

Regeln die Länder ihre Haushaltspolitik neu?

Reaktionen auf den Zwang zum Haushaltsausgleich durch die Föderalismusreform II

Roland Sturm



Roland Sturm

1. Die Ausgangslage

Mit ihrer Zustimmung zur Föderalismusreform II haben sich alle Länder der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, ihren Haushalt spätestens zum Jahre 2020 ohne die Aufnahme von Krediten auszugleichen (die sogenannte „Schuldenbremse“). Bremen, das Saarland, Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig Holstein erhalten von 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen, die diesen Ländern mit Haushaltsnotlagen den Weg zum ausgeglichenen Haushalt erleichtern sollen. Es handelt sich dabei um 800 Millionen Euro jährlich, die aus den Umsatzsteueranteilen des Bundes und der Länder bezahlt werden. Mit der Gewährung von Konsolidierungshilfen ist die Auflage des Einhaltens eines Einsparweges verbunden, den der 2010 geschaffene Stabilitätsrat überwacht. Dem Stabilitätsrat gehören der Bundesminister der Finanzen, die für die Finanzen zuständigen Landesminister und der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie an. Er kann gegenüber einzelnen Konsolidierungsländern, die sich nicht an den Einsparpfad halten, Verwarnungen aussprechen bzw. Konsolidierungshilfen zurückhalten oder deren Rückzahlung verlangen.¹ Die Länder, die keine Konsolidierungshilfe erhalten, sind

frei darin, ihren Konsolidierungsweg zu bestimmen. Für alle Länder gilt aber das Zieljahr 2020.

Die Länder sind seit der Föderalismusreform II durch eine entsprechende Grundgesetzvorgabe gebunden (Artikel 109, 115, 143d). Aus der Perspektive des internationalen Vergleichs ist es erstaunlich, dass die Verpflichtung der Länder zu einem ausgeglichenen Haushalt durch eine Bundesregelung festgeschrieben wurde. Üblich ist, beispielsweise in den USA oder Kanada, dass über eine solche Bindung die Parlamente der Gliedstaaten entscheiden. Dies erscheint logisch. Das Haushaltsrecht eines Parlaments wird häufig als sein „Königsrecht“ bezeichnet, das auch in besonderer Weise für den Staatscharakter der Gliedstaaten steht. Dass die Bundesebene (auch wenn der Bundesrat mitwirkte) seit 2009 dieses „Königsrecht“ in Deutschland einschränkt, ohne dass die Landesparlamente vorher ihre Landesverfassungen entsprechend geändert haben, ist auch in Deutschland nicht unproblematisch. Das Land Schleswig-Holstein hat folgerichtig 2010 eine Klage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Es macht geltend, dass das Vorgehen bei der Föderalismusreform II gegen Artikel 109, Absatz 1 GG verstößt, der die Unabhängigkeit und

Selbstständigkeit der Länder in ihrer Haushaltswirtschaft garantiert. Damit werde auch das Bundesstaatsprinzip (Artikel 20, Absatz 1 GG) verletzt. Die Klage ist noch nicht entschieden.

Damit steht die Frage im Raum, wie gehen die Länder mit dem Problem der

juristischen Umsetzung der Schuldenbremse im Grundgesetz in die Gesetzgebung ihrer Landtage um, und wie verhalten sich die unterschiedlichen Parteien zu dieser Frage? Tabelle 1 gibt einen Überblick.

Tabelle 1: Regelungen zur Schuldenbremse in den deutschen Ländern

Land	in Verfassung?	Besonderheiten	Volksabstimmung?	Dafür	Dagegen
Baden-Württ.	Nein	Regierung verweist auf nicht-angepasste Regelung der Landeshaushaltsordnung §18, die schon Budgetausgleich vorsieht (allerdings noch Ausnahme: Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts)	Nein	SPD	CDU, FDP
Bayern	nein	FDP-Fraktion bereitet Gesetzentwurf vor. Ausgeglichener Haushalt schon 2011. LHO Art. 18: Budgetausgleich (allerdings noch Ausnahme: Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts)	erforderlich, aber nicht geplant	FDP	keine Debatte
Berlin	nein	keine Debatte. Schuldenkontrolle durch Konsolidierungsbeihilfen	Nein		
Brandenburg	nein	Gesetzentwurf der CDU für Verfassungsänderung gültig ab 2014	Nein	CDU, FDP, Grüne	SPD, Die Linke
Bremen	nein	Schuldenkontrolle durch Konsolidierungsbeihilfen	Nein	? (kein Thema)	
Hamburg	nein	Seit 2007 §18 LHO (gültig bis 2013). Bindungen der Kredite an Investitionen, Ausnahme: Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	Nein	Junge Union, GAL, SPD. CDU für Änderung der LHO.	zwischenzeitlich Bemühungen von CDU/GAL auch LHO auszuhebeln

Land	in Verfassung?	Besonderheiten	Volksab- stimmung?	Dafür	Dagegen
Hessen	ja (Art. 141). Gültig ab 2020 (Art. 161)	Einschub durch SPD und Grüne: „ungeachtet der Ein- nahmen und Ausgabenver- antwortung des Landtages und der Landesregierung“ (Logik?)	ja, 27. März 2011 mit Kommunal- wahl	CDU, FDP, SPD, Grüne	Jusos, DGB- Hessen, Die Linke. Gut- achten Prof.Dr. Günter Fran- kenberg: „symbolisches Verfassungs- recht“ mit bes- tenfalls Appell- funktion
Meck.- Vorpom.	geplant: vor der Sommer- pause 2011		Nein	CDU, SPD, FDP (mit Be- dingun- gen)	Die Linke
Nieder- sachsen	nein		Nein	CDU, FDP	SPD, Die Lin- ke, DGB- Nieder- sachsen
NRW	nein. März 2010 Ableh- nung im Landtag. 11.1. 2011 neuer Ge- setzentwurf der CDU	Partei „Die Linke“ fordert von Landesregierung Klage beim BVerfG gegen Schulden- bremse im GG. MP Kraft ist überzeugt, dass Bund Regeln nicht einhält.	Nein	CDU, FDP	SPD, Grüne (wollen über Schulden- bremse in Re- aktion auf CDU-Entwurf nachdenken) Die Linke
Rheinl.- Pfalz	ja (Art. 117). Gültig ab 2012	neue Ausnahme auf vier Jah- re befristet, bei finanzwirksa- men Maßnahmen des Bundes	Nein	CDU (ohne neue Aus- nahme, SPD, FDP)	keine Land- tagspartei
Saarland	nein	Schuldenkontrolle durch Kon- solidierungsbeihilfen	Nein	keine Debatte	
Sachsen	nein. Aber seit 2009 in LHO §18 (wie Art. 109 GG)		Nein	keine Debatte	
Sachsen- Anhalt	nein. Aber in Landeshaushalts- ordnung §18	CDU für Verfassungsände- rung	Nein	CDU, SPD, FDP (Ent- haltung)	Die Linke

Land	in Verfassung?	Besonderheiten	Volksab- stimmung?	Dafür	Dagegen
Schlesw.- Holst.	ja (Art. 49)	stufenweiser Verschuldungs- abbau um jeweils 10%, aus- nahmsweise Kreditaufnahme bedarf 2/3 Mehrheit im Land- tag. Klage vor BVerfG gegen Schuldenbremse	Nein	CDU, FDP, SPD, Grüne, SSW	Die Linke
Thüringen	nein. Aber: LHO §18 2009 (erst- mals 2011 anwenden), Ausnahme: Ausgleich von Einnah- meausfällen gemessen am Durch- schnitt der drei früheren Haushalts- jahre	Gesetzentwurf der Landesre- gierung scheitert 2009	Nein	CDU, FDP	Die Linke, SPD. SPD auch gegen LHO-Regelung ab 2011.

2. Die Regelungen zur Schuldenbremse in den Ländern

Untersucht man die Reaktion der Länder auf die Herausforderung eines ausgeglichenen Haushalts 2020, so lassen sich drei unterschiedliche Strategien unterscheiden: 1. Aufnahme der Verpflichtung des Landes, den Haushalt ohne Kreditaufnahme auszugleichen, in die Landesverfassung; 2. Aufnahme dieser Festlegung in die Landeshaushaltsordnung und 3. Ignorieren der Notwendigkeit einer landesgesetzlichen Regelung. Parteipolitisch sind diese Strategien nicht zuzuordnen. Sie hängen sehr stark von landespolitischen Interessen, bevorstehenden Wahlen und parlamentarischen Mehrheiten ab. Zwar sind CDU und FDP meist für die Anpassung der Landesverfassungen und die SPD wendet sich dagegen – aber dies ist in weniger Fällen auch umgekehrt der Fall. Nur die Partei „Die Linke“ und der DGB

wenden sich in jedem Land gegen eine Festlegung von Ausgabengrenzen für den Staat, die sie als Weg zur Kürzung von Sozialleistungen kritisieren.

Vier Länder haben sich für eine Aufnahme der Schuldenbremse in ihre Landesverfassungen entschieden. Schleswig-Holstein folgt bei der Ausgestaltung der Schuldenbremse der Logik der Vorgaben für Konsolidierungsländer und lässt Ausnahmen beim jährlichen Schuldenabbau, die der Konsolidierungspflicht ja widersprechen würden, nur bei einer zwei Drittel Mehrheit im Landtag zu. In Hessen fand am 27. März 2011 mit den dortigen Kommunalwahlen ein Volksentscheid statt, der für die Veränderung der Landesverfassung erforderlich war. Die hessische Schuldenbremse bindet den Gesetzgeber aber erst ab 2020. SPD und Grüne haben für ihre Unterstützung der Verfassungsänderung einen Zusatz zur Schuldenbremse verlangt, der diese eigentlich in Frage stellt. Die Schuldenbremse soll nämlich die Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtages

und der Landesregierung nicht in Frage stellen. In der rheinland-pfälzischen Landesverfassung finden wir eine Schuldenbremse, die ab 2012 verbindlich ist. Allerdings befürchteten SPD und FDP, dass der Bund einseitig Ausnahmefälle des Landes verursachen könnte, weshalb die Schuldenbremse die Ausnahmebestimmung enthält, dass in einem solchen Falle auf vier Jahre befristet vom ausgeglichenen Haushalt abgewichen werden könne. Mecklenburg-Vorpommern hat eine Verfassungsänderung zum Festschreiben eines ausgeglichenen Haushalts ohne Kreditaufnahme für die Zeit vor der parlamentarischen Sommerpause angekündigt.

Sechs Länder verweisen bei der Umsetzung der Verpflichtung auf einen ausgeglichenen Haushalt auf ihre Landeshaushaltsordnungen. Nur drei von ihnen, sämtlich ostdeutsche Länder (Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen), nehmen aber die Vorgaben des Grundgesetzes auf. Seit 2009 finden sich in den Landeshaushaltsordnungen die Übernahme der GG-Bestimmung in Artikel 109, Absatz 3: „Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ mit den zulässigen Ausnahmen.² Thüringen hat, wie Rheinland-Pfalz, eine weitere Ausnahmeklausel erfinden, die sich auf vom Bund verursachte Einnahmeausfälle bezieht, wobei hier der Durchschnitt der letzten drei Haushaltsjahre zugrunde gelegt wird. Die zu den finanzstarken Ländern zählenden westdeutschen Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg sind in ihrer politischen Praxis dem ausgeglichenen Haushalt nicht abgeneigt. Bayern beansprucht hier sogar eine Vorreiterrolle. Eine Notwendigkeit, ihre Landeshaushaltsordnungen zu ändern, sehen sie aber nicht, obwohl diese weiterhin die inzwischen aus dem Grundgesetz (Artikel 115 alt) gestrichene Generalermächtigung erhält, bei einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ die Schuldenbremse ignorieren zu dürfen. In Bayern bedürfte die Aufnahme des ausgeglichenen Haushalts in

die Landesverfassung einer Volksabstimmung.

Kein landespolitisches Thema ist die Schuldenbremse in den drei Konsolidierungsländern Berlin, Bremen und Saarland. Hier verlässt man sich auf die Vorgaben des Bundes. Die Grundhaltung in diesen Ländern, die schon bisher immer vom Bund erwarteten, ihnen in haushaltspolitisch schwierigen Zeiten zu helfen, hat sich damit nicht geändert. Für sie ist der ausgeglichene Haushalt, anders als in den Konsolidierungsländern Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, weniger eine landespolitische Angelegenheit als ein Konfliktfeld mit dem Bund.

In Brandenburg und Niedersachsen fehlen die notwendigen parlamentarischen Mehrheiten für eine Veränderung der Landesverfassung, weshalb hier die Debatte zum ausgeglichenen Haushalt „eingeschlafen“ ist. In Brandenburg verhindern die Regierungsparteien SPD und Die Linke auch eine Änderung der Landeshaushaltsordnung. In Niedersachsen blockieren die gleichen Parteien die erforderliche verfassungsändernde Mehrheit. Auch in Nordrhein-Westfalen gibt es diese im Parlament nicht, weshalb bisher zwei Anläufe von CDU und FDP in der Regierung und in der Opposition scheiterten, die Schuldenbremse in die Landesverfassung aufzunehmen. In Nordrhein-Westfalen geht die Ministerpräsidentin Hannelore Kraft sogar davon aus, dass auch der Bund 2016 die Schuldenbremse nicht einhalten wird³. Die Lage in NRW hat sich noch dadurch verschärft, dass die rot-grüne Landesregierung 2010 einen – auch nach den bisherigen Verschuldungsgrenzen – verfassungswidrigen Haushalt vorgelegt hat. Die Summe der Kredite überstieg die Summe der Investitionen.

3. Fazit

Wir beobachten Merkwürdiges, ja Schizophrenes. Die Landesregierungen, die im Bundesrat der Föderalismusreform II zustimmten und sich damit zu einem Weg der Einsparpolitik zum Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts ohne jährliche Kreditaufnahme verpflichteten, scheinen diese Schuldenbremse in ihrer landespolitischen Praxis nicht so ernst zu nehmen. Über die Verfassungsmäßigkeit des Verfahrens der Einführung der Schuldenbremse machen sich nur wenige Gedanken. Einige haben die Landesverfassungen angepasst, wenn auch zum Teil mit einer Art von Ausstiegsklauseln aus der Verpflichtung zum ausgeglichenen Haushalt, die ihr Land 2020 in Konflikt mit dem Grundgesetz bringen muss. Andere meinen, eine Landeshaushaltsordnung sei der richtige Ort, um das „Königsrecht“ des Parlaments zu regeln. Parteipolitische und landespolitische Kontroversen bestimmen das Bild – ganz so als ob das Grundgesetz auch ignoriert werden könnte. Die an Wahlzyklen orientierte Landespolitik lebt in der ständigen Versuchung, die Reduktion des jährlichen Defizits zu verschieben, damit sie keine Freiräume in der Ausgabenpolitik einbüßt bzw. härteres Sparen vermeiden kann. Rein rechnerisch heißt das aber, dass ohne geringere jährliche Neuverschuldung die Gesamtverschuldung eines Landes und damit seine jährliche

Zinslast weiter steigt, was dazu führen muss, dass spätere Maßnahmen zur Defizitbegrenzung noch radikaler ausfallen als dies heute der Fall sein könnte. Auch hier gibt es eine Versuchung für die aktuelle Politik, nämlich dieses Dilemma den politischen Nachfolgern zu überlassen. Die Situation bleibt spannend, zumal der Bund, der schon 2016 mit gutem Beispiel vorangehen muss, nicht davor gefeit ist, taktische Überlegungen anzustellen und rechnerische Manöver zu starten, die die Intention der Schuldenbremse untergraben.

Anmerkungen

- 1 Vgl. zur Föderalismusreform II ausführlicher Roland Sturm: Föderalismusreform II: „Schuldenbremse“, neokeynesianischer Glaube an die Steuerbarkeit der Wirtschaft und das altbekannte Instrument der Politikverflechtung, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik 58(4), 2009, S. 487-492.
- 2 Ausnahmen: 1. eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung, die die Finanzlage des Landes nicht unerheblich beeinträchtigt und 2. Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen.
- 3 Hannelore Kraft im Interview. Der Spiegel vom 7.2.2011, S. 25.