach § 2 der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz verpflichtet, das Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes (**Produktionslückenverfahren**) anzuwenden. Allerdings erfolgt dies nur für die **Einnahmenseite**, da lediglich dieser Teil der Länderhaushalte konjunktursensibel ist.²³⁶Schleswig-Holstein, obgleich Empfänger von Konsolidierungshilfen, hat im Ausführungsgesetz zu Artikel 53 Landesverfassung das Verfahren der Trendsteuereinnahmen festgelegt. Dieses Verfahren steht in Konflikt zur Verwaltungsvereinbarung vom 30. März 2011.

Für Länder ohne landesrechtliche Novellierungen gilt: Die Bundesländer sind gehalten, ihr Landeshaushaltsrecht **bis zum Eintritt Artikel 109 GG in 2020** zu diesem komplementär auszugestalten. In diesem Übergangszeitraum können sie jedoch auf das bestehende Landeshaushaltsrecht ausweichen, sofern das übergeordnete Ziel des Grundgesetzes nicht gefährdet wird. Vor diesem Hintergrund bleiben drei Länder, welche noch keine Novellierung beschlossen haben und auch nicht dem Regime der Konsolidierungshilfen unterliegen. In diesen Ländern gelten die § 18 LHO in den alten Formen. Ein Bezug auf strukturelle Defizite und somit Verfahren der Konjunkturbereinigung ist nicht gegeben.

234 Über die Rechtslage hinaus arbeitet Hamburg im Zuge von Langfristprojektionen mit dem Verfahren der Trendsteuereinnahmen. Vgl. Hamburger Rechnungshof 2010, S. 61.

235 DrS.18/3492.

236 Anlage zur Verwaltungsvereinbarung: Verfahren zur Konjunkturbereinigung.

Fazit

- Alle Bundesländer benötigen ab dem Jahr 2020 ein Verfahren der Konjunkturbereinigung, da nur auf diese Weise das strukturelle Defizit als Steuerungsgröße der Haushaltsplanung abgebildet werden kann. Jenes wiederum ist abhängig vom Verfahren.
- Der Bund hat sich in Anpassung an die europarechtliche Praxis für das Produktionslückenverfahren entschieden.
- Dieses Verfahren ist auch den Empfängern der Konsolidierungshilfen vorgegeben. Auch jene benötigen jedoch ab 2020 eigene landesrechtliche Regelungen.
- Das Verfahren der Konjunkturbereinigung ist (im Regelfall) Gegenstand von Ausführungsgesetzen. Die Entscheidung ist bis dato in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz gefallen. Die übrigen Länder verhalten sich abwartend.
- Jedes Verfahren kann stets nur eine Annäherung dahingehend bilden, konjunkturelle Schwankungen im Haushalt abzubilden, bzw. Einnahmen und Ausgaben darum zu bereinigen.²³⁷
- Jedes Verfahren beinhaltet in seiner technischen Komplexität Spielräume für Manipulationen und Prognoseunsicherheiten der Variablen.
- Für jedes Verfahren ist eine ex post und ex ante Berechnung notwendig, deren Differenz kontrolliert werden muss.
- Ein Verfahren sollte grundsätzlich folgende Merkmale erfüllen:²³⁸
 - Nachvollziehbarkeit der Berechnung
 - Eingängigkeit für Adressaten
 - Nachvollziehbarkeit der Prognosen
 - Dauerhafte Anwendung
 - Im Vergleich erfüllt das Verfahren der Trendsteuereinnahmen diese Bedingungen für die Flächenstaaten unter den Bundesländern besser als jenes der Produktionslücke.
- Da weitreichende Erfahrungen noch nicht vorliegen, ist mit weiteren Entwicklungsschritten bis 2020 zu rechnen. Gleichsam ist eine Standardisierung wünschenswert, um die Vergleichbarkeit der Haushalte zu wahren.

237 Präambel der Verwaltungsvereinbarungen zu Konsolidierungshilfen.

238 Vgl. Hamburger Rechnungshof 2011, S. 42f.

2.3 Ausgleichs- und Kontrollkonto

Ein Ausgleichskonto ist das **notwendige Gegenstück zum strukturellen Defizit**. Es dient dazu, Abweichungen der strukturellen Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen. Es sichert somit eine im Umfang nachvollziehbare und begründete Flexibilität. Es kann Verschuldungsspielräume gewähren, die jedoch, dies der wesentliche Unterschied zur alten Rechtslage, in der Folge zu schließen sind.

Die wichtigste Funktion ist die Abbildung der von der Normallage abweichenden konjunkturellen Schwankungen bei Einnahmen und Ausgaben. Diese Funktion ist durch den Bundesgesetzgeber in Artikel 109 Absatz 3 mit der Formulierung „symmetrische Schwankungen der Konjunktur“ intendiert. Wichtig ist die Betonung auf **symmetrisch**, denn diese konjunkturell begründeten Abweichungen von der Normallage sollen sich gegenseitig im Zeitverlauf ohne weitere Maßnahmen neutralisieren.²³⁹

Der Bund führt bereits ein Ausgleichskonto. Die Länder benötigen es spätestens ab 2020 mit Eintritt Artikel 109 GG. Im Grunde unterliegt das Ausgleichskonto keinem weiteren Regelungsbedarf, da Zahlungsströme sich abschließend aus der Funktion ergeben.²⁴⁰

Es ist zweckmäßig, mehrere Ausgleichskonten für verschiedene Zahlungsströme und Zwecke parallel zu führen.

Der **Bund** hat sich für **zwei parallele Konten** entschieden: das Ausgleichskonto und das Kontrollkonto. Ersteres dient dem beschriebenen Zweck des Konjunkturausgleichs. Das **Kontrollkonto** hat den Zweck, die **Einhaltung der Schuldenregel im Haushaltsvollzug** zu sichern. Da die Schuldenregeln zur Bestimmung des Defizitziels mit Prognosen arbeiten, ist es zwangsläufig, dass das reale Haushaltsergebnis von der Haushaltsplanung abweicht. Diese Differenzen zwischen SOLL und IST werden auf dem Kontrollkonto transparent gebucht. Eine **versteckte Verschuldung im Haushaltsvollzug ist damit ausgeschlossen**. Abweichungen können in beiden Richtungen auftreten, so dass sich auch das Kontrollkonto mittelfristig aus sich selbst heraus ausgleichen kann. Für den Fall, dass dies nicht passiert, ist es bei Erreichen eines Defizites von 1% des BIP konjunkturgerecht über mehrere Jahre zu tilgen.

Die Regelungen zu Ausgleichskonten sind gleichsam Gegenstand von Ausführungsgesetzen. Die Bundesländer können diesbezüglich in zwei Gruppen unterteilt werden:

1. Länder ohne Bezug auf Artikel 109 Absatz 3 GG (Baden-Württemberg, Bremen, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Saarland, NRW, Niedersachsen, Bayern, Niedersachsen).
2. Länder mit Bezug auf Artikel 109 Absatz 3 GG (Hessen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Thüringen).

239 Drs. des Bundestages S. 11. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2010, S. 11ff

240 Zukünftige Erläuterungen sind dennoch zu erwarten, z.B. in Bezug auf Maximalsalden.

Die Konsolidierungshilfenländer benötigen ein Ausgleichskonto, da Grundlage der Verwaltungsvereinbarung der Abbau des strukturellen Defizits ist.²⁴¹ Das Kontrollkonto wird explizit nicht genannt, ist jedoch aus seiner Funktion, Abweichungen im Haushaltsvollzug darzustellen, auch für diese Ländergruppe ratsam.

Eine Gruppe von Bundesländern hat ihre landeshaushaltsrechtlichen Regelungen entweder noch nicht auf Artikel 109 GG angepasst oder führt Regelungen, welche vor 2009 beschlossen, die diese Anpassung noch nicht beinhalten können. Es ist ausdrücklich darauf zu verweisen, dass der tradierte und hier noch aktive Verschuldungstatbestand „Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ nicht die Voraussetzung des Artikels 109 Absatz 3 GG zur symmetrischen Konjunkturabbildung erfüllt. Die alten LHO kannten den Grundsatz symmetrischen Ausgleichs nicht und führten daher auch kein Ausgleichskonto. Gleichwohl liegen hier Regelungen zum Umgang mit Fehlbeträgen und Überschüssen in den § 25 LHO vor.²⁴² So kann ein Überschuss einer Rücklage zugeführt werden, die zum Ausgleich späterer Haushalte herangezogen werden kann.²⁴³ Diese Regelung konnte den symmetrischen antizyklischen Konjunkturausgleich im Haushalt nicht sicherstellen.

Sechs Bundesländer novellierte ihr Haushaltsrecht in Anpassung an die Neuregelung des Grundgesetzes. Die Mehrheit übernimmt die Formulierung aus Artikel 109 Absatz 3 GG. Sachsen-Anhalt und Thüringen implementierten spezifische Regelungen, die jedoch auf eine ähnliche Wirkung abzielen. Mit der symmetrischen Berücksichtigung ist automatisch die Buchung konjunktureller Abweichungen von der Normallage bei Einnahmen und Ausgaben verbunden. Dies ist durch das Grundgesetz intendiert. Gleichwohl liegt bis dato lediglich für Schleswig-Holstein ein Ausführungsgesetz vor. Es übernimmt das zusätzliche Kontrollkonto für Abweichungen zwischen Soll und IST des Haushaltes. Das Maximaldefizit dieses Kontos bezieht sich auf die Trendsteuereinnahmen des Landes und darf 5% dessen nicht überschreiten.

Fazit

- Ausgleichskonten sind notwendiges Spiegelbild zur Konjunkturbereinigung und zum symmetrischen Ausgleich der Haushalte.
- Alle Länder benötigen ab 2020 Ausgleichskonten, sofern sie die Option symmetrischer Haushalte nutzen wollen. Die Länder mit Novellierungen ab 2009 haben die grundgesetzliche Formulierung übernommen.

241 Vgl. § 2 Verwaltungsvereinbarung.

242 § 25 LHO Überschuß, Fehlbetrag Absatz 2. Ein Überschuß ist insbesondere zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Tilgung von Schulden zu verwenden oder Rücklagen zuzuführen. Wird der Überschuß zur Schuldentilgung verwendet oder Rücklagen zugeführt, ist er in den nächsten festzustellenden Haushaltsplan einzustellen.

243 Dies war in Baden-Württemberg in den Haushaltsjahren 2011 und 2012 der Fall. Vgl. Mittelfristige Finanzplanung 2011 bis 2015, S. 45.

- Zahlungsströme und Verwendung bedürfen grundsätzlich keiner weiteren Regulierung.
- Kontrollkonten für andere Zwecke sind zweckmäßig, jedoch vom konjunkturellen Aspekt zu trennen. Lediglich der Bund und Schleswig-Holstein haben ein solches bis dato definiert.
- Kontrollkonten können Spielräume für Manipulation und Schattenhaushalte bieten. Höchstgrenzen und Tilgungspflichten sind festzulegen.
- Es bedarf jeweils einer ex ante und ex post Berechnung.

2.4 Ausnahmetatbestände

Die Schuldenregel aus Artikel 109 Absatz 3 GG schreibt den Ländern grundsätzlich den Ausgleich der Haushalte ohne Neuverschuldung vor.²⁴⁴ Auch diese Regel beinhaltet Ausnahmen. Diese stellen sich folgendermaßen dar:

1. symmetrische Berücksichtigung der **konjunkturellen Entwicklung**
2. **Naturkatastrophen** oder **außergewöhnliche Notsituationen**, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Für die Länder nennt das Grundgesetz somit zwei Ausnahmetatbestände, welche jeweils landesrechtlicher Implementation und Konkretisierung bedürfen. Der Regelungsbedarf zu Punkt 1 erschöpft sich in der **Wahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens**. Da Punkt 2 das Ziel verfolgt, dem Staat zusätzliche finanzielle Spielräume in Notsituationen zu eröffnen und solche nicht abschließend aufzählbar sind, ist jener offener formuliert.²⁴⁵ Gleichwohl sind auch hier **zwei Bedingungen** genannt (Entzug staatlicher Kontrolle, erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage). Die Ausnahmetatbestände des Punkt 2 bedürfen landesrechtlicher Spezifizierung, um dessen Überbeanspruchung zu verhindern.²⁴⁶

Der Unterschied zum alten Artikel 115 des Grundgesetzes und zu den alten § 18 LHO in Bund und Ländern besteht in der **zwingenden Tilgung** dieser aufgenommenen Kredite.

Satz 5 in Artikel 109 Absatz 3 GG eröffnet den Ländern Spielräume in der Gestaltung der Ausnahmetatbestände.

244 Eine strukturelle Neuverschuldung i.H.v. 0,35% des BIP ist nur dem Bund eröffnet.

245 DrS. 16/12410, S. 11.

246 Sie sind dennoch bereits in dieser Formulierung deutlich enger gefasst, als die Vorgängerregelung in Artikel 115 GG. Vgl. Elke Baumann und Jürgen Schneide 2010, S. 110ff. Die Gesetzesbegründung macht hierzu einige Erläuterungen DrS. 15/4966, S. 11.

Für die Gruppe der sechs Bundesländer, welche ihr Landeshaushaltsrecht bereits auf den neuen Artikel 109 GG angepasst haben, gibt Satz 2 in Absatz 3 damit bereits den Rahmen für Ausnahmetatbestände und Tilgungspflicht vor. Diese Formulierung wird mit Ausnahme Thüringens und Sachsen-Anhalts im Landesrecht wiederholt.²⁴⁷ Die Definition dieser unbestimmten Rechtsbegriffe bleibt dem Landesgesetzgeber vorbehalten. Schleswig-Holstein als einziges Bundesland mit beschlossenen Ausführungsgesetz nimmt auch darin keine nähere Definition vor. Die Länder Thüringen, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz führen in LHO und LV jeweils einen zusätzlichen Ausnahmetatbestand.²⁴⁸

Rheinland-Pfalz bezieht sich auf nicht durch das Land zu verantwortende Rechtsänderungen, welche im Landeshaushalt Defizite verursachen. Solche Rechtsänderungen können einnahmeseitig Steuerrecht oder Länderfinanzausgleich betreffen. Denkbar sind ebenso Rechtsänderungen mit Auswirkungen auf die Ausgaben des Landes.²⁴⁹ Sofern aus diesen Strukturbrüchen des Rechts Defizite folgen, so können diese in einem Zeitraum von bis zu vier Jahren durch Neuverschuldung ausgeglichen werden.²⁵⁰ **Thüringen** weicht von der Allgemeinklausel symmetrischer Haushaltswirtschaft ab. Das Land spezifiziert die konjunkturabhängigen Einnahmen und setzt diese ins Verhältnis zum Durchschnitt der drei Vorjahre. Die etwaige Differenz bedeutet einen Verschuldungsspielraum, der sich in den Folgejahren automatisch schließt und somit begrenzt ist. Im Grunde ist dies eine Konkretisierung der Konjunkturabhängigkeit des Haushaltes auf der Einnahmenseite. Der Unterschied zur Vorgabe des Grundgesetzes besteht jedoch darin, dass keine Definition konjunktureller Mehreinnahmen vorliegt und ein symmetrischer Haushaltsausgleich daher nicht möglich ist. Dementsprechend sieht die LHO die Tilgung über einen Tilgungsplan vor. Auch **Sachsen-Anhalt** weicht von der Generalklausel symmetrischer Haushaltswirtschaft ab. Hier wird ebenso auf konjunkturrell bedingte wesentliche Einnahmeausfälle fokussiert, die über Kredite auf das Normalniveau ausgeglichen werden dürfen. Der Verschuldungsspielraum besteht bis zur Normalisierung der Einnahmen. Die LHO gibt vor, konjunkturbedingte Mehreinnahmen insbesondere zur Tilgung zu verwenden. Ein gewisser Bezug zwischen konjunkturrell bedingten Mehr- oder Mindereinnahmen ist damit gegeben. Ein symmetrischer Ausgleich im Sinne Artikel 109 Absatz 3 GG ist dies jedoch nicht.

Vier Bundesländer novellierten ihre LHO vor Beschluss der Änderung des Grundgesetzes (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Sachsen). Diese Länder führen jeweils noch den Ausnahmetatbestand „Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Dieser Tatbestand verliert infolge Überlagerung durch Artikel 109 GG ab 2020 seine Gültigkeit. Die zweite Gruppe der Ausnahmetatbestände „Naturkatastrophen und vergleichbar schwerwiegende Situationen“ entspricht sinngemäß den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG. **Baden-Württemberg** und

247 Teilweise nicht exakt vgl. Art. 117 Absatz 1 Nr. 2a LV Rheinland-Pfalz.

248 Inwieweit diese ab 2020 weiterhin Gültigkeit beanspruchen können, bedarf verfassungsrechtlicher Klärung.

249 Mittelbar führte z.B. der beschlossene KITA-Ausbau zu erhöhten Zuweisungen der Länder an die Kommunen.

250 DrS.15/4966, S. 7.

Sachsen definieren jeweils **zusätzliche Ausnahmetatbestände**, die auf die Konjunktur abzielen. Der **Konjunkturindikator**, dessen Überschreiten Neuverschuldungsspielräume eröffnet, liegt in Baden-Württemberg bei 1% der Steuereinnahmen und in Sachsen bei 3%. Obgleich die LHO vorschreiben, dass diese Kredite zu tilgen sind, ist der Ausnahmetatbestand **methodisch ungenügend** und steht ab 2020 in Widerspruch zu Artikel 109 GG.²⁵¹ Als dritte Gruppe bleiben die übrigen Bundesländer. Diese nahm noch keine Anpassungen ihres Haushaltsrechts auf Artikel 109 GG vor.

Fazit

- Die Begrenzung der Ausnahmetatbestände für Verschuldung war eine wesentliche Intention der Neuregelung von Artikel 109 GG. Das Grundgesetz gibt zwei Tatbestände vor.
- Landesrechtliche Altregelungen werden ab 2020 von Artikel 109 GG überlagert.
- Der Tatbestand Naturkatastrophe und Notsituation bedarf weiterer Beschreibung.
- Jegliche Neuverschuldung ist zu tilgen.
- Die landesspezifische Regelung in Thüringen und Sachsen-Anhalt ist im Kern eine Konkretisierung der Konjunkturklausel. Eine symmetrische Konjunkturberücksichtigung ist vorzuziehen.
- Inwieweit den Ländern Definitionsspielraum zusätzlicher Ausnahmetatbestände eröffnet sind, ist fraglich.

251 So ist nicht genannt, ob Brutto- oder Nettosteuerereinnahmen gemeint sind und wie lange der Ausnahmetatbestand andauert.

3 Konsolidierungsansätze

3.1 Einleitung

Wie einleitend erwähnt, ist es **nicht möglich, einen vollständigen Überblick** über die materiellen Konsolidierungsansätze der Bundesländer zu geben. Vielmehr sollen auf Grundlage der **mittelfristigen Finanzplanungen** grundlegende Richtungen und übergreifende Trends skizziert werden. In einem zweiten Schritt werden darüber hinausgehende Maßnahmen der Länder aufgezeigt, welche von Solidarpakt II und Konsolidierungshilfen profitieren. Diese Länder sind deutlich höheren Konsolidierungsanforderungen ausgesetzt. Schlussendlich gilt der Blick auch innovativen Ansätzen.

3.2 Übergreifende Trends der Haushaltskonsolidierung in den Bundesländern (Übersicht)

- In allen Bundesländern existieren Pläne zur Stabilisierung oder Reduktion der **Personalkosten**. Dieser Ansatz resultiert aus einer Personalkostenquote von rund 40% in den westdeutschen Bundesländern, automatischen Steigerungen infolge Tarifierhöhungen und exponentiell steigenden Kosten der Altersversorgung, für welche kaum Rückstellungen bestehen. Die Personalkosten in Gänze steigen damit ohne Gegensteuern schneller als die Einnahmen. Selbst die Stabilisierung der Personalkosten bedarf daher spürbarer Maßnahmen.
- Die ostdeutschen Bundesländer sind noch immer damit befasst, die durchschnittliche Personalausstattung der westdeutschen Bundesländer zu erreichen, was durch fortwährenden Bevölkerungsrückgang erschwert wird.
- Das Spektrum der **Maßnahmen zur Kostenstabilisierung** ist, insbesondere vor dem Hintergrund der beamtenrechtlichen Änderungen aus der Föderalismusreform I, **vielfältig**.²⁵² Erhöhung der wöchentlichen Arbeitszeit, der Regelaltersgrenze, Aufschieben oder Kürzen von Tarifierhöhungen, Reduzieren der Sonderzahlungen, Beförderungssperren, Wiederbesetzungssperren, Abbau der Stellenzahlen, Budgetierung der Personalausgaben in Ressorts, Zielvereinbarungen zum Personalabbau, Reduzierung des Besoldungsniveaus, vorübergehende Reduzierung der Eingangsbesoldung, Pensionsabschläge bei vorzeitigem Eintritt, Aussetzen der Leistungsbezüge etc.
- Tatsächlich können jedoch auch diese Maßnahmen nur eine **Begrenzung des Ausgabenwachstums** bewirken.²⁵³ Nichtsdestotrotz sind bereits relativ geringe prozentuale Änderungen der Altersversorgung langfristig von erheblichem Haushaltseinfluss.

252 Diese Auflistung ist ausdrücklich nicht als Empfehlung zu verstehen.

253 Eine Ausnahme sind die ostdeutschen Bundesländer sowie Sanierungsländer wie Bremen und Berlin in der Vergangenheit.

- Zentrales Konsolidierungsziel ist die Reduzierung des Ausgabenwachstums im Gesamthaushalt auf eine Rate unterhalb des Einnahmenwachstums.²⁵⁴
- Alle Länder sehen die Gefahren aus Steigerungen der Nominalzinssätze.
- Auf der Einnahmenseite sind die Handlungsspielräume sehr begrenzt. Die Länder haben überwiegend Erhöhungen der Grunderwerbssteuer vorgenommen.
- Globale Minderausgaben sind regelmäßiges Kürzungsinstrument. Hier besteht die Gefahr buchhalterischer Schönfärberei, da reale Minderausgaben in Planung und Vollzug begrenzt sind, es sei denn sie beruhen auf frühzeitig angestoßenen Maßnahmen der Reorganisation.
- Trotz Bekenntnissen zum Ziel der Haushaltskonsolidierung bis 2020 setzen Landesregierungen neue politische Schwerpunkte primär in den Bereichen Bildung, Familie und Kinderbetreuung.
- Sechs Länder (NRW, Rheinland-Pfalz, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt) praktizieren Hilfsprogramme, um die Entschuldung der Kommunen zu fördern.
- In der überwiegenden Fallzahl finden sich politische Verpflichtungen in den Koalitionsverträgen. Sie sind jedoch nur selten konkret.
- Die Integration der ausgelagerten Schulden und Haushaltsrisiken ist stets problematisch. Auslagerungen sind auf absehbare Zeit eher Haushaltsrisiken (Energieversorger, Banken), als dass Gewinnabführungen zu erwarten sind.
- Die Länder gehen zu Doppelhaushalten über, um größere Spielräume ressortinterner Budgetierung zu gewinnen.
- Die **Haushaltsplanung** verläuft vermehrt **zentralisiert** über Eckwerte und Budgets der Ressorts.
- Einige Bundesländer verbinden Maßnahmen der Haushaltsmodernisierung mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung (Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen).²⁵⁵
- Die im Länderfinanzausgleich zahlenden Länder drängen auf dessen Novellierung.

254 Beispielhaft das Ziel Hamburgs, das Wachstum auf 1% zu begrenzen, um 2020 das Neuverschuldungsverbot einhalten zu können. Vgl. BürgerschaftsDrS. 20/700 vom 3. 05. 2011.

255 In diesem Ansatz besteht die Herausforderung in der Verbindlichkeit, mittelfristig Konsolidierungsbeiträge aus Modernisierungsprojekten zu generieren.

- Ohne kontinuierliches wirtschaftliches Wachstum ist das grundgesetzliche Ziel nicht erreichbar.
- Anpassen des kommunalen Finanzausgleichs.

3.3 Besondere Konsolidierungsansätze in den Ländern des Solidarpakts II²⁵⁶

Die neuen Bundesländer stehen aufgrund des Auslaufens des Solidarpaktes II bis 2020 und der langfristig negativen demografischen Entwicklung extremen Konsolidierungsanforderungen gegenüber. Diese können nicht durch eine Begrenzung des Ausgabenanstiegs abgefangen werden, sondern bedürfen realer deutlicher Ausgabenkürzungen. Angesichts der Einnahmerückgänge ist es für diese Bundesländer zwingend, bereits vor 2020 einen Haushaltsüberschuss zu erreichen.²⁵⁷

Die ostdeutschen Bundesländer verfügen im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern über relativ mehr Personalstellen. Sie legen daher einen großen Schwerpunkt auf die Personalausgaben, welche mit einem wesentlichen Personalabbau verbunden sind.

- Personalabbau von bis zu 50% seit Neugründung²⁵⁸
- Langfristige Personalbedarfsplanung²⁵⁹
- Landtagsbeschluss der Abbauziele²⁶⁰
- Zentrale Planung der Personalausgaben durch Finanzresort
- Jährlicher Personalabbaubericht an den Landtag
- Personalabbau über alle Politikfelder

Weitere Maßnahmen sind:

- Negative Steigerungsraten der Gesamtausgaben über alle Politikbereiche

256 Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

257 Brandenburg und Sachsen-Anhalt planen diesen ab 2014, Thüringen ab 2012, Sachsen erreicht diesen seit 2006, Mecklenburg-Vorpommern ab 2007.

258 Z.B. Sachsen-Anhalt von rund 110.000 auf 56.000 zwischen 1991 und 2020. Vgl. Mittelfristige Finanzplanung 2011 bis 2015, S. 36

259 Mecklenburg-Vorpommern plant den Abbau von fast 33% der Stellen zwischen 2004 und 2020. Dies resultiert jedoch auch aus der Kommunalisierung von Aufgaben.

260 Landtag Mecklenburg-Vorpommern DrS. 5/1434 vom 16.04.2008.

- Tilgung der Altschulden parallel zum Bevölkerungsrückgang
- Grundsätzliche Nutzung aller Mehreinnahmen zur Reduzierung der Neuverschuldung
- Rollierende Langfristprojektion der Einnahmen und Ausgaben bis 2020
- Absenken der Investitionsausgaben auf Bundesdurchschnitt
- zweite kommunale Gebietsreform der Gemeinden und Landkreise²⁶¹
- Strukturreform der Landesverwaltung
- Funktionalreform
- Handlungskonzept Demografie
- Normalisierung der Investitionsausgaben
- Betonung des Konsolidierungsprimats in Koalitionsvereinbarungen

3.4 Besondere Handlungsansätze der vier Länder mit drohender Haushaltsnotlage²⁶²

Um die Haushaltskonsolidierung zu unterstützen, wurde im Zuge der Änderung des Grundgesetzes festgelegt, dass fünf Bundesländer Konsolidierungshilfen im Zeitraum 2011 bis 2020 enthalten können.²⁶³

Der Stabilitätsrat hat in seiner Sitzung 23. Mai 2011 den vier Bundesländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein eine drohende Haushaltsnotlage attestiert.²⁶⁴ Diese waren daraufhin verpflichtet, geeignete Konsolidierungsmaßnahmen in einem auf fünf Jahre angelegtem Programm vorzulegen, welche durch einen Evaluationsausschuss geprüft werden. Der Stabilitätsrat gibt direkt keine Maßnahmen vor. Die Programme der Länder sind daher unterschiedlich in Struktur, Umfang und Detaillierungsgrad. Die Länder sind verpflichtet, das in 2010 festgestellte Defizit in linearen Schritten bis 2020 abzubauen. Dieser Abbaupfad ist hinsichtlich der zugelassenen Defizithöhe in einer Verwaltungsvereinbarung verbindlich festgelegt. Die

261 Durchgeführt in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt. In Diskussion in Thüringen und Brandenburg.

262 Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein.

263 § 1 Konsolidierungshilfengesetz.

264 Sachsen-Anhalt war nach Lage der aktuellen Indikatoren nicht gefährdet, zählt daher nicht als Notlagenland, erhält jedoch Konsolidierungshilfen bis 2019 nach Artikel 143d GG.

Länder erstatten halbjährlich Bericht. Der Stabilitätsrat kann Forderungen dahingehend stellen, die Konsolidierung zu intensivieren.

Berlin plant, die bereits seit ca. 2000 laufende Haushaltskonsolidierung fortzusetzen. In den vergangenen fünfzehn Jahren baute das Land unter Anderem 50% der Landesstellen ab. Das Besoldungsniveau der Beamtinnen und Beamten wurde auf ca. 94% des Bundesdurchschnitts gesenkt.

Die Konsolidierungsplanung Bremens ist vage. Der Stabilitätsrat forderte das Land auf, diese Maßnahmenplanung nachzubessern, da sie auf ambitionierten Einnahme-Ausgabe-Szenarien, **modellhaften** Entwicklungen beruht und nicht ausreichend mit konkreten Maßnahmen hinterlegt ist.²⁶⁵

Der Abbaupfad Schleswig-Holsteins beinhaltet den Abbau von 5.300 Planstellen bis 2020, die Streichung von Sonderzahlungen der Beschäftigten, Anhebung der Regelaltersgrenze und Budgetierung der Sachkosten. Bemerkenswert sind die Streichung des beitragsfreien Kindergartenjahres und die Kürzung des kommunalen Finanzausgleichs.

Das Saarland unterzog die Landesverwaltung im Jahr 2010 einem Benchmarking mit westdeutschen Flächenländern, welches bis 2020 ein theoretisches Konsolidierungspotenzial von 226 Millionen Euro ergab.²⁶⁶ Geplant sind das Unterschreiten der Durchschnittsausgaben westdeutscher Flächenländer, die dauerhafte Niveauabsenkung der Bezüge, den Abbau von zwei Drittel der altersbedingt freiwerdenden Stellen, die Rücknahme des beitragsfreien dritten Kindergartenjahres, die pauschale Kürzung der Sachausgaben um 5% und aller nicht gebundenen Zuwendungen um 10%. Die Entscheidung um die tatsächliche Umsetzung des Programms ist noch nicht getroffen.²⁶⁷ Die Landesregierung macht deutlich, ihre Möglichkeiten auszuschöpfen, weist jedoch gleichzeitig darauf hin, dass die Haushaltskrise extern verursacht ist.

3.5 „Innovationen“ in der Umsetzung der Haushaltskonsolidierung

Der Begriff Innovation ist relativ, da natürlich nicht auszuschließen ist, dass ähnliche Maßnahmen andernorts, besonders auf kommunaler Ebene, bereits praktiziert wurden. Nachfolgend sind beispielhaft interessante Handlungsansätze aufgeführt, die aus Sicht der Gutachter bis dato nur selektiv angewandt werden. Dem Land Baden-Württemberg wird ein vertiefter Gedankenaustausch mit den jeweils zuständigen Behörden anderer Länder empfohlen.

- Ergänzung der mittelfristigen Finanzplanung um eine Konsolidierungsplanung (z.B. Rheinland-Pfalz)

265 Bewertung des Sanierungsprogramms durch den Evaluationsausschuss vom 9.11.2011.

266 Das Haushaltsvolumen 2012 beträgt 3.806 Millionen Euro.

267 Mittelfristige Finanzplanung 2011 bis 2015.

- Jährliche Berichtspflicht der Regierung über die Fortschritte der Konsolidierung (z.B. Thüringen)
- Vertiefte Begründungspflicht der Inanspruchnahme von Ausnahmen des Neuverschuldungsverbots (z.B. Thüringen)
- Langfristige Einnahme- und Ausgabeprogno­sen bis 2020 (z.B. Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Hamburg).
- Jährliche indikatorgestützte Berichte zur fiskalischen Nachhaltigkeit (z.B. NRW)
- Bildung interministerieller Gremien, um Konsolidierungsspielräume zu eruieren, Maßnahmen zu empfehlen und die Umsetzung zu überwachen (z.B. NRW, Thüringen, Hessen)
- Haushaltsplanung top-down mit Eckwerten (z.B. Niedersachsen, Sachsen-Anhalt)
- Zentrale Steuerung des Personalabbaus im Finanzministerium (z.B. Schleswig-Holstein, Berlin)
- Konkrete Abbaupfade mit Ressorts (z.B. Schleswig-Holstein)
- Konsolidierungsmaßnahmen im Detail im Koalitionsvertrag vereinbart (z.B. Rheinland-Pfalz)
- Festlegung verbindlicher Ressorteckwerte in der mittelfristigen Finanzplanung 2011 bis 2015 für die gesamte Planungsperiode (z.B. Sachsen-Anhalt)²⁶⁸
- Mittelbare Einbindung der Kommunen über Entschuldungshilfen (z. B. Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen).

3.6 Kritik an den Handlungsansätzen der Bundesländer

Aus der kursorischen Übersicht der Konsolidierungspläne der Länder werden ebenso Probleme deutlich:

- In den mittelfristigen Finanzplanungen verbleibt regelmäßig ein nicht hinterlegter Handlungsbedarf.
- Viele dargestellte Ansätze bedürfen einzelgesetzlicher Maßnahmen und sind in Umsetzung und tatsächlichen Konsolidierungsergebnisse vage.

²⁶⁸ Mittelfristige Finanzplanung 2011 bis 2015, S. 17.

- Der Detaillierungsgrad der Maßnahmen nimmt mit fortschreitendem Zeithorizont ab.
- Mittelfristige Konsolidierungserfolge basieren rein mathematisch auf Schätzungen der Einnahme- und Ausgabeanstiege.
- Die Maßnahmen konzentrieren sich stark auf den Personalkörper.
- Der traditionelle politische, mit Mehrausgaben verbundene, Gestaltungsanspruch bleibt unhinterfragt.
- Der Erfolg der Prognosen ist konjunkturabhängig.

Haftungsausschluss

Der Inhalt dieses Gutachtens wurde von der Hertie School of Governance (nachfolgend „Hertie School“), Berlin, erstellt.

Die Informationen in diesem Gutachten und die Informationen, auf denen dieses Gutachten basiert, sind öffentlich verfügbar. Sie wurden über das Internet zugänglichen Quellen entnommen oder wurden vom Auftraggeber, dem Bundesministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, zur Verfügung gestellt. Weder die Hertie School, noch die mit dem Gutachten verbundenen Personen haben diese Informationen unabhängig nachprüfen lassen. Dementsprechend geben weder die Hertie School noch eine der mit ihnen verbundenen Personen eine Garantie, ausdrücklich oder implizit, für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Informationen und Prognosen in diesem Gutachten und übernehmen dafür keine Gewähr oder Verantwortung.

Dieses Gutachten enthält Aussagen, Schätzungen und Prognosen in Bezug auf zukünftige Sachverhalte. Diese Aussagen, Schätzungen und Prognosen enthalten verschiedene Annahmen, welche sich als richtig oder falsch herausstellen können. Die Hertie School und die mit ihr verbundenen Personen geben keine Zusicherungen in Bezug auf die Richtigkeit der getroffenen Aussagen, Schätzungen und Prognosen ab.

Keine der in diesem Gutachten enthaltenen Informationen sind ein rechtlicher, steuerlicher oder wirtschaftlicher Rat oder sollten als dieser betrachtet werden. Jedem Empfänger dieses Dokuments wird empfohlen, seine eigenen, unabhängigen Untersuchungen, Prüfungen und Einschätzungen vorzunehmen, bevor er Entscheidungen trifft, die den Sachverhalt des Gutachtens betreffen. Mit der Annahme dieses Gutachtens akzeptiert der Empfänger dieses Bewertungsgutachtens, an die oben stehenden Bedingungen und Einschränkungen gebunden zu sein.

Autoren

Prof. Dr. Henrik Enderlein ist Associate Dean und Professor für politische Ökonomie an der Hertie School of Governance. Nach dem Studium der Politik- und Wirtschaftswissenschaften an Sciences Po in Paris und an der Columbia University in New York promovierte er in Politikwissenschaft am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln. Von 2001 bis 2003 war er als Ökonom bei der Europäischen Zentralbank in Frankfurt beschäftigt, ehe er 2003 Juniorprofessor für Wirtschaftswissenschaften an der Freien Universität Berlin wurde. 2005 wurde er als Professor in die Gründungsfakultät der Hertie School berufen. Von 2006 – 2007 forschte und lehrte er als Fulbright Ehrenprofessor an der Duke University in den USA. Henrik Enderlein ist Träger der Otto-Hahn-Medaille der Max-Planck-Gesellschaft.


Prof. Dr. Jobst Fiedler studierte Rechts-, Wirtschafts- und Politikwissenschaften in Berlin, Genf, London, Göttingen und Berkeley. Er promovierte an der Universität Hannover zum Thema Management von Politik- und Verwaltungsreformen. Nach einer Anstellung als Forschungsmitarbeiter (Research Fellow) am Wissenschaftszentrum Berlin arbeitete Jobst Fiedler in leitenden Verwaltungspositionen der Stadt Hamburg. Zudem war er Mitglied verschiedener Arbeitsgruppen der OECD und der EU. 1990 wurde er zum Oberstadtdirektor von Hannover gewählt. 1996 wechselte Jobst Fiedler in den Privatsektor und wurde Managing Partner bei Roland Berger Strategy Consultants. Vor seiner Tätigkeit an der Hertie School of Governance unterrichtete er an der Universität Potsdam und der Bocconi School of Management in Mailand. Er hat 2009 als Visiting Professor an der Columbia University in New York geforscht und unterrichtet. Darüber hinaus unterrichtet er regelmäßig am Institut d'études politiques de Paris.

Prof. Dr. Folke Schuppert ist Staats- und Verwaltungsrechtler. Nach der Promotion wirkte er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am BVerfG. Er übte verschiedene Professuren des öffentlichen Rechts an den Universitäten Hamburg, Augsburg und der Humboldt Universität zu Berlin aus. Seit 2003 hält Folke Schuppert eine Forschungsprofessur am Wissenschaftszentrum Berlin zu neuen Formen der Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Er ist Mitglied des Kuratoriums der Hertie School of Governance. Folke Schuppert forscht seit vielen Jahren zu juristischen Fragen des Finanzföderalismus.

Dr. Florian Meinel studierte Rechtswissenschaften und Philosophie an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er legte 2006 und 2012 die Juristischen Staatsexamina in Berlin ab. Von 2006 bis 2011 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter von Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. 2010 wurde er an der Humboldt-Universität mit einer Arbeit über den Juristen Ernst Forsthoff promoviert. Seit Mai 2012 ist Florian Meinel, ebenfalls an der Humboldt-Universität, wissenschaftlicher Mitarbeiter von Prof. Dr. Christian Waldhoff.

Dr. René Geißler studierte Verwaltungswissenschaften mit den Schwerpunkten Regierungsorganisation, Verwaltungsrecht, Organisationssoziologie und Public Management an der Universität Potsdam. Er ist seit 2006 als wissenschaftlicher Mitarbeiter den Bereichen Public Management und Finance an der Hertie School beschäftigt und hat an diversen Forschungs- und Beratungsprojekten mitgewirkt. In 2011 promovierte und publizierte er zu Fragen der Haushaltskonsolidierung in Kommunen. René Geißler ist Mitglied der Arbeitsgruppe „strategische Haushaltskonsolidierung“ der KGSt.

Camillo von Müller studierte Wirtschafts-, Rechts- und Geschichtswissenschaften. Er hat einen Aufbaustudiengang im Bereich International Finance and Technology Policy an der Johns Hopkins University absolviert und promoviert am Institut für Betriebswirtschaft der Universität St. Gallen zum Thema „Financial Institutions and Public Value“. Im Rahmen eines Forschungsaufenthalts am Harvard Economics Department hat er zu Zinsschwankungen von Bundesländeranleihen veröffentlicht. Er arbeitet seit 2007 im Präsidium der Leuphana Universität Lüneburg.



Hertie School of Governance
Friedrichstraße 180
10117 Berlin · Germany
Tel. +49 (0)30 25 92 19-0
Fax +49 (0)30 25 92 19-111
info@hertie-school.org
www.hertie-school.org